

GRUPO II - CLASSE VII – PLENÁRIO

TC 023.754/2013-3

Natureza: Representação

Representante: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional - SecexFazenda

Unidade: Banco Central do Brasil - Bacen

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LEGALIDADE DOS PROCEDIMENTOS QUE TÊM SIDO ADOTADOS PELO BANCO CENTRAL DO BRASIL PARA A TRANSFERÊNCIA AO TESOIRO NACIONAL DO RESULTADO POSITIVO ORIUNDO DA OPERAÇÃO DE EQUALIZAÇÃO CAMBIAL, DE QUE TRATA A LEI 11.803/2008. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de representação de autoria da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional - SecexFazenda, sobre a legalidade dos procedimentos que têm sido adotados pelo Banco Central do Brasil (Bacen) para a transferência ao Tesouro Nacional do resultado positivo oriundo da operação de equalização cambial, de que trata a Lei 11.803/2008.

2. Na instrução da peça 23, o auditor da SecexFazenda, após fazer considerações econômicas e jurídicas sobre a questão suscitada na exordial, chegou às seguintes conclusões:

“145. *O objetivo do presente trabalho (item 1) foi o de avaliar a legalidade dos procedimentos que têm sido adotados pelo Bacen para a transferência, ao TN, do resultado positivo oriundo da operação de equalização cambial, cujo pagamento é determinado pelo art. 6º, inciso I, da Lei 11.803, de 2008 (item 63).*

146. *A equalização cambial é operação que anula os ganhos e as perdas obtidos pelo Bacen ao longo de um semestre em decorrência de variações na taxa de câmbio (itens 58 a 60). O objetivo dessa anulação (equalização) é excluir, do resultado patrimonial semestral apurado pelo Bacen, como de fato ocorre, os ganhos ou perdas decorrentes da variação da taxa de câmbio (item 56).*

147. *A anulação de eventual ganho diário com variação cambial é efetuada por intermédio do registro concomitante de um passivo de igual montante para o Bacen, junto ao TN. A anulação de eventual perda diária com variação cambial é efetuada por intermédio do registro concomitante de um ativo de igual montante para o Bacen, junto ao TN (item 61).*

148. *Ao final do semestre, ocorre a compensação do saldo de referidos ativo e passivo (item 61). Se as perdas com variação cambial foram maiores que os ganhos, então haverá registrado no balanço do Bacen um ativo junto ao TN, que por este precisará ser honrado. Mas se os ganhos com variação cambial foram maiores que as perdas, então haverá um passivo registrado no balanço do Bacen, o qual precisará ser honrado pela autoridade monetária junto ao TN.*

149. *Desde sua implementação, o pagamento do resultado positivo da equalização cambial tem sido efetuado por intermédio de depósito de Reais na Conta Única do Tesouro Nacional (itens 101 a 103).*

150. *Frise-se que referido pagamento não tem qualquer relação com a transferência do resultado patrimonial positivo apurado pelo Bacen em suas demonstrações contábeis. Esta é efetuada com base no que estabelecem (item 47) a LRF e a Medida Provisória 2.179-36, de 2001, enquanto aquele é feito em razão do que determina o art. 6º, I, da Lei 11.803, de 2008.*

151. Desse modo, por não se tratar de transferência de resultado patrimonial do Bacen, mas de mero pagamento de uma obrigação junto ao TN (item 119), não há, ao que nos parece, como utilizar-se o disposto pelo art. 4º, XXVII, da Lei 4.595, de 1964, para determinar ao CMN que disponha, a cada semestre, sobre a forma de transferência do resultado positivo da equalização cambial ao TN.

152. De outro lado, como já manifestado nesta instrução (item 118), a evolução das normas afetas à apuração do resultado do Banco Central parece ter deixado demonstrado que o pagamento a que se refere o art. 6º, I, da Lei 11.803, de 2008, deve ser efetuado mediante depósito de Reais na Conta Única do TN.

153. Nesse sentido, há que se concluir que o procedimento adotado pelo Bacen para o pagamento do resultado positivo da equalização cambial – transferência de recursos financeiros para a Conta Única do TN – está de acordo com o que determina o art. 6º, I, da Lei 11.803, de 2008.

154. Entretanto, os presentes autos deixaram evidenciado que é preciso atentar para alguns pontos. O primeiro deles é que o estabelecimento de normas afetas à apuração do resultado do Bacen e de sua transferência ao TN deve se dar por intermédio de leis complementares, em razão da determinação expressamente contida no art. 163 e art. 165, § 9º, II, da Constituição da República (item 10).

155. O segundo é que, ao longo do tempo, diversas leis ordinárias e medidas provisórias foram editadas para dispor sobre matéria que, a nosso ver, está reservada à lei complementar (item 14 a 49), alterando, inclusive, conteúdo de normas que foram recepcionadas pela atual Carta Magna como lei complementar.

156. O terceiro ponto é que a operação de equalização cambial atingiu seu objetivo de reduzir a volatilidade do resultado patrimonial do Bacen (item 56 a 64 e 67 a 69).

157. O quarto aspecto é que a operação de equalização cambial deveria ter sido implementada por intermédio de lei complementar (itens 65 e 66), posto que interfere diretamente no relacionamento entre o Bacen e o TN.

158. O quinto ponto é que, apesar de atingir seu principal objetivo, a operação de equalização cambial acabou promovendo algumas distorções no relacionamento entre o Bacen e o TN, a saber: (i) alguns semestres não teriam apresentado transferência de resultados positivos ao TN, mas cobertura de resultados negativo pelo TN (item 72); (ii) a operação de equalização cambial não prevê prévia compensação de valores com o resultado patrimonial (item 73); e (iii) existirão situações em que o Bacen ficará impedido de formar reservas de resultado, posto que o valor do resultado patrimonial – sobre o qual incide a formação de reservas – será menor que o montante possível para formação de reservas (itens 74 a 80).

159. O sexto ponto é que a legislação referente à apuração e à transferência dos resultados do Bacen parece não estar adequada a um ambiente em que os estoques de reservas internacionais são volumosos e as oscilações na taxa de câmbio são constantes e expressivas. Isso faz com que, em determinadas situações, a transferência, pelo Bacen ao TN, de ganhos oriundos da variação na taxa de câmbio ainda não realizados financeiramente possa ser interpretada como uma criação de moeda não requerida pelo sistema econômico ou uma espécie de financiamento concedido pelo Bacen ao TN, operação expressamente vedada pelo art. 164 da Constituição da República (itens 82 a 96 e 113 a 116).

160. Um outro aspecto que precisa ser destacado é o entendimento do STF em relação ao art. 7º da LRF (itens 133 a 144). Ao contrário do que parece fazer crer a Consultoria Jurídica desta Corte de Contas (item 132), em nenhum momento o STF se pronunciou no sentido de que o art. 7º, **caput** e § 1º, da LRF, não seria matéria de lei complementar. O pronunciamento da Suprema Corte - com o qual concordamos, frise-se - foi apenas em relação aos §§ 2º e 3º do art. 7º (item 135).”

3. Em função dessas constatações, a unidade técnica formulou a seguinte proposta de mérito: “a) com fulcro nos artigos 235 e 237 do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) considerar que o procedimento de efetuar o pagamento do resultado positivo da equalização cambial mediante depósito de Reais na Conta Única do Tesouro Nacional é compatível com o disposto pelo art. 6º, I, da Lei 11.803, de 2008, (itens 118 e 119);

c) encaminhar cópia da Decisão que vier a ser proferida, bem como da instrução e do voto que a fundamentarem:

c.1) ao Presidente do Banco Central do Brasil;

c.2) ao Ministro de Estado da Fazenda;

c.3) ao Secretário da STN – Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

c.4) ao Secretário da SOF – Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

c.5) ao Presidente do Senado Federal;

c.6) ao Presidente da Câmara dos Deputados;

c.7) à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

c.8) à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal;

c.9) à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados; e

c.10) à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

d) arquivar os presentes autos.”

É o relatório.

VOTO

Em apreciação representação de autoria da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional - SecexFazenda, sobre a legalidade dos procedimentos que têm sido adotados pelo Banco Central do Brasil (Bacen) para a transferência ao Tesouro Nacional do resultado positivo oriundo da operação de equalização cambial, de que trata a Lei 11.803/2008.

2. A equalização cambial é a operação que anula os ganhos e as perdas obtidos pelo Bacen ao longo de um semestre em decorrência de variações na taxa de câmbio e tem por objetivo excluir do resultado patrimonial, apurado pela autoridade monetária, os ganhos ou perdas relacionados com as oscilações cambiais.

3. O art. 6º, inciso I, da referida lei assim dispõe:

“Art. 6º O resultado financeiro das operações com reservas cambiais depositadas no Banco Central do Brasil e das operações com derivativos cambiais por ele realizadas no mercado interno, conforme apurado em seu balanço, será considerado:

I - se positivo, obrigação do Banco Central do Brasil com a União, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil subsequente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional.”

4. Na instrução da peça 23, o auditor da unidade técnica, após fazer considerações econômicas e jurídicas sobre o problema suscitado na exordial, concluiu que o procedimento adotado pelo Bacen para o pagamento do resultado positivo da equalização cambial, ou seja, a transferência de recursos financeiros para a Conta Única do Tesouro Nacional, está de acordo com o que determina o art. 6º, inciso I, da Lei 11.803/2008.

5. Em função disso, a SecexFazenda propôs conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la procedente e enviar cópia da instrução e do inteiro teor da decisão ao Bacen e a diversas unidades.

6. Com efeito, a representação deve ser conhecida, pois, conforme dispõe o inciso VI do art. 237 do Regimento Interno, as unidades técnicas do Tribunal têm legitimidade para representar à Corte de Contas.

7. Porém, com vênias por discordar da SecexFazenda, a representação deve ser julgada improcedente, uma vez que a questão hipotética da ilegalidade dos procedimentos que têm sido adotados pelo Banco Central do Brasil para a transferência ao Tesouro Nacional do resultado positivo oriundo da operação de equalização cambial, levantada na inicial, foi devidamente esclarecida.

8. Por oportuno, relembro que assunto correlato foi tratado pelo Tribunal nos autos do TC 022.649/2009-4, que versou sobre relatório de levantamento no Banco Central do Brasil e na Secretaria do Tesouro Nacional destinado a verificar a influência das políticas monetária e cambial na política fiscal, bem como avaliar a legalidade da sistemática de repasse de resultados positivos do Bacen ao TN e da cobertura de resultados negativos, decorrentes da execução das políticas cambial e monetária.

9. Na ocasião, foi prolatado o Acórdão 1.259/2011 - Plenário, cujo sumário, a seguir transcrito, expressa bem o posicionamento tomado por esta Corte, à época:

“LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. POLÍTICAS MONETÁRIA, CAMBIAL E FISCAL. REPASSES DE RESULTADOS POSITIVOS DO BANCO CENTRAL AO TESOURO NACIONAL E COBERTURAS DE RESULTADOS NEGATIVOS, DECORRENTES DA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS CAMBIAL E MONETÁRIA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À EXECUÇÃO DA POLÍTICA MONETÁRIA. AUSÊNCIA DE ANTINOMIA ENTRE LEI Nº 11.803/2008 E LRF. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO”.

Ante o exposto, discordando em parte da unidade técnica, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de outubro de 2014.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2731/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-023.754/2013-3
2. Grupo II - Classe VII - Representação
3. Representante: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional - SecexFazenda
4. Unidade: Banco Central do Brasil - Bacen
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecexFazenda
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre a legalidade dos procedimentos que têm sido adotados pelo Banco Central do Brasil para a transferência ao Tesouro Nacional do resultado positivo oriundo da operação de equalização cambial, de que trata a Lei 11.803/2008.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 237, inciso VI, e parágrafo único do Regimento Interno/TCU, em:

- 9.1 conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la improcedente;
- 9.2 dar ciência desta deliberação ao Banco Central do Brasil e à representante;
- 9.3 arquivar o processo.

10. Ata nº 40/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/10/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2731-40/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro (Relator) e Bruno Dantas.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral