



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 17, DE 2007

Propõe que a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, realize juntamente com o Tribunal de Contas da União, fiscalização de ato da Secretaria do Tesouro Nacional.

Autor: Deputado **NELSON MARQUEZELLI**

Relator: Deputado **ROBERTO SANTIAGO**

RELATÓRIO FINAL

I - RELATÓRIO

Trata-se de proposta de fiscalização e controle - PFC, apresentada a esta Comissão em 01/06/2007, para que o Tribunal de Contas da União - TCU realizasse fiscalização em ato da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, na Portaria nº 386 de 14/08/2000, em função da ocorrência de possíveis ilegalidades.

O relatório prévio à PFC em análise, aprovado por esta Comissão em 12/12/2007, previa em seu item V – Plano de Execução e Metodologia de Avaliação a solicitação ao TCU para examinar a regularidade da supracitada Portaria nº 386/2000, da STN.

Na solicitação, indicou-se ainda à Corte de Contas a necessidade de manifestação, no mínimo, quanto aos seguintes aspectos:

- a) autorização para substituição de títulos securitizados e inegociáveis por títulos da dívida pública, que permitem a troca e a negociação de papéis no âmbito do Programa Nacional de Desestatização;
- b) conflito de interesses, uma vez que o Secretário do Tesouro Nacional acumulava o cargo de Presidente do Conselho de Administração do BANESPA, à época da edição da mencionada Portaria;
- c) nulidade da Portaria nº 386, de 14/08/2000, da Secretaria do Tesouro Nacional e as consequências decorrentes da eventual declaração de nulidade do respectivo ato.

Em resposta ao Ofício Nº 016/08/CTASP da Presidência desta Comissão, de 11/03/2008, a Corte de Contas, por intermédio do Aviso nº 1592–Seses–TCU–Plenário, de 29/10/2008, encaminhou cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 004.936/2008-6, examinado pelo Plenário daquela Corte em 29/10/2008, bem como do Relatório e do Voto que fundamentaram a deliberação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

Em seu relatório, o Ministro Relator acatou o teor do pronunciamento adotado pela unidade técnica, que analisou o feito e concluiu nos seguintes termos:

(...)

4. CONCLUSÃO

65. Conforme foi evidenciado, na Portaria STN nº 386/2000, não foi detectado nenhum indício de irregularidade. Em primeiro lugar, a Medida Provisória nº 1.560-5, de 15 de maio de 1997, que estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal, não veda a posterior permuta dos títulos emitidos pela União no âmbito desse programa de refinanciamento. Já o art. 1º da Medida Provisória nº 1.974-81/2000, posteriormente convertida na Lei nº 10.179/2001, autoriza essa permuta de títulos, tendo como única exigência legal para essa substituição a obediência da equivalência econômica que, conforme foi demonstrado, foi observada.

66. Cabe ressaltar que do ponto de vista do Tesouro Nacional, essa permuta de ativos foi neutra, uma vez que os valores econômicos e de face de ambos os papéis são equivalentes e a taxa juros e a correção da inflação são as mesmas (12% a.a. mais IGP-DI).

67. Além disso, a competência para realizar essa permuta é do Secretário do Tesouro Nacional, por delegação do Ministro da Fazenda. Já a competência do Senado Federal se restringe à autorização para o refinanciamento.

68. No que diz respeito à possível perda do fundo previdenciário e a consequente redução dos proventos dos aposentados, como essa permuta dos títulos foi neutra do ponto de vista financeiro para o Tesouro, pode-se dizer que também foi para o Banespa, vez que o valor econômico dos papéis é equivalente e a rentabilidade desses títulos é a mesma.

69. No entanto, se essa perda ocorreu em função de o Banespa não ter apropriado a capitalização de 12% a.a. mais o IGP-DI no fundo de complementação das aposentadorias e pensões de seus funcionários, conforme foi alegado na Proposta de Fiscalização e Controle nº 17/2007, ou em função da negociação desses papéis no mercado, com obtenção de uma rentabilidade inferior à do CFT, a restituição dessa perda, caso tenha ocorrido, não pode ser resolvida neste Tribunal, visto que não tem competência constitucional para julgar assuntos dessa natureza. O fórum competente para essa discussão é o Poder Judiciário.

70. Assim, a edição da Portaria STN nº 386/2000 atendeu aos requisitos legais, sendo válida a permuta dos ATSP970315 pelos Certificados Financeiros do Tesouro - CFT, série A1.

71. No que se refere ao conflito de interesses, verifica-se, em todo o trâmite do caso em questão, que não havia, naquele período, embaraço na legislação ao desempenho simultâneo de Secretário do Tesouro Nacional e de membro do Conselho de Administração do Banespa. Além disso, não há registro de que a decisão de pleitear a troca dos referidos títulos partiu monocraticamente do Sr. Fábio de Oliveira Barbosa, então Secretário do Tesouro Nacional, pois o mesmo era apenas membro do Conselho de Administração que não tem competência para emitir tais atos de gestão, sendo estes de competência da diretoria do Banespa. Acrescenta-se que essa operação de troca passou pelo crivo de vários órgãos que emitiram pareceres favoráveis, inclusive contendo uma autorização especial prévia do Banco Central para iniciar as tratativas junto à Secretaria do



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

Tesouro Nacional. Ademais, a permuta, do vista financeiro, foi uma operação neutra para ambas as partes (o Tesouro Nacional e o Banespa).

72. Portanto, pelo conjunto de documentos apresentados (não foi analisado o Regimento Interno do Banespa do período), normativos vigentes à época e entendimento mais recente a cerca da matéria, não há como suscitar conflito de interesses.

73. Quanto à possível nulidade da Portaria STN nº 386/2000, não é possível anulá-la, uma vez que não há indícios de ilegalidade na edição desse ato. Entretanto, uma consequência provável para uma eventual anulação dessa Portaria, caso fosse considerada ilegal, seria, inicialmente, o cancelamento da emissão dos CFT que substituiu o ATSP 970315. Em seguida, deveria ser editada uma nova portaria, agora de acordo com os preceitos legais, autorizando a emissão novos títulos. Esses papéis, conforme determina a Medida Provisória nº 1.974-81, posteriormente convertida na Lei nº 10.179/2001, teriam como única exigência a observação da equivalência econômica, sendo irrelevante a característica da negociabilidade ou da inegociabilidade. Quanto aos recursos que já foram pagos ao Banespa, como essa Instituição pode ser considerada um terceiro de boa-fé em relação à Secretaria do Tesouro Nacional, esses valores percebidos não teriam que ser devolvidos.

2. Às fls. 60/61, os responsáveis pelo relatório, com a anuência da titular da Unidade Técnica (fls. 61, verso), fez as seguintes propostas de encaminhamento:

5.1. prestar as seguintes informações à Presidência da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, obtidas mediante realização de Inspeção na Secretaria do Tesouro Nacional:

a) quanto à autorização para substituição de títulos securitizados e inegociáveis por títulos da dívida pública, que permitem a permuta e a negociação de papéis no âmbito do Programa Nacional de Desestatização cabe evidenciar que a edição da Portaria nº 386/2000 da Secretaria do Tesouro Nacional atendeu aos requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória nº 1.974-81/2000, sendo, portanto, válida a permuta dos ATSP970315 pelos Certificados Financeiros do Tesouro - CFT;

b) no que diz respeito ao conflito de interesses, pode-se afirmar que não ocorreu, uma vez que:

b.1) não existia, naquele período, vedação na legislação acerca do desempenho simultâneo do cargo de Secretário do Tesouro Nacional e de membro do Conselho de Administração de empresa federalizada;

b.2) não há registro de que a decisão de pleitear a troca dos referidos títulos partiu monocraticamente do Sr. Fábio de Oliveira Barbosa, então Secretário do Tesouro Nacional, pois ela era apenas membro do Conselho de Administração que, conforme dispõe o art. 142 da Lei 6404/76, não tem competência para emitir tais atos de gestão, sendo estes de competência da diretoria do Banespa;

b.3) essa operação de troca passou pelo crivo de vários órgãos que emitiram pareceres favoráveis, inclusive contendo uma autorização especial prévia do Banco Central;

b.4) a permuta, do vista financeiro, foi uma operação neutra para a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco do Estado de São Paulo S.A.;

c) no que se refere à possível nulidade da Portaria STN nº 386/2000 e suas prováveis consequências, não é possível anulá-la, uma vez que não há indícios de ilegalidade na edição desse ato. Entretanto, uma consequência provável para uma



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

eventual anulação dessa Portaria, caso fosse considerada ilegal, seria, inicialmente, o cancelamento da emissão dos CFT que substituiu o ATSP 970315. Em seguida, deveria ser editada uma nova portaria, agora de acordo com os preceitos legais, autorizando a emissão novos títulos. Esses papéis, conforme determina a Lei nº 10.179/2001, teriam como única exigência a observação da equivalência econômica, sendo irrelevante a característica da negociabilidade ou da inegociabilidade. Quanto aos recursos que já foram pagos ao Banespa, como essa Instituição pode ser considerada um terceiro de boa-fé em relação à Secretaria do Tesouro Nacional, esses valores percebidos não teriam que ser devolvidos;

5.2. encaminhar cópia do Relatório de Inspeção, bem como do Acórdão, do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Presidência da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados;

(...)

Em seu voto, o Ministro Relator concluiu nos seguintes termos:

(...)

3. Este Tribunal abordou com muita propriedade a questão da securitização de dívidas ocorrida e os Planos de Complementação de Aposentadorias e Pensões do Banespa no TC 002.695/1999-5 (Decisão nº 234/2002 - TCU - Plenário) e no TC 010.136/2007-0 (Acórdão 1679/2007 - TCU - Plenário), razão pela qual não cabe repisar os argumentos aventados nessas ocasiões, mas restringir-se ao que, em suma, foi demandado pela CTASP: a verificação da legalidade da autorização de permuta de títulos securitizados e inegociáveis por títulos da dívida pública negociáveis, por meio da Portaria nº 386, de 14/08/2000, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN (fls. 62, anexo 1).

4. Do exame da legislação em vigor à época, constata-se que não havia vedação para a realização da permuta de títulos por parte da Medida Provisória nº 1.560-5, mas, ao contrário, permissão para fazê-lo dada pela Medida Provisória nº 1.974-81. Este último diploma, por sua vez, era compatível com o acordado no Contrato de Refinanciamento firmado com o Estado de São Paulo.

5. Portanto, o único óbice que se poderia aventar seria a ausência de equivalência econômica entre os títulos permutados. Tal hipótese, no entanto, foi devidamente afastada, como se verifica no Relatório de Auditoria acima transcrito, onde está provado não ter havido prejuízo ao Tesouro Nacional, pois a permuta envolveu títulos com as mesmas características financeiras.

6. A portaria que autorizou a permuta, enquanto ato administrativo, além de ter apresentado conteúdo amparado pelo ordenamento jurídico, ainda obedeceu a todos os demais requisitos de formação.

7. O Secretário do Tesouro Nacional a firmou com base em delegação de competência do Ministro da Fazenda (fls. 95, anexo 1), que é a autoridade competente para a sua prática, nos termos do art. 30 do Decreto nº 3.540/2000. Além disso, não restou caracterizado conflito de interesses. Primeiro porque efetivamente não havia interesses em conflito, pois se tratava de substituição de títulos públicos com equivalência econômica, sem nenhuma repercussão negativa para o Erário. Em segundo lugar, havia compatibilidade entre as atribuições das funções exercidas pelo Secretário e membro do Conselho de Administração, quando da expedição do ato.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

8. Acrescente-se ainda que as tratativas de redefinição do fluxo financeiro dos títulos, havidas entre o Banespa e a STN, respaldaram-se no Voto nº 472/99 do Conselho Monetário Nacional (fls. 112, anexo 1).

9. O assunto foi amplamente debatido na Audiência Pública nº 2.237/07, realizada em 06/12/2007, quando foram ouvidos os principais interessados na matéria, entre eles o Sr. Fábio de Oliveira Barbosa, ex-Secretário do Tesouro Nacional, o Sr. Djalma Emídio Botelho, representante da Associação dos Funcionários Aposentados do Banco do Estado de São Paulo - AFABESP, e o Sr. José Paiva Ferreira, representante do Banco Santander do Brasil.

10. Assim, uma vez comprovada a legalidade da Portaria nº 386, entendo que se esgotou a alçada deste Tribunal, não sendo pertinente que este Colegiado examine questões outras que não estejam incluídas no âmbito de sua competência.

11. Assim, acolho com pequenos ajustes a proposta de encaminhamento feita pela 2ª Secex, cujos argumentos incorporo às presentes razões de decidir, e Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Diante disso, por meio do Acórdão nº 2392/2008 – Plenário, proferido em 29/10/2008, nos autos do processo nº TC 004.936/2008-6, o Tribunal decidiu:

(...)

9.2. informar à Presidência da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, que o ato do Sr. Secretário do Tesouro Nacional, consubstanciado na Portaria nº 386, de 14 de agosto de 2000, por meio da qual ficou autorizada a emissão de Certificados do Tesouro, Série A - CFT-A, colocados junto ao Banco do Estado de São Paulo - Banespa e ao Fundo Banespa de Seguridade Social - Banesprev, atendeu aos requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória nº 1.974-81/2000, sendo, portanto, válida a permuta dos ATSP970315 pelos referidos títulos;

(...)

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 14, inciso IV, da Resolução TCU nº 215/2008.

(...)

É o relatório.

II - VOTO

As informações remetidas pelo Tribunal de Contas da União alcançaram os objetivos pretendidos por esta proposição, uma vez que, realizados os procedimentos de fiscalização, ficou constatado que:

- a) quanto à autorização para substituição de títulos securitizados e inegociáveis por títulos da dívida pública, que permitem a permuta e a negociação de papéis no âmbito do Programa Nacional de Desestatização cabe evidenciar que **a edição da Portaria nº 386/2000 da Secretaria do Tesouro Nacional atendeu aos requisitos legais**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

estabelecidos na Medida Provisória nº 1.974-81/2000, sendo, portanto, válida a permuta dos ATSP970315 pelos Certificados Financeiros do Tesouro - CFT;

- b) **não ocorreu o suposto conflito de interesses;**

c) no que se refere à possível nulidade da Portaria STN nº 386/2000 e suas prováveis consequências, **não é possível anulá-la, uma vez que não há indícios de ilegalidade na edição desse ato.**

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 2009

Deputado ROBERTO SANTIAGO
Relator