

GRUPO I - CLASSE II - Plenário

TC-032.485/2014-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PEDIDO FORMULADO PELA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARA QUE O TCU A AUXILIE NO ACOMPANHAMENTO DE INVESTIGAÇÕES RELATIVAS AO DENOMINADO “MARKETING MULTINÍVEL”, REALIZADAS PELA POLÍCIA FEDERAL, MINISTÉRIO PÚBLICO E SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. MATÉRIA ALHEIA ÀS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DO TCU. NÃO CONHECIMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Este processo cuida de solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, originada de pedido de autoria do Deputado Federal Carlos Brandão, com o objetivo de realizar fiscalização, em auxílio à comissão, atinente ao denominado “marketing multinível”.

2. A SecexFazenda propõe o não conhecimento da solicitação, por entender que não se trata de matéria abrangida pela jurisdição desta Corte:

“Trata-se de solicitação de fiscalização sobre as atividades desenvolvidas pelas empresas de Marketing Multinível com atuação no Brasil, por meio de relatórios produzidos por essas empresas, declarações fiscais e agências do governo.

2. A Proposta de Fiscalização e Controle – PFC 147/2013 propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados realize, com o auxílio do TCU, acompanhamento sobre a atuação da Polícia Federal, do Ministério Público e da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SEAE/MF, em face das atividades denominadas Marketing Multinível, quando se evidencia a prática de pirâmide financeira (Lei 1.521/1951), sonegação fiscal e lavagem de capitais (Leis 4.729/1965, 9.613/1998 e 12.683/2012).

3. Ao justificar a solicitação, o Exmo. Deputado Carlos Brandão esclareceu que, ‘sobre o tema, se evidencia a lacuna de competências tendentes ao exercício de fiscalização e controle no âmbito da União, em razão de ausência de legislação que confira parâmetros sobre a licitude da atividade’. E acrescentou que ‘as matérias jornalísticas veiculadas pela grande imprensa nacional sugerem a ocorrência, na prática, de crimes contra o sistema financeiro nacional, bem como sonegação fiscal’.

4. Da documentação juntada ao pedido, verifica-se que foi constituída uma Frente Parlamentar sobre Marketing Multinível no Brasil, que debateu o assunto e discutiu um projeto de lei para regulamentar a atividade. Tal projeto seria discutido em reuniões da Frente e em uma subcomissão criada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. Em agosto de 2013, foram promovidos debates com presidentes de algumas das empresas de Marketing Multinível para avaliar denúncias que estavam sendo investigadas pelo Ministério Público de vários estados, envolvendo mais de trinta dessas empresas. Elas estariam sendo acusadas de movimentar um

esquema de pirâmide financeira, tipificado como crime pela Lei de Economia Popular (Lei 1.521/1951), com penas que vão de seis meses a dois anos de prisão.

5. De acordo com as informações apresentadas pelo solicitante, o volume de recursos particulares envolvidos seria elevadíssimo e não haveria recolhimento de impostos sobre os ganhos auferidos por alguns, donde surge o interesse público conjugado com o interesse primário da União Federal, 'desde que grande massa de brasileiros se associa às empresas que adotam esse modelo de negócio para obter renda extra, o que deve intensificar o papel de fiscalização atribuído aos Poderes da República', advindo daí, também, a conclusão de que a CFFC possuiria atribuições 'específicas para o caso em tela e deve acompanhar o processo de fiscalização promovido pelos órgãos competentes da União, em especial, pelo nítido interesse público que advém do fato, de forma a cumprir com seu papel norteador e realizar fiscalização e o controle externo da Administração Pública'.

6. Ao examinar o pedido, o Relator da proposta concluiu que ela se mostrava 'bastante pertinente'. Assim, entendeu que 'cabera apurar e fiscalizar os atos objeto da denúncia, ou seja, que dizem respeito a eventuais crimes e/ou prejuízos aos cofres públicos'. Ademais, conviria também apurar 'os procedimentos e critérios que foram considerados para atuação dos órgãos de persecução criminal uma vez que, em princípio, não existe legislação que regule a atividade no Brasil'.

7. Quanto ao plano de execução e metodologia de avaliação, o Relator apresentou o seguinte: 'A fiscalização deverá ocorrer sobre as atividades desenvolvidas pelas empresas de Marketing Multinível com atuação no Brasil, através dos relatórios produzidos pelas próprias empresas, declarações fiscais e agências de governo, mediante auditoria do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, conforme prevê o art. 74, IV, de nossa Carta Magna.

Também pedir-se-á informações sobre relatórios, levantamentos e inquéritos instaurados para apurar possíveis crimes praticados e as medidas adotadas pela Polícia Federal e ao Ministério Público Federal podendo assim, com base nos dados levantados por estes órgãos e enviados para esta comissão, ter os subsídios para elaboração do relatório final.

Para tanto, necessário é, ainda, a realização de audiências públicas com entidades privadas que praticam Marketing Multinível, bem como com os representantes das instituições públicas que de alguma forma atuaram reprimindo as atividades praticadas.'

8. Do até aqui exposto, verifica-se que se trata de solicitação de fiscalização sobre as atividades desenvolvidas por empresas privadas, relativa a recursos privados e sobre a atuação dos órgãos que teriam as competências legais/constitucionais originais para a investigação quanto aos fatos relatados. A solicitação não trouxe nem fez referência a qualquer situação que apresentasse indícios de sonegação fiscal (o que seria da competência da Receita Federal) ou de lavagem de dinheiro público (o que seria da competência do Coaf e da Encla); não foram apresentados quaisquer indícios de 'crimes e/ou prejuízos aos cofres públicos'.

9. De acordo com o art. 70 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, 'a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.'

10. O art. 71 da Carta Magna acrescenta que 'o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União' e que ao TCU compete, entre outras:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;'

11. Já o art. 74 da CF/88 estabelece que:

'Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.'

12. Conforme evidenciado, pelas disposições constitucionais aqui referidas, o objeto do controle externo, e mesmo do sistema de controle interno, é o controle sobre a gestão da coisa pública, o que inclui o controle dos gastos públicos, independentemente de esses gastos terem sido promovidos/geridos por pessoa pública ou privada. Em nenhum momento, há qualquer referência ao controle de recursos privados.

13. O mesmo ocorre com a Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443, de 16/7/1992), até porque ela não poderia versar de forma diferente da prevista na Constituição Federal; nem além, nem aquém.

14. O art. 1º da Lei Orgânica trata das competências do TCU, 'nos termos da Constituição Federal', e praticamente transcreve o texto da Carta Magna, detalhando alguma forma do exercício dessas competências. Ele relaciona, entre outras:

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

II - proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas ou das respectivas comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso anterior;

III - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do art. 36 desta Lei;

IV - acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União e das entidades referidas no inciso I deste artigo, mediante inspeções e auditorias, ou por meio de demonstrativos próprios, na forma estabelecida no Regimento Interno;

V - apreciar, para fins de registro, na forma estabelecida no Regimento Interno, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;'

15. Especial destaque merece o art. 5º, que dispõe sobre a abrangência da jurisdição do TCU, destacando-se, entre outras:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária;

II - aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

III - os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal;

IV - os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo.

V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

VI - todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de Lei;

VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;'

16. Nenhuma referência há quanto à possibilidade de incluir-se, na jurisdição abrangida pelo TCU, qualquer pessoa da iniciativa privada que, de alguma forma ou por algum motivo, gere exclusivamente recursos privados ou por eles responda.

17. Ademais, em que pese encontrar-se entre as fiscalizações a cargo do TCU a exercida por iniciativa do Congresso Nacional, o art. 38 da Lei Orgânica do TCU dispõe que compete, ainda, ao Tribunal:

I - realizar por iniciativa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nas entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal;

II - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas;

III - emitir, no prazo de trinta dias contados do recebimento da solicitação, pronunciamento conclusivo sobre matéria que seja submetida a sua apreciação pela comissão mista permanente de Senadores e Deputados, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 72 da Constituição Federal.

IV - auditar, por solicitação da comissão a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, ou comissão técnica de qualquer das Casas do Congresso Nacional, projetos e programas autorizados na Lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade.'

18. Por não dispor em contrário, até porque não poderia, tendo em conta as disposições constitucionais, é evidente que essa competência somente pode ser exercida sobre aqueles que se encontram sob a jurisdição do TCU, o que os próprios incisos claramente indicam.

19. Ademais, conforme a própria solicitação deixa claro, a Polícia Federal, o Ministério Público e a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SEAE/MF já estão investigando essas questões. Destaco que essas instituições detêm a competência legal para o exercício dessas atribuições e não se encontra, também, entre as competências do TCU, cogерir órgãos/entidades da Administração Pública Federal. Se a CFFC/CD entender devido o acompanhamento dessas fiscalizações e apurações, pode solicitar as informações e documentos que entender necessários às instituições referidas, as quais, a própria comissão destacou que são os ‘órgãos competentes da União Federal’ para tais fiscalizações.

20. Assim, tendo em conta que a proposta de fiscalização apresentada levaria o Tribunal a atuar fora da sua área de competência e sobre quem ele não tem jurisdição, não há como atendermos a essa Solicitação do Congresso Nacional, pois inadmissível.

21. Sendo inadmissível, não se falaria em Relator. Todavia, como há referência à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SEAE/MF, unidade jurisdicionada que integra a clientela desta Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional e a LUJ da relatoria do Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, entendo que este deva ser identificado como Relator destes autos.

22. Diante do exposto, submeto estes autos à apreciação superior, para que sejam encaminhados ao Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, com proposta de que esta solicitação não seja conhecida, por não atender aos requisitos de admissibilidade.”

É o relatório.

VOTO

Estes autos cuidam de solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD) – Proposta de Fiscalização e Controle 147/2013, originada de pedido de autoria do Deputado Carlos Brandão – cujo objetivo é obter auxílio deste Tribunal no acompanhamento nos trabalhos que estão sendo realizados pela Polícia Federal, pelo Ministério Público Federal e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE), em relação às atividades denominadas “marketing multinível”, e à possível prática de pirâmide financeira (considerada crime pela Lei 1.521/1951), sonegação fiscal e lavagem de capitais (Leis 4.729/1965, 9.613/1998 c/c 12.683/2012).

2. Embora seja legítima a solicitação, por comissões das casas do Congresso Nacional, para que o TCU as auxilie em suas atividades, estas devem estar inseridas nas competências atribuídas a esta Corte pela Constituição Federal e pela legislação pertinente.

3. Ocorre que, de acordo com as informações fornecidas pela CFFC/CD, não se trata de matéria abrangida pela jurisdição deste Tribunal. Dessa forma, considero adequado o encaminhamento proposto pela SecexFazenda no sentido de não conhecer da solicitação.

4. Além da argumentação da unidade técnica, que examinou boa parte da legislação referente às competências do TCU, acrescento que os próprios textos do art. 71 da Constituição Federal e do art. 38 da Lei 8.443/1992, que dispõem especificamente sobre as solicitações de fiscalização por órgãos do Congresso Nacional, apresentam limitação relativa ao escopo dessa atividade. **Verbis:**

a) Constituição Federal:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II [administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal];”

b) Lei 8.443/1992:

“Art. 38. Compete, ainda, ao Tribunal:

I - realizar por iniciativa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nas entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal;”

5. Percebe-se, na legislação, que a essência da função institucional desta Casa é a defesa do erário federal mediante a avaliação da conduta de agentes responsáveis por recursos públicos, com a apuração de eventuais prejuízos e descumprimento de normas.

6. Por outro lado, o caso em questão refere-se, exclusivamente, a atividades de empresas privadas que praticam o dito “marketing multinível” (tais como Herbalife, Amway, TelexFree e BBom) e ao possível cometimento de crime contra a economia popular, de sonegação fiscal e de lavagem de dinheiro. Nenhuma das hipóteses apresentadas relacionam-se com as atribuições deste Tribunal.

7. Ressalto também que, de acordo com a própria CFFC/CD, os órgãos competentes já estão atuando para apurar o caso.

8. Enfim, a despeito de reconhecer a relevância do tema para o interesse público primário, não se discute assunto afeto às competências desta Corte de Contas, motivo pelo qual a solicitação não pode ser conhecida.

Assim sendo, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de janeiro de 2015.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 97/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-032.485/2014-0
2. Grupo I, Classe II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
4. Unidade: não há
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecexFazenda
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – Proposta de Fiscalização e Controle 147/2013, originada de pedido de autoria do Deputado Carlos Brandão – cujo objetivo é obter auxílio deste Tribunal no acompanhamento nos trabalhos que estão sendo realizados pela Polícia Federal, pelo Ministério Público Federal e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE), em relação às *“atividades denominadas Marketing Multinível, quando se evidencia a prática de pirâmide financeira (Lei 1.521/1951), sonegação fiscal e lavagem de capitais (Leis 4.729/1965, 9.613/1998 c/c 12.683/2012)”*.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, no art. 17, § 1º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008 e no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1 não conhecer da solicitação, por se tratar de questão não inserida nas competências constitucionais ou legais deste Tribunal de Contas;

9.2 encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia deste acórdão, assim como do voto e do relatório que o fundamentam;

9.3 arquivar o processo.

10. Ata nº 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0097-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral