



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N.º 76-A, DE 2009

(Do Sr. Ronaldo Caiado)

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle - com o auxílio do Tribunal de Contas da União, fiscalize e controle os atos praticados com amparo na Lei nº 11.908, de 2009; tendo parecer da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, pelo encerramento; e, no mérito, pelo arquivamento (relator: DEP. JOSÉ NELTO).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Interna nas Comissões

S U M Á R I O

I - Proposta inicial

II - Na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle:

- Relatório prévio
- Relatório final
- Parecer da Comissão

Senhor Presidente,

Com base no art. 100, § 1º, combinado com os arts. 32, XI, b, 60, incisos I e II e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, proponho a Vossa Excelência que, ouvido o Plenário desta Comissão, adote as medidas necessárias para realização de fiscalização e controle – com o auxílio do Tribunal de Contas da União – sobre os atos praticados com amparo na Lei nº 11.908, de 2009, que autoriza o Banco do Brasil S/A e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil. No caso dos artigos 1º, 2º e 3º, faz-se necessário averiguar:

- O valor da avaliação de cada transação fiscalizada;
- A estrutura para a concretização da operação: prazos e forma de pagamento;
- Principais acionistas cedentes e respectivos CPFs;
- A metodologia empregada, da qual resultou o valor da avaliação, indicando, principalmente, os seguintes tópicos a respeito da instituição adquirida:
 - a) análise do ativo;
 - b) análise do passivo;
 - c) forma de tratamento dos passivos contingentes, inclusive os trabalhistas e tributários;
 - d) forma de tratamento dos intangíveis;

Em relação às transações decorrentes do artigo 4º da citada lei, que autoriza a criação da empresa CAIXA - Banco de Investimento S/A, faz-se necessário responder às seguintes questões:

- descrição da empresa adquirida (personalidade jurídica, localização, setor de atividade, principais acionistas ou sócios proprietários, número de empregados, valor das obrigações tributárias pagas nos últimos 5 anos);

- histórico contábil da empresa/instituição adquirida, pelos últimos 5 anos;
- O valor da avaliação de cada transação fiscalizada;
- A estrutura para a concretização da operação: prazos e forma de pagamento;
- A metodologia empregada, da qual resultou o valor da avaliação, indicando, principalmente, os seguintes tópicos a respeito da instituição adquirida:
 - a) análise do ativo;
 - b) análise do passivo;
 - c) forma de tratamento dos passivos contingentes, inclusive os trabalhistas;
 - d) forma de tratamento dos intangíveis;

JUSTIFICAÇÃO

O artigo 49 da Constituição Federal estabelece em seu inciso X o dever de fiscalização dos atos do Poder Executivo por este Congresso Nacional. Trata-se de atribuição constitucional, da qual esta Casa não pode abdicar.

Nessa linha, plenamente justificada é a tarefa de fiscalização ora proposta referente aos atos que hão de decorrer da Lei 11.908, de 2009, resultante da aprovação da MP 443, de 2008.

Durante o processo de votação da mencionada medida provisória, houve um acordo entre os partidos da oposição e a base parlamentar do governo no sentido de se instituir uma Comissão Mista de Acompanhamento da Crise Financeira – CMACF, no âmbito do Congresso Nacional. Tal instrumento de fiscalização se converteu no artigo 8º do projeto de lei de conversão aprovado em Plenário. Surpreendentemente, nada obstante o acordo, o Executivo vetou o referido dispositivo. Dessa forma, o único mecanismo de controle previsto na lei foi retirado por iniciativa do Presidente da República, reduzindo a capacidade de atuação do Legislativo em matéria tão sensível para as finanças públicas e de severas complexidades operacionais.

De se destacar que a presente proposta de fiscalização não é abstrata, vez que trata de atos específicos a serem perpetrados pelo Poder Executivo, até o primeiro semestre de 2011.

Ademais, da leitura dos incisos XIX e XX do artigo 37, infere-se que para

criação de cada subsidiária mister se faria a aprovação de uma lei específica, monotemática, o que não ocorreu no caso em tela. Veja-se, a propósito, a seguinte passagem do voto do Exmo. Sr. Ministro Carlos Ayres Britto, por ocasião do julgamento da ADI 1.649:

*“Entendo que a exigência de lei específica de que trata o inciso XIX do art. 37 alcança o inciso XX, porque a Constituição diz que ‘depende de autorização legislativa, em cada caso’, ou seja, a Constituição desejou casuisticamente aplicada. **A cada nova empresa subsidiária, portanto, há necessidade de uma lei específica**, tanto quanto do art. 37, inciso XIX, para que, mediante essa lei monotemática – digamos – monofinalista, o legislador pudesse se concentrar ao máximo no exame da criação de uma subsidiária. É uma lei monotemática de máxima concentração material pela importância do assunto. E justifico, penso ser lógico raciocinar assim, porque a Constituição já havia dito que atividade econômica, art. 170, parágrafo único, é própria da iniciativa privada. Assim como o serviço público é próprio do Poder Público, atividade econômica é própria da iniciativa privada. São dois comandos claríssimos da Constituição. Entretanto, no art. 173, a nossa Lei das Leis permite que o Estado, em caráter excepcional, quebre a força do parágrafo único do art. 170, empresarie atividades econômicas e assim concorra com os particulares, mas em casos excepcionais, quando presentes ou o relevante interesse coletivo ou o imperativo da segurança nacional. Logo, está lógico o porquê da exigência da lei específica para autorizar a criação de subsidiária, porque o Estado, ao criar uma subsidiária, está ocupando um espaço que não é dele, mas de iniciativa privada, um espaço estranho aos cometimentos estatais. Acho que está muito claro.” (grifos nossos)*

Desse modo, tendo em vista que a opção do Congresso Nacional não foi a de autorizar, individualizadamente, a criação de subsidiárias, nada mais razoável do que um instrumento de fiscalização destinado a investigar a correição dos atos praticados com arrimo na Lei 11.908, de 2009.

Por todo o exposto, requeremos que esta Comissão aprove a presente proposta e, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, realize investigação específica, dos atos enumerados, voltada para as preocupações apresentadas nesta exposição quanto à legalidade, eficiência e economicidade das operações.

Sala das Comissões, em 18 de março de 2009.

Deputado Ronaldo Caiado
Líder do Democratas

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 76, DE 2009

RELATÓRIO PRÉVIO

I – SOLICITAÇÃO DA PFC

Com fulcro no art. 100, § 1º, combinado com os arts. 60, I e II, e 61, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17/89, o nobre Deputado Ronaldo Caiado propõe a presente PFC para que *“ouvido o Plenário desta Comissão, adote as medidas necessárias para realização de fiscalização e controle – com o auxílio do Tribunal de Contas da União – sobre os atos praticados com amparo na Lei nº 11.908, de 2009, que autoriza o Banco do Brasil S/A e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil.”*.

II – COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

2. O art. 70 da Constituição Federal, c/c o art. 32, inciso XI, alínea “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados amparam a competência desta Comissão sobre o assunto suscitado.

III – OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

3. A Medida Provisória 443, de 2008, da qual resultou a Lei nº 11.908, de 2009, foi editada em cenário de considerável retração internacional do crédito, fazendo com que o governo adotasse medidas para ampliar a oferta de divisas, expandir a liquidez no mercado interbancário e incentivar a compra de carteiras de crédito de instituições bancárias de pequeno e médio porte, conforme Exposição de Motivos encaminhada ao Congresso Nacional quando da edição daquela MP.
4. Segundo a justificativa que instrui esta PFC, durante o processo de votação da Medida Provisória 443, de 2008, houve acordo entre os partidos da oposição e da base parlamentar do governo no sentido de se instituir uma Comissão Mista de

Acompanhamento da Crise Financeira – CMACF, no âmbito do Congresso Nacional. Tal acordo consubstanciou-se no artigo 8º do projeto de lei de conversão aprovado em Plenário, mas surpreendentemente o Poder Executivo vetou o referido dispositivo, “*reduzindo a capacidade de atuação do Legislativo em matéria tão sensível para as finanças públicas e de severas complexidades operacionais.*”.

5. Colacionando trecho do voto proferido pelo Ministro Carlos Ayres Britto, por ocasião do julgamento da ADI 1.649, a justificativa fundamenta asserção no sentido de que o artigo 37, incisos XIX e XX, da Constituição Federal, exige lei específica, monotemática, para criação de cada subsidiária. Argumenta, ainda, que como o Congresso Nacional optou por autorização genérica, nada mais razoável do que um instrumento de fiscalização destinado a investigar a correção dos atos praticados com arrimo na Lei 11.908, de 2009.
6. Tendo em vista que o art. 70 da Carta Magna, c/c o art. 32, XI, RICD, resguardam a competência de o Congresso Nacional, mediante controle externo, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta e, sobremaneira, considerando que o artigo 37, incisos XIX e XX, da Constituição Federal, exige lei específica para cada criação de subsidiária, **julgo inegável a conveniência e oportunidade desta proposta de fiscalização financeira e controle, em face da jurisprudência e dos argumentos apresentados.**

IV – ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO

7. Sob os aspectos jurídico, administrativo, econômico e orçamentário, cabe verificar a legalidade, legitimidade e economicidade dos procedimentos adotados pelo Banco do Brasil S/A e pela Caixa Econômica Federal sob abrigo da Lei nº 11.908, de 2007, e se constatado algum tipo de malversação, identificar os responsáveis para os fins pertinentes.
8. Com referência aos demais enfoques, não se vislumbram aspectos específicos que possam ser tratados na presente ação fiscalizatória, exceto pelos efeitos gerais invariavelmente benéficos que atingem a sociedade como um todo e que podem surgir de uma ação de fiscalização efetuada sob os auspícios do Poder Legislativo da qual resulte em correção de eventuais desvios e irregularidades.

V – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

9. A fiscalização solicitada terá melhor efetividade se o Tribunal de Contas da União – TCU realizar auditoria para verificar a legalidade, legitimidade e economicidade dos procedimentos adotados pelo Banco do Brasil S/A e pela Caixa Econômica Federal ao amparo da Lei nº 11.908, de 2007.
10. Tal possibilidade está assegurada pelo art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, que permite ao Poder Legislativo acionar aquela Corte para realizar auditorias e inspeções em relação a qualquer pessoa física ou jurídica que administre bens ou valores da União.

11. Além disso, o art. 24, inciso X, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, também contém previsão para que as Comissões Permanentes desta Casa determinem a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração indireta.

12. Dessa forma, propomos que o Tribunal de Contas da União realize auditoria para examinar a legalidade, legitimidade e economicidade:

1) de cada constituição de subsidiária integral ou controlada, bem assim de cada aquisição de participação em instituições financeiras, públicas ou privadas, efetuadas pelo Banco do Brasil S/A e pela Caixa Econômica Federal, conforme autorizações constantes dos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 11.908/2009, averiguando, dentre outros, os seguintes aspectos a serem abordados em relatório de auditoria correspondente:

1.1) O valor da avaliação de cada transação fiscalizada;

1.2) A estrutura para a concretização da operação: prazos e forma de pagamento;

1.3) Principais acionistas cedentes e respectivos CPFs;

1.4) A metodologia empregada, da qual resultou o valor da avaliação, indicando, principalmente, os seguintes tópicos a respeito da instituição adquirida:

1.4.a) análise do ativo;

1.4.b) análise do passivo;

1.4.c) forma de tratamento dos passivos contingentes, inclusive os trabalhistas e tributários;

1.4.d) forma de tratamento dos intangíveis.

2) das transações decorrentes da permissão prevista no art. 4º da mesma Lei nº 11.908/2009, que autoriza a criação da empresa CAIXA - Banco de Investimento S/A com o objetivo de explorar atividades de banco de investimento, participações e demais operações previstas na legislação aplicável, fazendo constar dos respectivos relatórios de auditoria as seguintes informações:

2.1) descrição da empresa adquirida (personalidade jurídica, localização, setor de atividade, principais acionistas ou sócios proprietários, número de empregados, valor das obrigações tributárias pagas nos últimos 5 anos);

2.2) histórico contábil da empresa/instituição adquirida, pelos últimos 5 anos;

2.3) O valor da avaliação de cada transação fiscalizada;

2.4) A estrutura para a concretização da operação: prazos e forma de pagamento;

2.5) A metodologia empregada, da qual resultou o valor da avaliação, indicando, principalmente, os seguintes tópicos a respeito da instituição adquirida:

- 2.5.a) análise do ativo;
- 2.5.b) análise do passivo;
- 2.5.c) forma de tratamento dos passivos contingentes, inclusive os trabalhistas;
- 2.5.d) forma de tratamento dos intangíveis;

13. Por fim, sugiro que a Corte de Contas seja instada a informar esta Comissão sobre o resultado das auditorias empreendidas em razão da PFC em apreço, remetendo cópia de todos os procedimentos de fiscalização referentes ao caso.

VI – VOTO

14. Em face do exposto, **VOTO** no sentido de que esta Comissão acolha a esta PFC, implementando-a na forma descrita no Plano de Execução e na Metodologia de Avaliação acima descritos.

Sala da Comissão, 02 de julho de 2009.

Deputado José Carlos Vieira
Relator

**OS DOCUMENTOS PRODUZIDOS DURANTE A
IMPLEMENTAÇÃO DESTA PFC ENCONTRAM-SE NO
PROCESSADO**

RELATÓRIO FINAL

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle - PFC que propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC adote as medidas necessárias para realização de fiscalização e controle, com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, sobre os atos praticados com amparo na Lei nº 11.908, de 2009, que autorizou o Banco do Brasil S/A – BB e a Caixa Econômica Federal – CAIXA a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil.

2. O relatório prévio à PFC em questão, aprovado pela CFFC em 05/08/2009, previu em seu item V – Plano de Execução e Metodologia de Avaliação a solicitação ao TCU para que realizasse fiscalização para verificar a legalidade, legitimidade e economicidade dos procedimentos adotados pelo BB e pela CAIXA ao amparo da Lei

nº 11.908, de 2009.

3. Dessa forma, propôs que o TCU realizasse auditoria para examinar a legalidade, legitimidade e economicidade:

“1) de cada constituição de subsidiária integral ou controlada, bem assim de cada aquisição de participação em instituições financeiras, públicas ou privadas, efetuadas pelo Banco do Brasil S/A e pela Caixa Econômica Federal, conforme autorizações constantes dos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 11.908/2009, averiguando, dentre outros, os seguintes aspectos a serem abordados em relatório de auditoria correspondente:

- 1.1) O valor da avaliação de cada transação fiscalizada;
- 1.2) A estrutura para a concretização da operação: prazos e forma de pagamento;
- 1.3) Principais acionistas cedentes e respectivos CPFs;
- 1.4) A metodologia empregada, da qual resultou o valor da avaliação, indicando, principalmente, os seguintes tópicos a respeito da instituição adquirida:
 - 1.4.a) análise do ativo;
 - 1.4.b) análise do passivo;
 - 1.4.c) forma de tratamento dos passivos contingentes, inclusive os trabalhistas e tributários;
 - 1.4.d) forma de tratamento dos intangíveis.

2) das transações decorrentes da permissão prevista no art. 4º da mesma Lei nº 11.908/2009, que autoriza a criação da empresa CAIXA - Banco de Investimento S/A com o objetivo de explorar atividades de banco de investimento, participações e demais operações previstas na legislação aplicável, fazendo constar dos respectivos relatórios de auditoria as seguintes informações:

- 2.1) descrição da empresa adquirida (personalidade jurídica, localização, setor de atividade, principais acionistas ou sócios proprietários, número de empregados, valor das obrigações tributárias pagas nos últimos 5 anos);
- 2.2) histórico contábil da empresa/instituição adquirida, pelos últimos 5 anos;
- 2.3) O valor da avaliação de cada transação fiscalizada;
- 2.4) A estrutura para a concretização da operação: prazos e forma de pagamento;
- 2.5) A metodologia empregada, da qual resultou o valor da avaliação, indicando, principalmente, os seguintes tópicos a respeito da instituição adquirida:
 - 2.5.a) análise do ativo;
 - 2.5.b) análise do passivo;
 - 2.5.c) forma de tratamento dos passivos contingentes, inclusive os trabalhistas;
 - 2.5.d) forma de tratamento dos intangíveis;”

4. Em resposta ao Ofício nº 320/2009/CFFC-P da Presidência da CFFC, de 06/08/2009, a Corte de Contas, por intermédio do Aviso nº 925-GP/TCU, de 10/08/2009, acusou o recebimento do mencionado ofício da CFFC e informou que

havia sido autuado naquele Tribunal como processo **TC-018.213/2009-3**.

5. Seguiu-se o recebimento do Aviso nº 1439-Seses/TCU-Plenário, de 21/10/2009, que encaminhou cópia do **Acórdão nº 2451/2009** e do relatório e voto proferidos nos autos do **TC-018.213/2009-3**, bem como cópia do **TC-030.037/2008-7**.

6. Em seu Relatório, o Ministro Relator adotou parte da instrução elaborada no âmbito da 2ª Secretaria de Controle Externo (2ª SECEX) nos seguintes termos:

(...)

“3. Primeiramente, salienta-se que a Lei nº 11.908, de 3/3/2009, resulta da Medida Provisória nº 443, de 21/10/2008, editada em virtude da contração de liquidez decorrente da crise internacional de crédito.

4. De acordo com sua exposição de motivos, o objetivo principal daquela MP foi "autorizar os principais bancos públicos a adquirir, direta ou indiretamente, participações em instituições financeiras públicas ou privadas, sediadas no Brasil". A Lei nº 11.908/2009 manteve essa autorização ao BB e à CEF, mas com alterações em relação ao texto original da Medida Provisória.

5. Em decisão consignada na Ata nº 46/2008 - TCU - Plenário, de 5/11/2008, o Tribunal determinou à 2ª Secex que acompanhasse as operações de constituição e de aquisição previstas na norma em referência. Por isso, foi autuado o **TC-030.037/2008-7**, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, com o objetivo de avaliar a legitimidade, a legalidade e a economicidade dos atos pertinentes.

6. O relatório desse acompanhamento já foi despachado pelo titular da 2ª Secex e remetido ao gabinete do relator, Ministro Aroldo Cedraz, onde aguarda encaminhamento.

7. O **Acórdão nº 28/2009 - TCU - Plenário**, de 21/1/2009, foi proferido nos autos do **TC-028.935/2008-4**, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, tendo como origem representação formulada pelo senhor Deputado Federal Paulo Renato Souza. Na ocasião, foi determinado à 2ª Secex que realizasse o acompanhamento dos atos praticados com fundamento na mesma MP 443/2008, bem como na lei em que ela viesse a ser convertida, analisando-se os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

8. O acompanhamento com o objetivo de avaliar as operações efetuadas pela Caixa Econômica Federal está sendo empreendido no âmbito do referido **TC-028.935/2008-4**, com previsão de término no 2º semestre de 2009.

9. Dessa forma, os procedimentos objeto da solicitação encaminhada pela Proposta de Fiscalização e Controle nº 76/2009 já estão sendo fiscalizados pelo TCU nos processos em comento (**TC-030.037/2008-7** e **TC-028.935/2008-4**).”

(...)

7. Assim, acordaram os Ministros do TCU, reunidos em sessão do Plenário de 21/10/2009, por meio do citado **Acórdão nº 2451/2009**, em:

“9.1. conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional;

9.2. determinar à 2ª Secex que, nas auditorias em andamento e em futuras auditorias a serem realizadas com o objetivo de examinar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos praticados com base na Lei 11.908/2009, organize os trabalhos de auditoria de forma que os relatórios contemplem a estrutura sugerida pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara

dos Deputados, nos termos reproduzidos no item 4 do voto condutor deste acórdão, em consonância com o art. 14, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008;

9.3. fixar o prazo de até 180 dias, contados desde a autuação deste processo (7/8/2009), para o atendimento da solicitação em causa, tendo em vista o disposto nos arts. 14, inciso I, e 15, inciso II, também da Resolução-TCU nº 215/2008;

9.4. informar ao senhor Ministro Aroldo Cedraz sobre a presente solicitação, requisitando a Sua Excelência cópia do relatório constante do **TC-030.037/2008-7**, de sua relatoria, para juntada a este feito, ante o disposto no art. 13 da sobredita Resolução-TCU nº 215/2008;

9.5. enviar cópia da peça reportada no item anterior à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, a título de informação inicial a respeito das verificações já procedidas pelo TCU em torno da matéria ora apreciada, com o esclarecimento de que, tão logo concluídos os exames decorrentes da presente solicitação, bem assim da representação objeto do **TC-028.935/2008-4**, ser-lhe-ão enviados igualmente os resultados correspondentes;

9.6. determinar a juntada de cópia do pedido em apreço (PFC nº 76/2009) ao **TC-028.935/2008-4**, para subsidiar a fiscalização da qual ele cuida, dando conhecimento disso ao relator, senhor Ministro Raimundo Carreiro, nos termos do art. 13 da supracitada Resolução-TCU nº 215/2008;

9.7. determinar a extensão, ao **TC-030.037/2008-7** e ao **TC-028.935/2008-4**, dos seguintes atributos: urgência, tramitação preferencial, apreciação pelo plenário e na forma unitária (cf. art. 14, inciso III, da mesma Resolução-TCU nº 215/2008);

9.8. determinar a juntada de cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, aos processos correlatos (**TC-030.037/2008-7** e **TC-028.935/2008-4**);

9.9. dar ciência das mesmas peças (relatório, voto e acórdão) às seguintes autoridades interessadas: Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Presidente do Banco do Brasil e Presidente da Caixa Econômica Federal;

9.10. restituir estes autos à 2ª SECEX, para as providências a seu cargo.”

8. Posteriormente, a CFFC recebeu o Aviso nº 197-Seses-TCU-Plenário, de 24/2/2010, que encaminhou cópia do **Acórdão nº 246/2010**, acompanhado do relatório e do voto proferidos nos autos do Processo **TC 018.213/2009-3**.

9. Quanto ao escopo da PFC nº 76/2009 e dos Processos **TC 030.037/2008-7** e **TC 028.935/2008-4**, bem como quanto ao atendimento pela Corte de Contas dos itens expressos no **Acórdão nº 2451/2009**, em seu Relatório, o Ministro Relator assim se manifestou:

(...)

“4. Cumpridas as determinações cosubstanciadas na deliberação acima transcrita, o processo foi restituído à unidade instrutiva. Em consequência, o Auditor Federal responsável pela instrução dos autos registrou primeiramente que o assunto objeto desta solicitação fez parte do escopo de duas fiscalizações realizadas pelo Tribunal, a saber:

a) **TC-030.037/2008-7**, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, decorrente de proposta de acompanhamento submetida ao Plenário pelo relator, aprovada na

sessão de 5/11/2008, tratando das operações realizadas pelo **BB** com amparo na MP nº 443/2008, convertida na Lei nº 11.908/2009;

b) **TC-028.935/2008-4**, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, decorrente de representação formulada pelo Deputado Federal Paulo Renato Souza, convertida em acompanhamento pelo Acórdão nº 28/2009-TCU-Plenário, envolvendo as operações realizadas pela **CAIXA** com amparo na supracitada Lei nº 11.908/2009.

5. Nessa linha de exame o Auditor Federal da 2ª Secex (fls.120/123) trouxe à baila os aspectos importantes relacionados aos processos acima destacados em consonância com o Acórdão nº 2451/2009-TCU-Plenário, adotado no julgamento anterior destes autos. Reproduzo abaixo os seguintes trechos da referida instrução:

"4. Verificamos que as fiscalizações realizadas no âmbito do TC-030.037/2008-7 e do TC-028.935/2008-4 contemplaram todas as questões requeridas pela PFC nº 76/2009, de acordo com a estrutura sugerida pela CFFC da Câmara dos Deputados, cumprindo a determinação constante do item 9.2.

5. Com efeito, no planejamento do TC-030.037/2008-7, que trata das operações realizadas pelo BB, a equipe de auditoria levou em consideração a referida solicitação, que à época já tramitava na Casa Legislativa. Além disso, o relator do feito, Ministro Aroldo Cedraz, no voto revisor do Acórdão proferido nos autos deste processo (fls. 24/25), expressou que, ao analisar o conteúdo do respectivo relatório de auditoria, identificou a presença de todas as informações requeridas.

6. Da mesma forma, o planejamento do TC-028.935/2008-4, que trata das operações realizadas pela CAIXA, foi estruturado com base na estrutura sugerida pela CFFC da Câmara dos Deputados, de modo que o relatório elaborado contemplou todas as questões suscitadas.

7. Quanto à observância do prazo fixado no item 9.3 acima, convém informar sobre o andamento das referidas fiscalizações neste Tribunal.

8. O relatório do acompanhamento objeto do **TC 030.037/2008-7**, que trata das operações realizadas pelo **BB**, foi apreciado pelo Plenário do Tribunal na sessão de 4/11/2009, **Acórdão nº 2570/2009-TCU-Plenário**, cuja cópia foi juntada às fls. 42/89 destes autos.

9. O **Acórdão 2570/2009-TCU-Plenário**, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram, foi encaminhado à CFFC da Câmara dos Deputados por meio do **Aviso nº 1550-Seses-TCU-Plenário, de 4/11/2009** (fl. 90). **Com isso, pode-se considerar atendidos os quesitos postulados na presente solicitação referentes às operações realizadas pelo Banco do Brasil.**

10. Quanto ao **TC 028.935/2008-4**, que trata da fiscalização das operações realizadas pela Caixa Econômica Federal, verificamos que o trabalho foi concluído pela Unidade Técnica. O respectivo relatório de auditoria, cuja cópia foi juntada às fls. 93/119 destes autos, encontra-se em análise no gabinete do Ministro Raimundo Carreiro.

11. Não obstante, em cumprimento ao prazo fixado no item 9.3 do Acórdão nº 2451/2009-TCU-Plenário, proporemos enviar cópia do aludido relatório de auditoria à CFFC da Câmara dos Deputados, a título de informação preliminar sobre o acompanhamento das operações realizadas pela Caixa Econômica Federal, ressaltando que o feito encontra-se pendente de apreciação final por parte do Tribunal e que os

resultados correspondentes ser-lhe-ão enviados tão logo sejam concluídos.

12. O item 9.4 da supracitada deliberação foi atendido por meio do Aviso nº 1457-Seses-TCU-Plenário, de 21/10/2009 (fl. 32), bem como pela juntada do relatório do TC-030.037/2008-7 a estes autos (fls. 42/85).

13. Já o item 9.5 foi atendido por meio do Aviso nº 1439-Seses-TCU-Plenário, de 21/10/2009 (fl. 29), que informou o Presidente da CFFC da Câmara dos Deputados sobre o Acórdão nº 2451/2009-TCU-Plenário e encaminhou cópia do TC-030.037/2008-7.

14. O item 9.6 foi atendido mediante a juntada de cópia da PFC nº 76/2009 às fls. 81/90 do TC-028.935/2008-4, assim como pelo Aviso nº 1458-Seses-TCU-Plenário, de 21/10/2009 (fl. 33), que informou ao relator do feito, Ministro Raimundo Carreiro, sobre os termos do Acórdão nº 2451/2009-TCU-Plenário.

15. Para o atendimento do item 9.7, esta Unidade Técnica deu prioridade à análise e tramitação do TC-030.037/2008-7 e do TC-028.935/2008-4, sendo que o primeiro já foi apreciado pelo Plenário do Tribunal (cf. item 8 desta instrução) e o outro se encontra em análise no gabinete do relator (cf. item 10 desta instrução).

16. O item 9.8 foi atendido pela juntada de cópia do Acórdão nº 2451/2009-TCU-Plenário, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, às fls. 296/305, volume 1, do TC-030.037/2008-7 e às fls. 71/80 do TC-028.935/2008-4.

17. (...) as autoridades listadas no item 9.9 foram cientificadas por meio dos seguintes documentos: (...)

18. (...) pode-se considerar integralmente atendida a presente solicitação, haja vista o fornecimento de todos os elementos e informações requeridos, pelo que proporemos o arquivamento do processo, nos termos do art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU nº 215/2008.

19. (...) conforme o artigo 2º, §4º da Lei nº 11.908/2009, a autorização para a realização das operações previstas na Lei é válida até 30 de junho de 2011, podendo ser prorrogada por até 12 meses, mediante ato do Poder Executivo.

20. (...) as operações que porventura sejam realizadas pelo BB e pela CAIXA com amparo na Lei nº 11.908/2009 e que não foram objeto do TC 030.037/2008-7 e do TC 028.935/2008-4 deverão ser acompanhadas pelo Tribunal em futuras fiscalizações, e os seus resultados enviados ao Congresso Nacional".

(...)

10. Assim, por meio do citado **Acórdão nº 246/2010**, acordaram os Ministros do TCU, reunidos em sessão do Plenário de 24/2/2010, em:

"9.1. encaminhar os elementos abaixo especificados à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atendimento à Proposta de Fiscalização e Controle nº 76/2009, de autoria do Deputado Ronaldo Caiado, que solicita auxílio do TCU na fiscalização e controle dos atos praticados pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal com amparo na Lei nº 11.908/2009:

9.1.1. cópia do relatório de auditoria elaborado no âmbito do **TC 028.935/2008-4** (fls. 93/119), **a título de informação preliminar** sobre a fiscalização das operações realizadas pela Caixa Econômica Federal, **informando que o feito encontra-se pendente de apreciação final por parte do Tribunal e que os resultados correspondentes ser-lhe-ão enviados tão logo sejam concluídos;**

9.1.2. informação de que o Plenário do Tribunal apreciou, no âmbito do **TC 030.037/2008-7**, a fiscalização das operações realizadas pelo Banco do Brasil S. A., proferindo o **Acórdão nº 2570/2009-TCU-Plenário**, o qual foi enviado à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram, por meio do **Aviso nº 1550-Seses-TCU-Plenário, de 4/11/2009;**

9.2. dar ciência do inteiro teor desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Câmara dos Deputados, ao Presidente do Senado Federal, ao Deputado Federal Ronaldo Caiado (autor da PFC nº 76/2009) e aos Presidentes do Banco do Brasil S.A. e da Caixa Econômica Federal;

9.3. **arquivar o presente processo."**

11. Assim, considerando que as fiscalizações realizadas no âmbito do **TC-030.037/2008-7** e do **TC-028.935/2008-4** contemplaram todas as questões requeridas pela PFC nº 76/2009, de acordo com a estrutura sugerida pela CFFC, restou a partir de então verificar as conclusões destes dois processos.

I.1 - TC-030.037/2008-7

12. Por meio do Aviso nº 1550-Seses-TCU-Plenário, de 4/11/2009, a Corte de Contas encaminhou à CFFC o **Acórdão nº 2570/2009-TCU-Plenário**, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram, que apreciou, no âmbito do **TC 030.037/2008-7**, a fiscalização das operações realizadas pelo Banco do Brasil S. A. com amparo na MP nº 443/2008, convertida na Lei nº 11.908/2009.

Acórdão nº 2570/2009

13. Em seu Relatório, o Ministro Relator transcreveu o Relatório de Acompanhamento produzido pela 2ª Secex, cujos principais pontos estão abaixo relatados:

"1. Introdução

1.1 Motivação do trabalho

1.1.1 A presente fiscalização trata do acompanhamento das operações de incorporação e de aquisição de participação em instituições financeiras efetuadas pelo Banco do Brasil S.A (BB).

1.1.2 O trabalho foi motivado pela Comunicação acerca da Medida Provisória nº 443, de 21 de outubro de 2008, feita ao Plenário do TCU pelo Ministro Aroldo Cedraz, publicada na Ata nº 46, de 5/11/2008. Ao final da Comunicação, o Ministro propôs ao Plenário que determinasse à 2ª Secex o acompanhamento das

operações de constituição e de aquisição previstas na referida Medida Provisória.

1.1.3 A proposta foi aprovada pelo Plenário do TCU, que encarregou a 2ª Secex de apresentar ao Tribunal, oportunamente, suas análises e conclusões referentes ao acompanhamento.

1.1.4 Além disso, o Acórdão nº 28/2009 - TCU - Plenário, oriundo de Representação do Deputado Federal Paulo Renato de Souza, tratada no âmbito do TC 028.935/2008-4, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, determinou que a 2ª Secex realizasse o acompanhamento dos atos praticados com base nas MP's 442 e 443/2008, e nas leis que vierem a ser convertidas, avaliando-os nos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

1.1.5 A equipe de auditoria conduziu os trabalhos considerando também o Acórdão 2.159/2008 - TCU - Plenário, no bojo do TC 001.945/2001-4, que determinou à 2ª Secex a análise da regularidade do processo de incorporação do BESC e da BESCRI pelo Banco do Brasil, especialmente no que diz respeito à correta avaliação dos ativos incorporados pela estatal.

(...)

1.2 Operações sob acompanhamento da 2ª Secex

1.2.1 As operações de reorganização societária empreendidas pelo Banco do Brasil acompanhadas neste trabalho são as seguintes:

- a) Aquisição de controle do Banco Nossa Caixa S.A.;
- b) Aquisição de participação acionária no Banco Votorantim;
- c) Incorporação do Banco do Estado de Santa Catarina S.A. - BESC e da BESC Crédito Imobiliário S.A. - BESCRI;
- d) Incorporação do Banco do Estado do Piauí S.A. - BEP.

1.2.2 A aquisição de controle da Nossa Caixa e a participação no Banco Votorantim foram realizadas com amparo na MP nº 443/2008. (...)

(...)

1.2.6 Já as incorporações do BESC/BESCRI e do BEP foram realizadas no âmbito do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária - PROES, instituído por meio da Medida Provisória nº 1.514, de 7 de agosto de 1996, convertida na Lei nº 9.491/1997, que prevê mecanismos para incentivar a privatização ou a extinção dos bancos estaduais, sendo a incorporação uma forma de extinção das sociedades.

1.2.7 Apesar de não terem sido fundamentadas na MP nº 443/2008, as incorporações do BESC/BESCRI e do BEP foram incluídas neste acompanhamento por possuírem características comuns às operações autorizadas por aquela norma. Ademais, vislumbrou-se a possibilidade de exercer o acompanhamento em conjunto com as operações envolvendo o Banco Nossa Caixa e o Banco Votorantim, tendo em vista que todas essas negociações foram concretizadas no mesmo ambiente estratégico para o Banco do Brasil.

1.2.8 Nessas condições, o objetivo deste trabalho foi definido na Portaria de Fiscalização nº 305, de 7/4/2009, e consiste em acompanhar e avaliar a legitimidade, a legalidade e a economicidade dos atos praticados pelo Banco do Brasil com amparo na MP nº 443/2008, principalmente no que se refere à avaliação das instituições e das participações adquiridas, sem prejuízo da fiscalização das ações futuras praticadas na mesma linha.

1.2.9 Desse modo, os trabalhos de fiscalização foram desenvolvidos no

seguinte sentido:

a) avaliar a razoabilidade das justificativas apresentadas para as operações, mediante a análise das sinergias estimadas e de sua aderência às diretrizes estratégicas do BB;

b) verificar a regularidade da realização dos procedimentos previstos na legislação aplicável;

c) avaliar a razoabilidade dos valores envolvidos em cada operação, por meio da análise dos trabalhos de avaliação econômico-financeira, verificando a seleção da metodologia adotada, as premissas consideradas nas projeções e a coerência dos termos finais das negociações com os laudos técnicos que os fundamentaram.

1.2.10 Cabe ressaltar que a MP nº 443/2008 foi convertida na Lei nº 11.908, de 3 de março de 2009, da qual pode-se destacar a data limite de 30/6/2011 para aquisição de participação acionária em outras instituições financeiras, podendo ser prorrogada por até 12 meses, mediante ato do Poder Executivo.

1.2.11 Não fez parte do escopo deste trabalho a análise da conformidade da contratação das empresas avaliadoras, haja vista a baixa materialidade dos contratos quando comparados ao valor da respectiva operação. Contudo, considerando que a MP nº 443/2008 autorizava a contratação dessas empresas mediante procedimento de consulta simplificada de preços, procurou-se verificar a existência de pesquisa no mercado para definição dos valores dos serviços prestados. Não obstante, uma avaliação mais profunda dessas contratações poderá ser realizada em processo específico, a critério do Tribunal.

1.2.12 Por oportuno, salienta-se que a Lei nº 11.908/2009, que resultou da conversão em lei da MP nº 443/2008, dispõe que a contratação das empresas avaliadoras deve observar a Lei nº 8.666/1993, porém, dispensa o procedimento licitatório em casos de justificada urgência.

(...)

6. Conclusão

(...)

6.3 Da análise das justificativas, restou evidenciado que as operações estão aderentes ao planejamento estratégico do Banco do Brasil. Pelas sinergias projetadas, verificou-se a existência de benefícios potenciais que podem ser gerados, ampliando a participação do banco em diversos segmentos de mercado.

6.4 Na aquisição da Nossa Caixa, por exemplo, o Banco do Brasil poderá dilatar sua presença no Estado com maior vigor econômico do país, alavancando os resultados do banco estadual por meio da oferta dos seus produtos, valendo-se, ainda, de sua expertise na concessão de crédito. Do mesmo modo no caso do BESC e do BEP, de onde se espera que a incorporação ao Banco do Brasil aumente a eficiência daquelas instituições nos respectivos estados de origem. Já a parceria com o Banco Votorantim tem o potencial de suprir em parte a carência competitiva do Banco do Brasil no mercado de crédito para veículos, objetivo que vinha sendo perseguido pelo banco há algum tempo.

6.5 No que concerne aos aspectos legais das operações, cuja análise da equipe de auditoria abrangeu os respectivos instrumentos contratuais e a estrutura dos processos, incluindo as aprovações necessárias, não foram identificadas inconsistências com os normativos aplicáveis.

6.6 No entanto, cabe ressaltar o risco identificado no modelo de governança a ser adotado no Banco Votorantim, cujo grupo de controle será constituído pelo Banco do Brasil, um banco público, e pela Votorantim Finanças, uma instituição

privada, com iguais poderes e responsabilidades sobre o banco controlado. Por isso, em função das competências atribuídas à CGPAR pelo Decreto nº 6.021/2007, será proposta determinação àquela Comissão Interministerial (item 3.5.16 deste relatório).

6.7 Com relação aos valores das instituições e das participações adquiridas, pelos exames realizados com base na documentação disponibilizada, constatou-se que eles foram definidos mediante a utilização de metodologia adequada e, apesar da subjetividade dos parâmetros considerados, decorreram da adoção de premissas razoáveis pelos avaliadores.

6.8 Deve-se destacar a boa prática adotada pelo Banco do Brasil ao valer-se de mais de um trabalho de avaliação econômico-financeira para decidir sobre cada operação.

6.9 Todavia, na aquisição de controle da Nossa Caixa e na incorporação do BESC/BESCRI, verificou-se que parcela do valor da operação decorreu do pagamento das sinergias projetadas. Tal fato representa um risco para o Banco do Brasil, na medida em que a efetiva geração de valor para o banco fica condicionada à qualidade e eficiência do processo de integração dos negócios. Por essa razão, é importante que haja o acompanhamento desses processos de integração por parte do Tribunal em futuras fiscalizações.

6.10 Por fim, como subsídio às ações de controle do Congresso Nacional, será proposto ao Tribunal encaminhar cópia da Decisão que vier a ser adotada neste processo, assim como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, aos titulares da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal e da Comissão de Acompanhamento da Crise Financeira e da Empregabilidade do Senado Federal.

(...)

14. Assim, da análise dos autos, por meio do citado **Acórdão nº 2570/2009**, acordaram os Ministros do TCU, reunidos em sessão do Plenário de 06/11/2009, em:

“9.1. Recomendar à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR e ao seu Grupo Executivo, nos termos do inciso II do art. 250 do RI/TCU, que avalie o modelo de governança corporativa a ser instituído no Banco Votorantim, definido na minuta do acordo de acionistas anexa ao contrato de compra e venda e de subscrição de ações celebrado entre o Banco do Brasil e a Votorantim Finanças em 9/1/2009, com base nas diretrizes e normas de governança aplicáveis às estatais federais, apreciando as implicações e os eventuais riscos aos quais os interesses da União estariam expostos em função do referido modelo;

9.2. Determinar ao Banco do Brasil que informe ao Tribunal o resultado do trabalho de due diligence que está sendo realizado no Banco Votorantim para identificar eventuais contingências capazes de promover o ajuste do preço do negócio, acompanhado de informações sobre as providências adotadas em função das conclusões do referido relatório, até 15 dias após sua elaboração;

(...)

9.4. Juntar cópia desta deliberação, assim como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, ao TC 028.935/2008-4, haja vista a correlação entre as matérias;

9.5. Encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, aos titulares dos seguintes órgãos e entidades: i) Comissão de

Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; ii) Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal; iii) Comissão de Acompanhamento da Crise Financeira e da Empregabilidade do Senado Federal; iv) Ministério da Fazenda; e v) Banco do Brasil;

9.6. Arquivar estes autos.”

15. Em 29/9/2010, a CFFC recebeu o Aviso nº 1725-Seses-TCU-Plenário, que encaminhou, para conhecimento, cópia do **Acórdão nº 2615/2010**, proferido nos autos do processo nº **TC-001.575/2010-4**, que tratou de **monitoramento do Acórdão nº 2570/2009**, tendo sido examinado pelo Plenário daquela Corte em sessão extraordinária de caráter reservado de 29/09/2010, valendo frisar a natureza sigilosa das informações contidas no referido processo.

Acórdão nº 2615/2010

16. As partes mais importantes do Acórdão nº 2615/2010 são abaixo resumidas, sem que, a nosso ver, haja comprometimento de qualquer informação merecedora de tratamento sigiloso.

17. Os fatos relatados sustentaram a conclusão final no sentido de: (i) tornar insubsistente a recomendação do item 9.1 do Acórdão nº 2570/2009 retro mencionado; e (ii) considerar cumprida a determinação indicada no item 9.2 do mesmo Acórdão nº 2570/2009.

18. Saliente-se que cópias do Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, acima mencionados estão disponíveis para os interessados na Secretaria da Comissão.

I.2 – TC 028.935/2008-4

19. Quanto ao processo em referência, a CFFC recebeu o Aviso nº 138-GP/TCU, de 09/03/2010, que encaminhou, **a título de informação preliminar**, cópia do Relatório de Auditoria elaborado no âmbito do Processo de Acompanhamento nº **TC 028.935/2008-4**.

20. No supradito Relatório de Acompanhamento, verificam-se os seguintes pontos principais:

"1. Introdução

1.1 Motivação do trabalho

1.1.1 A presente fiscalização trata do acompanhamento das operações realizadas pela Caixa Econômica Federal com amparo na MP nº 443, de 21/10/2008, convertida na Lei nº 11.908, de 3/3/2009.

(...)

1.1.5 (...) a fim de cumprir a determinação do Acórdão nº 28/2009-TCU-Plenário, a presente fiscalização abarcou somente as ações praticadas pela Caixa Econômica Federal.

1.1.6 A equipe de auditoria conduziu os trabalhos considerando também o **Acórdão nº 2.451/2009 - TCU - Plenário** (fls. 71/72, principal), oriundo de Solicitação do Congresso Nacional, **Proposta de Fiscalização e Controle nº 76/2009**, da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle -CFFC da Câmara dos Deputados, no bojo do TC 018.213/2009-3, de relatoria do Ministro Valmir Campelo. (...)

1.2 Operações sob acompanhamento da 2ª SECEX

(...)

1.2.3 A MP nº 443/2008 foi convertida na Lei nº 11.908/2009. Em apertada síntese, a Lei autoriza o BB e a CAIXA a constituírem subsidiárias integrais ou controladas, bem como adquirir direta ou indiretamente, após aval do Banco Central, participação em instituições financeiras, públicas ou privadas, sediadas no Brasil. Além disso, autoriza expressamente a constituição da CAIXA - Banco de Investimentos S/A, subsidiária integral da CAIXA, para exploração de atividades de banco de investimento.

1.2.4 Os atos praticados pela CAIXA com arrimo na referida Lei, acompanhados neste trabalho, foram os seguintes:

- (i) a criação da subsidiária integral CAIXA Participações S/A - CAIXAPAR;
- (ii) as providências para a criação da subsidiária integral CAIXA Banco de Investimentos - CAIXA BI; e
- (iii) os procedimentos iniciais para a aquisição das primeiras participações societárias.

1.2.5 Nessas condições, o objetivo deste trabalho foi definido na Portaria de Fiscalização nº 1315, de 4/9/2009, e consiste em verificar a legitimidade, a legalidade e a economicidade dos atos praticados pela Caixa Econômica Federal com base na MP nº 443/2008, convertida na Lei nº 11.908/2009, sem prejuízo da fiscalização das ações futuras praticadas na mesma linha.

1.2.6 Os trabalhos de auditoria foram desenvolvidos no seguinte sentido:

- (i) avaliar a legalidade e a legitimidade dos processos de criação da CAIXA-BI e da CAIXAPAR;
- (ii) verificar se os riscos decorrentes das atividades desenvolvidas pela CAIXAPAR, em especial o risco de comprometimento do capital regulatório da CAIXA, o risco de adequação da estrutura da empresa e os riscos do processo de aquisição de novas participações societárias, foram identificados e estão sendo adequadamente tratados pelos responsáveis; e
- (iii) atender ao Acórdão nº 2.451/2009 - TCU - Plenário, por meio do qual o Tribunal determinou que as auditorias com objetivo de avaliar as ações praticadas com base na Lei nº 11.908/2009 contemplem a estrutura sugerida pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos do item 4 do voto condutor da deliberação.

1.2.7 Não fez parte do escopo deste trabalho a análise da contratação das empresas avaliadoras. Tal assunto, contudo, poderá ser avaliado em processo específico, a critério do Tribunal.

(...)

6. Conclusão

(...)

6.3 No que se refere à criação das subsidiárias, não foram identificadas

irregularidades na criação da CAIXAPAR. Em relação à CAIXA-BI, foi verificado que a criação da empresa ainda não havia sido finalizada, de modo que não foi possível concluir sobre a legalidade e a legitimidade do processo. De toda sorte, não foram identificadas inconsistências nas ações praticadas até o término da fiscalização.

6.4 Com relação aos riscos decorrentes das atividades da CAIXAPAR, verificou-se que foram adotadas ações para identificá-los e que, no geral, os seus efeitos estão sendo adequadamente tratados pelos responsáveis.

6.5 No relatório de mapeamento dos riscos operacionais realizado pela Superintendência de Riscos Corporativos da CAIXA foram sugeridas várias medidas que, se efetivamente implementadas pela CAIXAPAR, poderão contribuir para a mitigação dos riscos identificados. A verificação da adoção dessas medidas poderá ser objeto das próximas etapas deste acompanhamento.

6.6 Não obstante, serão propostas recomendações relativas à definição formal dos fundamentos utilizados na validação de trabalhos de valuation, à análise do processo de aquisição de novas participações pela auditoria interna e à definição formal de indicadores e metas de desempenho (respectivamente, itens 3.5.12, 3.5.15 e 3.6.6 deste relatório). Tais recomendações pretendem auxiliar o aperfeiçoamento dos controles internos e do processo de aquisição de novas participações societárias pela CAIXAPAR.

6.7 Quanto à determinação do Acórdão nº 2.451/2009 - TCU - Plenário, verificou-se que as negociações para aquisição das primeiras participações societárias pela CAIXAPAR ainda estavam em andamento durante a execução dos trabalhos da equipe de auditoria, de modo que não foi possível realizar a avaliação conforme a estrutura sugerida pela CFFC da Câmara dos Deputados.

6.8 Contudo, próximo ao término da elaboração deste relatório, foi divulgada a aquisição pela CAIXAPAR de participação acionária equivalente a 35,54% do capital social total do Banco PanAmericano S.A., sendo o contrato de compra e venda de ações assinado em 1/12/2009.

6.9 Assim, a análise da referida operação, assim como das outras aquisições que porventura sejam concretizadas, deve ser incluída no planejamento das atividades de fiscalização da 2ª Secex para 2010, de forma a atender a determinação do Acórdão nº 2.451/2009 - TCU - Plenário."

21. Do exame do supra referido Relatório de Acompanhamento, decorreu o **Acórdão nº 3251/2010**, de 14/12/2010. No Voto que norteou o citado decism, o Ministro Relator pronunciou-se nos seguintes termos:

"O presente acompanhamento avaliou a legitimidade, a legalidade e a economicidade dos atos praticados pela Caixa Econômica Federal com amparo na Medida Provisória nº 443/2008, convertida na Lei nº 11.908/2009, que autoriza o Banco do Brasil S/A e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias integrais ou controladas, bem como adquirir direta ou indiretamente, após aval do Banco Central, participação em instituições financeiras, públicas ou privadas, sediadas no Brasil. Ademais, dispõe que:

"Art. 4º Fica autorizada a criação da empresa CAIXA - Banco de Investimentos S.A., sociedade por ações, subsidiária integral da Caixa Econômica Federal, com o objetivo de explorar atividades de banco de investimento, participações e demais operações previstas na legislação aplicável."

2. Consoante exposto no relatório precedente, a criação da empresa CAIXA - Banco de Investimentos S/A ainda não foi finalizada, razão pela qual a unidade

técnica não se pronunciou sobre a legalidade e a legitimidade do processo, não obstante não ter identificado irregularidades nas ações praticadas até o término da fiscalização. Menciono que, de acordo com informações atualizadas obtidas pelo meu gabinete, a situação permanece a mesma.

3. Considerando que a lei não estabeleceu prazo para a criação da referida subsidiária da Caixa Econômica Federal, bem como o fato de que as questões tratadas nos autos podem ser analisadas independentemente da criação da CAIXA-BI, entendo que o presente processo está em condições de ser apreciado pelo Plenário deste Tribunal, levantando-se o seu sobrestamento, nos termos sugeridos pela 2ª Secex.

4. A unidade técnica, com base na documentação e nas informações disponibilizadas, concluiu que:

a) não foram identificadas ocorrências que pudessem comprometer a legalidade e a legitimidade da criação da CAIXAPAR;

b) os riscos decorrentes das atividades desenvolvidas pela CAIXAPAR foram identificados e estão sendo adequadamente tratados pelos responsáveis. Não obstante, propôs recomendações que buscam aperfeiçoar os controles internos e o processo de aquisição de novas participações societárias;

c) como as negociações para aquisição das primeiras participações societárias pela CAIXAPAR estavam em andamento, a avaliação, na forma determinada pelo Acórdão nº 2.451/2009- TCU-Plenário, não foi realizada.

5. Como visto, com respeito às operações realizadas pela Caixa Econômica Federal com amparo na Lei nº 11.908/2009, examinadas pela equipe de acompanhamento, não há grandes reparos a fazer.

6. No entanto, verifico que o contrato de compra e venda de ações no valor de R\$ 739,2 milhões, assinado no dia 1/12/2009 entre a CAIXAPAR e o Banco PanAmericano S/A, que envolveu a aquisição de participação acionária de 49% do capital social votante e de 20,69% das ações preferenciais do PanAmericano, não foi analisado no presente processo. (...)

(...)

8. Dessa forma, entendo que o contrato de compra e venda de ações acima referido deve ser objeto de análise pela 2ª Secex nos presentes autos, em anexo próprio, como determinado no Acórdão nº 28/2009-Plenário. (...)

(...)

22. Assim, da análise dos autos, por meio do citado **Acórdão nº 3251/2010**, acordaram os Ministros do TCU, reunidos em sessão do Plenário de 14/12/2010, em:

“9.1. ante o disposto no item 9.3 do Acórdão nº 28/2009-TCU-Plenário, determinar à 2ª Secex que:

9.1.1. analise, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, o contrato de compra e venda de ações no valor de R\$ 739,2 milhões, assinado no dia 1º/12/2009 entre a CAIXAPAR e o Banco PanAmericano S/A, envolvendo a aquisição de participação acionária de 49% do capital social votante e de 20,69% das ações preferenciais do PanAmericano, o que representa 35,54% do capital social total do banco;

9.1.2. analise, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, todas as aquisições efetuadas pela Caixa Econômica Federal

com fundamento na Lei nº 11.908/2009, até o presente;

9.1.3. constitua anexo próprio para cada aquisição mencionada nos subitens anteriores;

(...)”

23. Posteriormente, em resposta ao Ofício nº 387/2012/CFFC-P da Presidência desta Comissão, de 05/09/2012, a Corte de Contas, por intermédio do Aviso nº 1104-GP/TCU, de 25/09/2012, encaminhou cópia do **Acórdão nº 677/2012-TCU-Plenário**, proferido nos autos do processo nº **TC 028.935/2008-4**, examinado pelo Plenário daquela Corte em sessão extraordinária reservada de 21/03/2012, bem como do Relatório e Voto que o fundamentaram, valendo frisar que esse expediente do TCU salientou a natureza sigilosa das informações contidas no referido processo.

24. O citado processo tratou do acompanhamento determinado no Acórdão 28/2009-Plenário (de caráter reservado), com o objetivo de aferir a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos praticados com base nas Medidas Provisórias nºs 442/2008 e 443/2008, convertidas nas Leis nºs 11.882/2008 e 11.908/2009 respectivamente, junto ao Banco Central do Brasil, à Comissão de Valores Mobiliários, ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal.

25. As partes mais importantes do processo acima citado são abaixo resumidas, sem que, a nosso ver, haja comprometimento de qualquer informação merecedora de tratamento sigiloso.

26. De acordo com os autos, os diversos trabalhos de fiscalização realizados para acompanhamento dos atos praticados pelo BB e pela CAIXA, com base nas Medidas Provisórias nºs 442 e 443/2008 e respectivas leis de conversão, abrangendo o período desde o início da crise internacional de 2008 até aquele momento, permitiam concluir que o processo de acompanhamento havia cumprido os objetivos para os quais fora constituído, sem prejuízo de outras fiscalizações que poderão ser propostas em face de futuras operações com base nas Leis nºs 11.882/2008 e 11.908/2009, razão pela qual foi autorizado o **arquivamento do referido processo**.

27. Foram considerados atendidos os objetivos daquele processo de acompanhamento, sem prejuízo das apurações em curso no **TC 002.665/2011-5**, referente a relatório de auditoria com enfoque na aquisição de participação acionária no Banco Panamericano S.A. pela Caixa Participações S.A. – CAIXAPAR – subsidiária integral da Caixa Econômica Federal - CAIXA – a partir de autorização concedida pela Lei nº 11.908/2009.

28. Saliente-se que cópias do Acórdão e do Relatório e Voto que o fundamentaram acima mencionados estão disponíveis para os interessados na Secretaria da Comissão.

29. Restou, portanto, por fim analisar os resultados do processo **TC 002.665/2011-5** supracitado.

I.3 – TC 002.665/2011-5

30. A partir de pesquisa no sítio do TCU, foram obtidas as informações a seguir descritas.

31. Em seu Relatório, o Ministro Relator traz um breve histórico sobre o assunto abordado:

Trata-se, na origem, de relatório de auditoria com enfoque nas operações voltadas à aquisição de participação acionária no Banco Panamericano S.A. pela Caixa Participações S.A. – Caixapar –, subsidiária integral da Caixa Econômica Federal – Caixa –, a partir da autorização concedida pela Lei 11.908/2009, apreciando-se, nesta assentada, as razões de justificativa dos responsáveis, em virtude das audiências determinadas mediante o Acórdão 1.005/2012-Plenário.

(...)

HISTÓRICO

2. O **Acórdão 3.251/2010-TCU-Plenário** (peça 1) determinou a esta Secretaria que analisasse o contrato de compra e venda de ações entre a Caixapar e o Banco Panamericano, bem como analisasse todas as aquisições efetuadas pela Caixa Econômica, com fundamento na Lei 11.908/2009.

3. Assim, foi iniciada a Fiscalização 72/2011, resultando no relatório de auditoria (peça 61) que apresentou os seguintes achados:

- a) inexistência de conta caução para suportar passivos ocultos;
- b) forma de pagamento não alinhada às melhores práticas do mercado;
- c) contratação de empresa de consultoria com cláusula de êxito;
- d) impropriedades nos trabalhos de avaliação econômico-financeira;
- e) riscos da presença da Caixapar no grupo de controle do Banco Panamericano, após a entrada do BTG Pactual.

4. Diante desses achados, foi realizada a oitiva da Caixa, sendo que os documentos por ela apresentados acabaram por gerar a necessidade de uma inspeção (peça 71), para que se examinassem os originais das atas do Conselho Diretor (CD) e do Conselho de Administração (CA) que deliberaram sobre a aquisição de participação acionária no Banco Panamericano.

5. Durante a inspeção, a equipe de auditoria identificou fragilidades e possíveis irregularidades nos procedimentos de formalização em ata das decisões tomadas pelos órgãos colegiados da administração da Caixa, razão pela qual foi autuada representação específica para tratar do assunto, TC 26.244/2011-0.

6. A manifestação da Caixa sobre os achados foi analisada na instrução da peça 82, concluindo-se que não havia necessidade de alterar a proposta feita no relatório de auditoria.

7. A Caixa apresentou nova documentação (peça 90), que foi encaminhada a esta Secretaria para análise, por meio do despacho do Ministro-Relator Raimundo Carreiro (peça 91).

8. A análise dessa documentação foi realizada na instrução da peça 93, que concluiu que a documentação e os argumentos apresentados pela Caixa não continham elementos suficientes para elidir as irregularidades/impropriedades identificadas ou alterar qualquer dos achados de auditoria.

9. Por fim, o Acórdão 1.005/2012-TCU-Plenário (peça 114) [proferido em sessão reservada, em virtude de informações contidas nos autos consideradas de importância estratégica para a Caixa e a Caixapar] deliberou sobre o relatório de

auditoria, sendo que, entre outras medidas, apontou a audiência dos responsáveis (...).

10. Os responsáveis foram chamados em audiência (...).

(...)

32. Em seu Voto, segue-se a análise do tema:

Trata-se de relatório de auditoria com enfoque nas operações de aquisição de participação acionária do Banco Panamericano S.A. pela Caixa Participações S.A. – Caixaapar –, subsidiária integral da Caixa Econômica Federal – Caixa –, em que se analisam, no presente aresto, as razões de justificativa dos responsáveis em virtude das audiências determinadas mediante o Acórdão 1.005/2012-Plenário, enfocando as seguintes condutas:

a) “aquisição de participação societária no Banco Panamericano sem a previsão de constituir conta caução para suportar passivos ocultos, contrariando diretriz expressa no art. 1º, §2º, inciso V da Resolução do Conselho Diretor da Caixa 3415, de 28/10/2008, estabelecida com base no art. 2º, §2º da Lei 11.908/2009” (...);

b) “inclusão da Cláusula Terceira – da forma de pagamento, item “b” –, no referido contrato, que condicionou o pagamento dos serviços de assessoria nas negociações e de avaliação econômico-financeira à efetiva aquisição de participação no Banco Panamericano, configurando, dessa forma, incentivo para que o Banco Fator possuísse interesse no fechamento do negócio, em desconformidade com o art. 2º, §1º, da Lei 11.908/2009” (...);

c) “prejuízo à aferição da confiabilidade da avaliação do Banco Panamericano, em desacordo com o disposto no inciso I do § 2º do art. 1º da Resolução 3415/2008, do Conselho Diretor da Caixa, e o art. 30, caput e inciso I, do Estatuto Social da Caixaapar, em face das seguintes condutas (...):

c.1) “excessiva celeridade imposta aos trabalhos da BDO Consultores, responsável pela fairness opinion para atestar a confiabilidade da avaliação do Banco Panamericano feita pelo Banco Fator”;

c.2) “assinatura do contrato de compra e venda das ações do Banco Panamericano, em 1º/12/2009, antes da conclusão dos trabalhos de ‘fairness opinion’, baseando-se a negociação em um relatório de andamento dos trabalhos da BDO, apresentado em 30/11/2009 (segunda-feira), um dia útil após a contratação da consultoria, ocorrida no dia 27/11/2009 (sexta-feira)”;

c.3) “escopo limitado em extensão e profundidade dos trabalhos de ‘fairness opinion’”.

d) celebração de acordo de acionistas entre a Caixaapar e o Banco Panamericano S.A. (sic) [Banco BTG Pactual S/A, novo controlador do Panamericano] em que foram retiradas “da Caixaapar importantes prerrogativas da gestão estratégica do Banco Panamericano, em desacordo com o inciso II do §2º do art. 1º da Resolução CD-Caixa 3415/2008, tendo em vista que as decisões finais sobre a definição do orçamento anual e o plano de negócios do Banco ficaram a cargo do BTG Pactual, fato que se torna mais grave diante da disposição do mesmo acordo de acionistas, que classifica a Caixaapar como integrante do grupo de controle do Banco Panamericano ‘para todos os efeitos’, sujeitando-a aos mesmos riscos e responsabilidades impostas ao BTG Pactual” (...).

2. Conforme anotado no Relatório, a unidade técnica, após analisar as razões de justificativa dos responsáveis, rejeitou-as no que tange à dispensa de conta caução (item a) e à inclusão de cláusula de êxito na contratação do Banco

Fator (item b), considerando elididos os outros dois pontos das audiências, alusivos à contratação da BDO Consultores (item c) e à assinatura do acordo de acionistas (item d). Destarte, propõe seja aplicada aos responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 268, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal, por considerar as condutas como graves infrações a normas legais e regulamentares. A instrução apresenta, também, as demais propostas acessórias às sanções alvitadas, a retirada da chancela de sigilo dos autos e a notificação dos interessados.

3. Feito esse breve histórico, passo à análise de mérito, assinalando minha concordância com as análises e conclusões lançadas pela unidade técnica, exceto quanto à rejeição das razões de justificativa referentes à dispensa de conta caução (item a).

(...)

33. Da análise da matéria, por meio do Acórdão nº 1692/2014 – TCU – Plenário, os Ministros, reunidos em sessão extraordinária, de caráter reservado, do Plenário, de 25/6/2014, decidiram em:

9.1 nos termos do art. 250, §2º, do Regimento deste Tribunal, rejeitar as razões de justificativa dos responsáveis (...), em face da inclusão de cláusula de êxito (Cláusula Terceira – da forma de pagamento, item “b”) no contrato de prestação de serviços especializados de consultoria técnica, celebrado em 29/6/2009, entre a Caixapar S/A e o Banco Fator S/A (peça 33), procedimento em desacordo com as disposições do art. 2º, §1º, da Lei 11.908/2009 e com os princípios da eficiência e da economicidade, previstos respectivamente nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal;

9.2 deixar de aplicar aos responsáveis mencionados no subitem 9.1 a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, em face da circunstância atenuante da reprovabilidade da respectiva conduta (ausência de vedação legal expressa à utilização de cláusula de êxito em contratos assemelhados ao firmado entre a Caixapar S/A e o Banco Fator S/A);

9.3 nos termos do art. 250, §1º, do Regimento Interno deste Tribunal, acolher as razões de justificativas dos responsáveis indicados no item 3 deste Acórdão no que tange aos demais pontos de audiência enfocados neste processo;

9.4 com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar à Caixa Econômica Federal que se abstenha de permitir a inclusão de “cláusula de êxito” em futuros contratos de prestação de serviços especializados de consultoria técnica similares ao firmado entre a Caixapar S/A e o Banco Fator S/A, em 29/6/2009, estendendo tal vedação a todas as suas subsidiárias;

9.5 nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, recomendar ao Banco Central do Brasil que, no exercício de seu poder regulador, oriente os demais bancos sob controle da União acerca da determinação expressa no subitem 9.4 do presente Acórdão;

9.6 retirar o caráter sigiloso dos presentes autos, mantendo-o apenas com relação às peças 19, 21 a 60, 68, 69, 76 a 81 e 144), em observância ao item 9.9 do Acórdão 1.005/2012-TCU-Plenário;

9.7 dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.7.1 às presidências da Caixa Econômica Federal e da Caixapar S/A;

9.7.2 aos responsáveis indicados no item 3;

9.7.3 ao Deputado Federal Edinho Bez, em complemento ao Ofício

0202/2013-TCU/SecexFazenda, de 3/9/2013, referente à solicitação versada no TC 017.376/2007-3);

9.7.4 à presidência do Banco Central do Brasil;

9.8 **autorizar o arquivamento do processo**, após as comunicações cabíveis.

É o relatório.

II - VOTO

As informações remetidas pelo Tribunal de Contas da União alcançaram os objetivos pretendidos por esta proposição, uma vez que ao constatar eventuais evidências de irregularidades, a partir dos diversos trabalhos de fiscalização empreendidos para verificar a legalidade, legitimidade e economicidade dos procedimentos adotados pelo BB e pela CAIXA com base nas Medidas Provisórias nºs 442/2008 e 443/2008 e respectivas leis de conversão, Leis nº 11.882/2008 e 11.908/2009, as providências cabíveis foram adotadas pela Corte de Contas na forma de recomendações ou determinações.

Assim sendo, **VOTO pelo encerramento e arquivamento da presente PFC por ter alcançado seus objetivos, não restando qualquer providência a ser tomada por parte desta Comissão.**

Sala da Comissão, de de

Deputado JOSÉ NELTO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pelo encerramento; e, no mérito, pelo arquivamento da Proposta de Fiscalização e Controle nº 76/2009, nos termos do Parecer do Relator, Deputado José Nelto.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Márcio Labre - Vice-Presidente, Aluisio Mendes, Carlos Jordy, Fernando Rodolfo, Gilberto Abramo, Juninho do Pneu, Edilázio Júnior, Eduardo Braide, Felício Laterça, Hildo Rocha, Jorge Solla, José Nelto, Júnior Mano, Padre João e Silvia Cristina.

Sala da Comissão, em 9 de outubro de 2019.

Deputado LÉO MOTTA
Presidente

FIM DO DOCUMENTO