



**TC 018.100/2009-0**

**Tipo:** Relatório de Auditoria (Apartado).

**Unidade Jurisdicionada:** Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB.

**Responsáveis:** Roberto Smith, CPF 270.320.438-87.

**Procuradores:** não há.

**Proposta:** mérito.

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Relatório de Auditoria que teve como objetivo atender determinação efetivada no item 9.2 do Acórdão 1.360/2007-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

(...) realização de auditoria no Banco do Brasil S.A., Banco do Nordeste S.A. e Banco da Amazônia S.A., a ser realizada pelas 2ª SECEX, SECEX/CE e SECEX/PA, com coordenação da primeira Unidade Técnica, para atender solicitação da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara de Deputados, bem como fiscalização aprovada pelo Plenário desta Corte, a partir de Comunicação do Ministro Augusto Nardes na Sessão Plenária de 18/4/2007.

2. A solicitação da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara de Deputados acusou distorções nos processos de concessão e renegociação de financiamentos rurais e incluiu o monitoramento do Acórdão 55/2003, alterado, em julgamentos de recursos, pelos Acórdãos 576/2003, 381/2004 e 1.162/2004, além do Acórdão 1.927/2004, todos do Plenário do TCU.

3. Já a mencionada Comunicação propôs “realização de levantamento de auditoria com vistas a considerar a consistência dos valores creditícios informados pelas instituições financeiras envolvidas em planos de financiamento rural”, em proposta que teve em vista o seguinte:

a) securitização da dívida rural e Programa Especial de Saneamento de Ativos – PESA, promovidos pela Lei 9.138/1995 e respectivamente regulados pelas Resoluções 2.238/1996 e 2.471/1998 do Conselho Monetário Nacional – CMN, considerados os questionamentos apresentados pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados;

b) autorização para dação em pagamento à União, pelas instituições financeiras federais, de créditos oriundos de financiamentos rurais, no âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, estabelecido por meio da Medida Provisória 2.196, de 24/8/2001;

c) autorização para a União negociar as obrigações financeiras relativas à liquidação de operações de Empréstimos do Governo Federal, na forma da Medida Provisória 1.692, de 27/11/1998.

4. O trabalho de auditoria foi realizado no âmbito do TC-023.112/2007-5, que, julgado por meio do Acórdão 1.385/2009-TCU-Plenário, resultou na constituição do presente Apartado.

## HISTÓRICO

5. Quanto aos pontos tratados na Comunicação de relatoria do Ministro Augusto Nardes, verificou-se, em relação ao BNB e a trabalho realizado pela Secex/CE, que não houve transferência de operações de crédito rural para a União, já que a Secretaria do Tesouro Nacional – STN não aceitou utilizar da autorização contida na Medida Provisória 2.196/2001. Também não houve a negociação autorizada pela Medida Provisória 1.692/1998, mantida pela Medida Provisória

1.886/1999.

6. Restou, então, à auditoria, no âmbito da Secex/CE, quanto a esses pontos, verificar a aderência da evolução das operações de financiamento rural mantidas pelo BNB às determinações legais e regulamentares aplicáveis, incluindo a Lei 9.138/1995 e as Resoluções – CMN 2.238/1996 e 2.471/1998.

7. Os mesmos procedimentos relativos ao exame da mencionada aderência serviram ao atendimento à solicitação originária da Câmara dos Deputados.

8. No que concerne às deliberações abordadas no TC-023.112/2007-5, verificou-se incidência, relativamente ao BNB, apenas do Acórdão 55/2003-TCU-Plenário. O seu item 9.2.1 trouxe a seguinte determinação à mencionada instituição financeira (redação conforme alteração introduzida pelo Acórdão 381/2004-TCU-Plenário):

9.2.1 regularize as operações realizadas a partir de 01/01/93, independentemente da fonte de recursos, cujos encargos financeiros, inclusive os juros moratórios, tenham sido fixados em termos de taxas proporcionais com base no ano comercial, e não no ano civil, resultando em cobranças de encargos maiores que os juros efetivos para o período, bem como promova os acertos financeiros daí decorrentes, devolvendo aos respectivos mutuários os valores que lhes tenham sido indevidamente cobrados.

9. Outras duas determinações feitas ao BNB (itens 9.2.2 e 9.2.3) foram tornadas insubsistentes pelo Acórdão 381/2004-TCU-Plenário.

10. As demais determinações da mesma deliberação foram dirigidas a outras instituições, o mesmo acontecendo com o objeto do Acórdão 1.927/2004-TCU-Plenário.

11. Assim, no âmbito do BNB, o monitoramento de deliberações realizado durante a auditoria consistiu na verificação do cumprimento do item acima transcrito.

12. Em conclusão, o Relatório de Auditoria produzido na Secex/CE apontou (p. 39-52, item 10, da cópia da peça denominada “principal.pdf” do TC-023.112/2007-5, inserida na Peça 8 do presente processo):

10.1 Ficou demonstrado o atendimento à determinação do Acórdão 55/2003-Plenário dirigida, ao Banco do Nordeste.

10.2 Não houve transferência de dívidas para a União, na forma autorizada pela MP 2.196/01 ou pela MP 1.692/98, mantida pela MP 1.886/99.

10.3 Foi verificada distorção na aplicação do art. 2º, inciso I, da Lei 10.437/02, com a redação dada pelo art. 3º da Lei 10.646/03, conversão da MP 77/02, quanto a que, no entanto, já se encontram em andamento as medidas corretivas.

10.4 Ficou caracterizada a irregularidade descrita no item 9.9. O valor total das operações renegociadas pela única agência auditada, entre as 200 existentes, Agência 20 – Guarabira/PB, em desacordo com as Leis nº 10.696/10.823 e Resolução CMN nº 3163 é de **R\$ 8.808.726,25 (...), num total de 2.036 operações**, constantes do Anexo VI dos achados de auditoria, que exigem regularização pelo BNB, da forma proposta no encaminhamento. Observe-se, ainda, que, das operações constantes do Anexo VI, 398 já se encontravam baixadas em prejuízo, no valor de **R\$ 2.334.416,33 (...)**, tendo sido igualmente renegociadas ao arrepio das normas.

13. Vale ressaltar que essas operações celebradas fora do prazo regulamentar representam 83% das 2.456 operações de crédito rural então mantidos na agência.

14. Em vista das conclusões acima indicadas, foi proposto o seguinte encaminhamento (Peça 8, p. 52, item 11):

11.1 Ante todo o exposto propomos:

11.2 determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S/A que adote as providências para a regularização não somente das situações apontadas nos itens 9.9 e 10.4, detectadas em amostra

abrangendo unicamente a agência de Guarabira/PB, mas a todos os casos semelhantes de outras agências existentes, fazendo-se acompanhar das seguintes providências:

11.2.1 retomada da evolução dos saldos dos contratos a partir das operações substituídas, procedendo-se aos recálculos necessários;

11.2.2 estorno das quantias indevidamente creditadas aos mutuários;

11.2.3 adequação do banco de dados de acompanhamento das operações de crédito do BNB, de modo a contemplar as regularizações atinentes às determinações acima, com registro transparente da nova situação estabelecida;

11.2.4 revisão dos cálculos relativos aos ressarcimentos solicitados indevidamente à STN, com a conseqüente reposição dos valores respectivos;

11.2.5 implementação da imprescindível e adequada documentação do Sistema SIAC, que se encontra em fase incipiente;

11.2.6 comunicação ao E. TCU, no prazo de 90 (noventa) dias, sobre os procedimentos adotados e os resultados práticos verificados, por agência, em função das determinações formuladas.

15. O item 9.9 do Relatório de Auditoria da Secex/CE, mencionado na proposta de encaminhamento acima transcrita, integra a Peça 8, p. 49-50, trazendo indicação do procedimento que levou à conclusão indicada no item 10.4, também transcrito.

16. Na consolidação dos três relatórios de auditoria produzidos, a 2ª Secex propôs (Peça 8, p. 89, subitem 6.2.1.3) determinação relativa ao item 10.3 acima indicado, embora as providências corretivas já estivessem em andamento.

17. Quanto à proposta de encaminhamento da Secex/CE, a 2ª Secex considerou que “o assunto, apesar de sua relevância, não está vinculado ao processo de negociações iniciadas a partir da edição da Lei nº 9.138/1995, deslocando-se, em certa medida, do escopo” da auditoria (Peça 8, p. 89, subitem 6.2.2.2). Por esta razão, propôs a formação do presente Apartado.

18. Assim, o julgamento do TC-023.112/2007-5, objeto do Acórdão 1.385/2009-TCU-Plenário, trouxe, no concernente ao BNB, as seguintes determinações:

9.2. com fulcro no art. 250, inciso II, do RITCU, determinar ao Banco do Nordeste do Brasil:

9.2.1. que providencie os devidos ajustes, de modo que as dívidas dos mutuários enquadrados no § 6º-A do art. 5º da Lei nº 9.138/1995 sejam corrigidas com base no IGP-M, mas limitado, desde a data da renegociação, a 9,5% a.a. sobre o principal, conforme art. 2º, inciso I, da Lei nº 10.437/2002;

(...)

9.5. autorizar, com base no art. 37 da Resolução TCU nº 191/2006:

9.5.1. a constituição de processo apartado, no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Ceará, com o envio de cópias das páginas 38 a 92 do Anexo 7, para condução do assunto tratado nos itens 9.2 a 9.15 do Relatório de Auditoria daquela SECEX, que trata sobre a identificação de operações de renegociação de dívidas realizadas após a data limite de 30/7/2004, conforme prescrito na Resolução CMN/BACEN nº 3.199/2004.

19. Os itens 9.2 a 9.15 do Relatório de Auditoria da Secex/CE, indicados na deliberação transcrita, constam da Peça 8, p. 47-51.

20. Constituído o presente Apartado, foi realizada a análise inserida na Peça 4, p. 19-22, concluída com proposta de sobrestamento dos autos, até a apreciação definitiva do TC-002.793/2009-0, o que foi autorizado por Despacho do Exmo. Senhor Ministro-Relator (Peça 4, p. 23).

## **EXAME TÉCNICO**

21. O presente processo permaneceu sobrestado, aguardando apreciação definitiva do TC-

002.793/2009-0, cujo julgamento ocorreu no Acórdão 944/2010-TCU-Plenário. No entanto, essa deliberação foi alvo de 22 recursos, o último posicionamento do Tribunal tendo-se dado no Acórdão 2.608/2017-TCU-Plenário, exarado na Sessão de 22/11/2017.

22. Os motivos para o sobrestamento, conforme a instrução anterior (Peça 4, p. 19-22, itens 9-11), foram os seguintes:

a) a apuração completa da situação das operações mantidas pelo BNB exigiria um trabalho de grande porte, abrangendo o processamento de grande parte do banco de dados da instituição, coligindo o que, em 2007, representava mais de 150 milhões de registros, relativos a mais de 2,3 milhões de operações constantes das bases de dados do Banco, tendo sido essa a razão para o trabalho desenvolvido no âmbito do TC-023.112/2007-5 ter-se restringido às operações da alçada de uma única pequena agência, dentre as mais de 200, de diversos portes, existentes na instituição;

b) a auditoria desenvolvida no âmbito do TC-023.112/2007-5 ocorreu no período de setembro a novembro/2007, sendo que, quando da instrução anterior, emitida em 22/4/2010, já haviam decorrido dois anos e meio, o que imporia atualização completa das bases de dados inicialmente disponibilizadas, considerando a dinâmica das operações, com alta incidência, por exemplo, de quitações parciais ou integrais, renegociações, cobranças judiciais e mesmo transferências entre agências, o que teria implicado alteração completa dos números identificadores (área operacional, agência, contrato, identificador de operação, identificador de ficha financeira – normal, atraso, prejuízo) de parcela significativa dessas operações;

c) a auditoria realizada no TC-002.793/2009-0, utilizando metodologia semelhante à adotada no TC-023.112/2007-5, teve, porém, abrangência muito maior, contemplando toda a base de dados do ativo de operações do BNB, resultando que o seu julgamento teria reflexo sobre o julgamento dos presentes autos.

23. Com efeito, no TC-002.793/2009-0, foi feita ampla auditoria nos controles das operações de crédito mantidas pelo BNB, conforme os registros existentes em seis de seus principais sistemas de dados, incluindo verificações de dados constantes de 582 tabelas, abrangendo dados analíticos das operações de 14 agências, representando 33% do volume financeiro da base do ativo do BNB, além de outras verificações significativas sobre toda a base. Como resultado, foi apurado o seguinte:

a) existência de grande quantidade de operações em atraso de até mais de treze anos e mesmo já baixadas em prejuízo havia longo tempo, mas que não tinham sido objetos de ações de cobrança judicial;

b) inconsistências graves nos registros de controle informatizado das operações de crédito, assim como inexistência de conciliações periódicas entre os diversos sistemas de controle, causando, inclusive, desconhecimento acerca da existência de grande parte das operações passíveis de cobrança judicial, detectada somente durante a auditoria;

c) falta de identificação, nos sistemas informatizados, da efetiva responsabilização dos agentes causadores da procrastinação indefinida das cobranças judiciais, seja o responsável direto pela ação necessária em cada momento, seja dos responsáveis pela supervisão e acompanhamento;

d) ausência de resultados efetivos da estrutura específica voltada à recuperação de créditos inadimplidos.

24. O Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, no qual ocorreu o julgamento do TC-002.793/2009-0, sofreu alterações, introduzidas pelos Acórdãos 834/2011-TCU-Plenário e 2.158/2011-TCU-Plenário, sem alterar, entretanto, a essência das determinações ao BNB para:

a) realizar a cobrança judicial das operações inadimplidas detectadas na auditoria, assim como das demais operações dos clientes detentores dessas operações, na forma estabelecida nos normativos internos;

b) implantar os controles adequados ao acompanhamento das operações passíveis de cobrança judicial e das responsabilidades da cadeia de agentes e encarregados das ações de supervisão atinentes a essa cobrança;

c) corrigir as falhas de controle causadas pela falta de integração dos sistemas informatizados.

25. Como se nota, o foco das providências determinadas pelo Tribunal se restringiu ao controle das operações inadimplidas e correspondente necessidade de ações de cobrança judicial. Não houve posicionamento acerca de procedimentos relativos a renegociações.

26. O Relatório de Auditoria Operacional que suportou o Acórdão 944/2010-TCU-Plenário também não tratou diretamente das renegociações. A abordagem relacionada a isso se deu em função de questionamento do BNB, conforme discussão levantada na auditoria, quanto à exigência de cobrança judicial de operações enquadráveis em normas que concediam estímulos à quitação ou à renegociação de dívidas de crédito rural. Os administradores do Banco entendiam não ser obrigatória a cobrança judicial das operações cujas características se enquadrassem nos critérios estabelecidos nas ditas normas, enquanto a equipe de auditoria defendeu que a cobrança só deixaria de ser exigível se efetivamente formalizada a renegociação, nos prazos estipulados, ou, caso ainda pendente, se tivesse havido manifestação formal do cliente, solicitando a renegociação, também conforme previsto nas diversas normas reguladoras. Na discussão posta nesse Relatório, foram abordados os dispositivos contidos nas diversas leis e na ampla gama de resoluções do Conselho Monetário Nacional que trataram do assunto, desde 1995 até julho/2009. A questão foi abordada especialmente nos itens 208-216, 244-266, 514-520 e 556-565 do mencionado Relatório, cuja cópia se encontra anexada na Peça 9. O julgamento pelo Tribunal consignou aceitação do posicionamento da equipe de auditoria, determinando a cobrança das operações, mesmo aquelas enquadráveis nas normas referidas, em deliberação que, conforme informado nos indicados itens 264-265, seguiu entendimento pacífico da Corte.

27. Ocorre que o dito Relatório de Auditoria Operacional expôs a grande sucessão de normas, sempre introduzindo ampliações do leque de beneficiários, com inclusão de produtores de maior porte e aumento gradativo do limite de valor passível de enquadramento, concedendo ou ampliando os benefícios ou, ainda, concedendo prazos adicionais para a realização de renegociações em condições favoráveis aos devedores do crédito rural (Peça 9, itens 257-265 e 515-520). A discussão sobre esses prazos vincula-se diretamente ao foco do presente processo. Nas mencionadas normas, observa-se, notadamente, a continuidade dos prazos concedidos, que sempre dão sequência aos prazos previstos nas normas precedentes. Essa situação levou os agentes do BNB, ao longo do tempo, a considerar como continuada a possibilidade de renegociação, a qualquer momento, das operações que atendiam os critérios estabelecidos nas normas até então publicadas, na expectativa de que uma prorrogação viesse logo em seguida. Essa possibilidade foi, em diversas oportunidades, trazida como argumento, pelos representantes do BNB, para justificar a permanência dos créditos inadimplidos na carteira, na situação em que se encontravam. Nessas oportunidades, os gestores sempre argumentaram apoiados no andamento, junto à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, ao Ministério da Integração, ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central, de negociações relativas à publicação de novos dispositivos legais e normativos contemplando, principalmente, a ampliação dos prazos até então vigentes, em cada caso. Isso aconteceu quando do exame de processos de contas anuais, tanto do Banco como do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, verificando-se, também, em pronunciamento atinente ao monitoramento relativo ao Acórdão 944/2010-TCU-Plenário (TC-010.131/2012-4, julgado por meio do Acórdão 3.338/2015-TCU-Plenário e, em sede de recurso, sem introduzir alteração no posicionamento de mérito, do Acórdão 2.186/2016-TCU-Plenário). Neste último caso, o argumento apresentado tratou de tramitação, junto à Sudene e ao Ministério da Integração, de proposta regulamentando a não execução judicial de operações do FNE de valor inferior a R\$ 30 mil,

inclusive com desistência das ações então em curso. Adicionalmente, foi evidenciado o advento de nova norma, a Lei 12.844/2013 (conversão da Medida Provisória 610/2013).

28. A referida argumentação não teve o condão de influenciar as deliberações do Tribunal, seja no julgamento relativo à auditoria operacional (Acórdão 944/2010-TCU-Plenário), seja no referente ao respectivo monitoramento (Acórdãos 3.338/2015-TCU-Plenário e 2.186/2016-TCU-Plenário). Contudo, inclusive diante do estabelecido na Lei 12.844/2013, reflete que a sequência de concessões de prazos é ininterrupta, ao longo do tempo, desde 1995, e que, além disso, os limites de valores dos créditos, de porte dos clientes ou, ainda, dos rebates concedidos jamais são restringidos, mas sempre mantidos ou ampliados.

29. Neste ponto, cabe retomar a proposta de encaminhamento formulada no Relatório de Auditoria produzido pela Secex/CE no âmbito do TC-023.112/2007-5 (Peça 8, p. 52, item 11). Tal proposta foi formulada em 22/4/2010, quando já haviam decorrido dois anos e meio da realização da auditoria. Hoje, já decorreram dez anos, o que exacerba a complexidade indicada na motivação do sobrestamento, informada mais acima, no que concerne aos procedimentos necessários para a identificação das operações repactuadas fora do prazo previsto nas normas, ampliando as verificações para o total das agências do BNB. Adicionalmente, pretender-se exigir do Banco o retrocesso das operações renegociadas fora do prazo permitido, implicaria promover o estorno não só dos valores envolvidos na própria repactuação, na época em que ela ocorreu, mas todos os demais lançamentos realizados nas fichas financeiras de cada operação, durante sua existência futura, ao longo desses dez anos, inclusive considerando todas as eventuais operações descendentes daquelas operações originais. Tudo isso resulta concluir que a aceitação da proposta importaria ao BNB um custo operacional que contrariaria o princípio da razoabilidade. Ademais, no caso de se cobrar do Banco, apesar disso, a realização dos procedimentos antes propostos, resultaria inviável o acompanhamento, no âmbito do TCU, mediante o devido processo de monitoramento, da correção desses procedimentos e dos efetivos resultados alcançados, dado o trabalho quase impraticável exigido, contrariando o princípio da economia processual.

30. A propósito da economia processual, há, ainda, a sopesar, outra importante constatação, cuja exposição, porém, exige que se faça, previamente, apresentação do contexto em que são autorizadas repactuações de dívidas rurais inadimplidas, em contraposição com as ações ou omissões verificadas no âmbito do BNB e as discussões levadas a efeito em vários processos do âmbito do TCU.

31. O descumprimento dos prazos permitidos para renegociação das operações foi apurado levando em consideração a vigência das seguintes normas: Lei 10.696/2003 (oriunda da Medida Provisória 114/2003 e alterada pela Lei 10.823/2003, regulamentada pelo Decreto 5.121/2003) e Resolução – CMN 3.163/2004 (alterada pela Resolução – CMN 3.199/2004). A Lei 10.696/2003 fixou em 31/5/2004 o prazo para regularização/renegociação de dívidas, em dispositivo mantido pela Lei 10.823/2003. O Conselho Monetário Nacional, em regulamentação relativa aos ditames das normas citadas, fixou, por meio da Resolução – CMN 3.163/2004, o mesmo prazo, o qual foi alterado pela Resolução – CMN 3.199/2004, passando para 30/7/2004.

32. Vale observar que a Lei 10.696/2003 revogou a Lei 10.464/2002 (conversão da Medida Provisória 24/2002), que estabeleceu prazo até 31/3/2003 para que ocorresse a repactuação de dívidas com benefícios aos devedores, assim como revogou a Lei 10.646/2003, que a alterara.

33. O Relatório de Auditoria da Secex/CE integrante do TC-023.112/2007-5 registrou acompanhamento da evolução dos prazos concedidos, desde a Lei 9.126/1995 até às duas normas então mais recentes, a Lei 11.322/2006 (conversão da Medida Provisória 285/2006), que estabeleceu a data de 12/1/2007 (180 dias depois da publicação da norma, conforme estabelecido no seu art. 2º, inciso II, alínea “a”) e a Lei 11.524/2007 (conversão da Medida Provisória 372/2007), que, apesar de alterar a Lei 11.322/2006, não modificou o prazo nela fixado.

34. O Relatório de Auditoria Operacional já mencionado (TC-002.793/2009-0) ampliou a verificação a normas mais recentes, alcançando a Lei 11.775/2008 (conversão da Medida Provisória 432/2008), que estabeleceu possibilidades de repactuação, com benefícios, nos exercícios de 2008, 2009, 2010 e até mesmo em 2011, e a Lei 11.922/2009 (conversão da Medida Provisória 445/2008), que introduziu algumas alterações nos critérios de enquadramento e nos prazos fixados na Lei 11.775/2008, conforme os enquadramentos das operações.

35. No processo de monitoramento relativo ao Acórdão 944/2010-TCU-Plenário (TC-010.131/2012-4), já comentado acima, houve menção à Lei 12.844/2013 (com alteração pela Lei 13.001/2014), que já previu prazo de regularização até 31/12/2015 para as operações inadimplidas, também com ampliação dos valores máximos dos créditos que se beneficiariam de rebates, quando das repactuações.

36. Como se vê, os prazos para regularização das dívidas com os benefícios previstos nas diversas normas vêm sendo constantemente renovados, fazendo com que aquelas operações cujos clientes não se interessaram, antes, pela repactuação de suas dívidas, tivessem sempre novas oportunidades de ser renegociadas. Isso estimulou, ao longo do tempo, a perpetuação das dívidas em condição de inadimplência, sendo que, decorridos os prazos regulamentares, os lançamentos em prejuízo também não modificavam o conforto dos devedores quanto à segurança de suas finanças, uma vez que, como apurado no TC-002.793/2009-0, a maior parte das dívidas não era cobrada judicialmente, mesmo depois de muitos anos de atraso e mesmo de seu lançamento em prejuízo. Comprovou-se, então, em 2009, a existência de dívidas integralmente lançadas em prejuízo havia, então, até catorze anos, sem que tivessem sido movidas as competentes ações judiciais, com o objetivo de reaver os créditos.

37. Diante da sucessão de prorrogações dos prazos previstos nas diversas normas reguladoras ou de renovação da permissão de que os clientes pudessem repactuar suas operações, verificou-se a ocorrência de duas situações: ou as operações foram renegociadas, inclusive podendo ter isso ocorrido em diversas oportunidades, ou, caso contrário, permaneceram em condição de inadimplência, sujeitando-se aos procedimentos de cobrança estabelecidos nos normativos próprios.

38. Quanto à segunda hipótese aventada, verificou-se, conforme apurado no TC-002.793/2009-0, que os gestores do BNB não cumpriam a exigência normativa, não efetivando as cobranças devidas, na busca de reaver os créditos comprometidos. Por essa razão, por meio do Acórdão 1.078/2015-TCU-Plenário, foram diversos deles apenados com multa, no valor máximo previsto no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em adição às determinações efetivadas por meio do Acórdão 944/2010—TCU-Plenário: realização da cobrança judicial de grande número de operações, aprimoramento dos sistemas de controle informatizado e implantação de controle sobre a responsabilidade pelas ações previstas nos processos organizacionais do BNB. As medidas adotadas pela Diretoria do Banco, tanto em decorrência das determinações constantes do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, como, antecipadamente, durante a execução da auditoria operacional, dão garantia razoável de que as operações em atraso existentes em 2009 sofreram processo de cobrança judicial, assim como de que, depois daquele exercício, na ocorrência dessa segunda hipótese, as devidas ações de cobrança foram ou serão tempestivamente instauradas.

39. Quanto à primeira hipótese (renegociação das operações), verifica-se, com base nas informações postas acima, baseadas nos exames efetivados nos mencionados processos de auditoria e monitoramento, pode-se concluir com segurança que a irregularidade visada pelo Acórdão 1.385/2009-TCU-Plenário consiste na formalização de repactuações de dívidas depois dos prazos estabelecidos, o que, sem dúvida, constitui irregularidade.

40. Com efeito, no TC-023.112/2007-5, conforme os itens 9.2 a 9.15 do Relatório de Auditoria (Peça 8, p. 47-51) mencionado no item 9.5.1 do Acórdão 1.385/2009-TCU-Plenário, que determinou a constituição deste Apartado, verificou-se a existência de operações renegociadas até

julho/2006, ao passo que as normas então vigentes (Lei 10.696/2003, alterada pela Lei 10.823/2003, e Resolução – CMN 3.163/2004, alterada pela Resolução – CMN 3.199/2004) estabeleciam o prazo de 30/7/2004.

41. Contudo, essa irregularidade persistiu, em cada caso, somente durante esse lapso de tempo entre a repactuação das dívidas e o advento de novas normas regulamentadoras, concedendo novos prazos aos clientes que se dispusessem a renegociar suas dívidas usufruindo dos mesmos benefícios, uma vez que as normas subsequentes reabriram os prazos para regularização previstos nas normas antecedentes.

42. Quanto a este aspecto, cabe pesar, primeiramente, a existência, sempre, do andamento de discussão sobre o atendimento de novas reivindicações dos produtores e do próprio BNB, conduzindo à expectativa da superveniência de nova regulamentação, sempre trazendo condições mais favoráveis, incluindo a ampliação dos prazos anteriormente previstos, como, de fato, ocorreu. Exemplo emblemático foi o advento da Lei 11.775/2008, que abriu prazos para renegociações até três anos depois de sua publicação, como já comentado. Pode-se concluir que as novas normas, em cada momento, vieram convalidar as renegociações efetivadas supostamente sob a égide das normas precedentes, mas depois dos prazos nelas estabelecidos, contexto que levaria à desconsideração da existência de irregularidade. Trata-se de constatação importante, mas sem o condão de determinar a condução do processo.

43. Em seguida, cabe ressaltar que, diante desse quadro, restaria ao Tribunal, quanto à irregularidade levantada (caso não admita que foi superada pelo advento das novas normas, em cada caso repondo os prazos antes previstos), conduzir o presente processo com objetivo de penalizar os agentes responsáveis pelas renegociações realizadas fora dos prazos previstos. Convém avaliar, porém, que, no TC-023.112/2007-5, mencionou-se a existência de 200 agências, sendo que, no monitoramento relativo ao Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, esse número já alcançava 259 e, atualmente, os registros do BNB informam existirem 318. Diante disso, pode-se vislumbrar a quantidade de agentes possivelmente envolvidos no desrespeito aos prazos estabelecidos. Adicionalmente, conforme demonstrado com relação à amostra relativa à agência de Guarabira/PB, as renegociações celebradas fora do prazo regulamentar representaram 83% das operações de crédito rural mantidas na carteira daquela agência. Tendo em conta a quantidade de agências e a quantidade de operações em que verificada a assinatura de operações renegociadas além do prazo na pequena agência de Guarabira/PB, a ocorrência detectada deve facilmente atingir 700.000 operações.

44. Assim, pode-se, agora, apresentar a constatação mais significativa alcançada mediante a exposição feita nos itens precedentes: não seria razoável nem economicamente justificável a continuação desse processo, já que teria como única finalidade a busca de punição de agentes do BNB responsáveis por descumprimento de prazos. Adotar essa medida contrariaria o princípio da economia processual, dada a enorme quantidade de responsáveis provavelmente envolvida, além de haver grande risco de que a possibilidade de punição acabe sendo afastada, diante da sucessiva reposição de prazos pela legislação afeta ao assunto, ao longo do tempo.

45. Como reforço a essa conclusão, não é demais enfatizar que as operações resultantes das renegociações, caso tenham voltado à inadimplência, foram objetos de cobranças judiciais, em decorrência de determinação exarada no Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, da mesma forma que as não renegociadas até a época da auditoria, quando constatado estarem já inadimplentes e mesmo em prejuízo. No caso de não terem retornado à inadimplência, seguiram seu curso normal, podendo, inclusive, ter sido posteriormente repactuadas, sem que isso tenha reflexo sobre o tratamento a ser dado a elas neste Apartado.

46. Outro respaldo a este posicionamento, mais significativo, advém de uma observação simples sobre a situação apurada, levando em conta os resultados do monitoramento relativo ao

Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, por meio do TC-010.131/2012-4. Nesse processo, a constatação mais grave foi a existência de operações cuja cobrança judicial fora determinada no dito Acórdão, mas verificou-se impedimento à instauração das respectivas ações, devido a diversas falhas nos controles das operações, incluindo falta de informação sobre fiadores e outros intervenientes, extravio de títulos de crédito, prescrições e falta de assinaturas de devedores e coobrigados. Com isso, o Banco se viu limitado na sua incumbência de buscar reaver os créditos, tanto próprios como do FNE. Outra constatação grave diz respeito à grande quantidade de operações quanto às quais, apesar de o Banco não estar sujeito à mencionada limitação, já havia conhecimento antecipado de que dificilmente os créditos seriam repostos aos cofres financiadores, devido à falta de condições econômicas dos devedores e, principalmente, à inexistência de garantias que respaldassem tal reposição. Tal ocorreu, notadamente, por falta de ação tempestiva dos agentes do BNB para atualizar formalmente as condições contratuais. A observação que se pode fazer, tendo em vista estas ocorrências, é que as renegociações de dívidas proporcionaram vários benefícios à segurança dos créditos, como, por exemplo, renovação formal das dívidas pelos clientes, ratificando sua responsabilidade; constituição efetiva das dívidas que antes não contavam com instrumentos devidamente formalizados; oportunidade de revisão de toda a documentação relacionada ao contrato; e atualização das garantias das operações (procedimento que é parte essencial do processo organizacional de concessão de crédito, conforme o qual também ocorrem as repactuações). Verifica-se, portanto, que, mesmo nos casos em que firmadas em datas além dos prazos permitidos, as renegociações, em sua essência, vieram ao encontro do interesse público, contribuindo para a sanidade dos créditos e, nos casos de eventuais inadimplências, para prover o BNB de melhores condições de reaver os valores financiados, seja pela via administrativa ou pela judicial, especialmente em virtude da atualização das garantias.

47. Restariam como pendentes de verificação apenas os termos em que foram celebradas as renegociações, que não foram objeto de verificação em nenhuma das auditorias mencionadas na presente instrução ou nos processos em que inseridas, como bem exposto nos itens 50-61 do já comentado Relatório de Auditoria Operacional (Peça 9). Também não fez parte do escopo do TC-023.112/2007-5, nem, por consequência, do presente processo. Não houve, assim, apuração de indício de ocorrência de dano decorrente das renegociações questionadas.

48. A propósito dessa pendência, cumpre informar que a apuração da regularidade das renegociações, terá de envolver, como demonstrado, quantidade significativa de normas regulamentadoras e de tratar de inúmeros parâmetros dos contratos de financiamento, incluindo verificações quanto aos diversos casos de rebates, bônus, dispensas de valores e encargos, descontos, ajustes, mudanças de taxas, recálculos devidos a alterações legais etc., conforme as características da operação e do cliente, o objeto do financiamento, a fonte de recursos, o programa de crédito, a área de localização do empreendimento, a época do contrato original e da operação resultante da renegociação e muitos outros fatores. Acresça-se a grande quantidade de operações envolvida nessas verificações e pode-se ter uma ideia da magnitude do trabalho a ser realizado, que exigirá, além da obtenção de conhecimento detalhado acerca da legislação, dos normativos internos do BNB e da estrutura de registro das operações nos sistemas de controle informatizado, um avantajado processamento de dados, até mesmo mais robusto e complexo que o apresentado no TC-002.793/2009-0. Este foi o motivo de serem as renegociações excluídas do escopo da auditoria integrante desse processo.

49. Vale informar que os processos mencionados seguem linha de ação desde muito traçada pela Secex/CE para promover adequado acompanhamento dos procedimentos do BNB relativos à contratação e à renegociação dos créditos, bastando referir o TC-012.919/2003-9, no qual, fundamentando-se na série de aspectos críticos levantados nos processos organizacionais internos do BNB, foram apontados os temas mais relevantes a serem abordados nas auditorias subsequentes, quais sejam: Área de Tecnologia da Informação, Processo de Concessão/Administração de Crédito e Processo de Recuperação de Crédito. A partir de então, foram realizados vários trabalhos na Área

de TI, essenciais para induzir maior qualidade no registro, tratamento de dados e seu aproveitamento para dar mais eficiência aos controles do BNB relacionados às operações de crédito, servindo também para o estabelecimento, no âmbito da Secex/CE, de base de informações e conhecimento necessária para tratar adequadamente os grandes volumes de dados administrados pelo Banco. Na mesma sequência, foram realizadas várias auditorias na Área de Recuperação de Créditos, que culminaram com os resultados relevantes alcançados no TC-002.793/2009-0, tanto em termos de efetivação de cobranças judiciais como no aspecto de estruturação dos sistemas de controle mantidos pelo Banco. Mais recentemente, outras auditorias focaram nos controles internos relacionados ao Processo de Concessão/Administração de Crédito, abrangendo, em grande medida, as ferramentas utilizadas pelo BNB na Área de TI, ainda como degrau necessário à continuidade das ações concebidas com vista à avaliação mais aprofundada e completa desse processo organizacional.

50. Passos nesse sentido foram dados no bojo do TC-013.269/2015-1 e do TC-015.905/2016-0, continuando a série de auditorias realizadas pela Secex/CE com objetivo de avançar no conhecimento mais pormenorizado sobre os controles inerentes às operações de crédito mantidas pelo BNB, focando gradativamente sobre os aspectos mais importantes da concessão de créditos e do acompanhamento das operações de financiamento, com repercussão direta sobre a capacidade de, no futuro, realizar, na área de renegociações, integrante do Processo de Concessão de Crédito do BNB, trabalho de auditoria com o porte, a abrangência, a profundidade e a qualidade exigíveis nessa área crítica.

51. O primeiro trabalho mencionado resultou no Acórdão 2.010/2017-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal determinou a implantação de sistema mais avançado de controle do processo organizacional de concessão de créditos, o aprimoramento do cálculo dos limites de risco dos clientes e a eliminação de deficiências constatadas nos sistemas informatizados de acompanhamento das operações de crédito, especialmente os relativos à responsabilidade pelas atividades desenvolvidas no âmbito desse processo organizacional, com ênfase nas atividades de supervisão.

52. O segundo trabalho resultou no Acórdão 1.924/2017-TCU-Plenário, por meio do qual foi determinada a realização de avaliação sobre a conveniência e a oportunidade de efetuar auditorias operacionais em cinco objetos atinentes aos controles internos, à avaliação de risco e ao acompanhamento das operações de crédito por meio de registros nos sistemas informatizados mantidos pelo BNB, especialmente no referente às garantias vinculadas a essas operações.

53. Essas duas auditorias tiveram como foco o Processo de Concessão de Crédito do BNB, valendo enfatizar que a renegociação de operações integra esse processo organizacional e seu controle utiliza os mesmos sistemas informatizados. Além disso, o controle da manutenção de garantias adequadas ao volume dos créditos individualizados concedidos é um dos aspectos críticos dos procedimentos relacionados às renegociações de dívidas, o mesmo observando-se quanto ao controle das responsabilidades por esses procedimentos. Esses dois aspectos foram diretamente alcançados pelas deliberações resultantes das duas auditorias.

## **CONCLUSÃO**

54. Ante o exposto no “Exame Técnico”, conclui-se que não há objeto a ser conduzido no âmbito do presente Apartado, considerando que:

a) trabalhos de auditoria já vêm sendo gradativamente realizados pela Secex/CE, com o objetivo de obter do Banco do Nordeste a correção de deficiências existentes no Processo de Concessão de Crédito dessa instituição e a introdução de melhorias nos seus sistemas de controle informatizados ou a implantação de sistemas mais avançados;

b) a renegociação de operações de crédito integra o Processo de Concessão de Crédito do BNB, cujas deficiências já vêm sendo abordadas e tratadas nas referidas auditorias, conforme as

possibilidades de avanço, diante da complexidade das atividades e sistemas de controle a serem auditados;

c) a irregularidade visada por este Apartado foi verificada apenas durante lapsos de tempo em que os prazos previstos para renegociação de dívidas foram extrapolados, porém logo vindo a ser repostos por normas subsequentes, que, além de postergarem os prazos antes estabelecidos, mantiveram ou ampliaram os benefícios concedidos aos clientes que se dispusessem a renegociar suas dívidas;

d) as renegociações realizadas, mesmo aquelas efetivadas fora dos prazos previstos, proporcionaram vários benefícios à segurança dos créditos, vindo ao encontro do interesse público, por contribuírem para a sanidade dos créditos e, nos casos de eventuais inadimplências, para prover o BNB de melhores condições de reaver os valores financiados, seja pela via administrativa ou pela judicial, especialmente em virtude da atualização das garantias;

e) a apuração dessa irregularidade envolveria complexidade e porte superior ao que se observou nas auditorias realizadas até aqui, havendo necessidade de aguardar maior maturação do Processo de Concessão de Crédito do BNB e dos correspondentes sistemas de controle informatizado, conforme as determinações efetivadas pelo Tribunal em decorrência das auditorias que vêm sendo realizadas;

f) a apuração dessa irregularidade levaria, no máximo, à aplicação de multa aos responsáveis pelas renegociações realizadas fora dos prazos previstos, havendo grande probabilidade de afastamento dessa irregularidade, considerando que, ao longo do tempo, sempre houve a expectativa da continuidade de autorização de concessão dos benefícios pelas normas subsequentes, o que, de fato, concretizou-se ininterruptamente, desde 1995 até recentemente;

g) a dita apuração envolveria agentes lotados em mais de 200 agências do BNB (conforme os números de 2007), podendo atingir 259 (2009) ou até 318 (número atual), e nunca menos de 700.000 operações renegociadas fora dos prazos previstos, o que, considerando-se a inexistência de apuração de indício de dano decorrente das renegociações questionadas, torna possível concluir com segurança que, intentando-se a empreitada de buscar punir esses agentes, haveria, ainda, afronta ao princípio da economia processual.

55. Assim, propõe-se o arquivamento dos autos.

## **56. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

57. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo arquivar o presente processo, nos termos do art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

Secex/CE, em 7 de dezembro de 2017.

*(assinado eletronicamente)*

**ROBERTO JOSÉ FERREIRA DE CASTRO**  
AUFC – Matrícula 733-1