

TC 002.793/2009-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidade Jurisdicionada: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

Responsáveis: Aila Maria Ribeiro de Almeida Medeiros (289.236.853-72); Alvaro Larrabure Costa Correa (157.550.628-97); Ana Tereza Holanda de Albuquerque (399.406.401-53); Antonio Henrique Pinheiro Silveira (010.394.107-07); Augusto Akira Chiba (002.375.348-00); Claudio Xavier Seefelder Filho (250.070.878-07); Dimas Tadeu Madeira Fernandes (212.168.945-15); Edilson Silva Ferreira (204.277.863-04); Edilson da Silva Medeiros (416.006.734-49); Elizabeth Pompeu de Vasconcelos (205.003.943-34); Gideval Marques de Santana (002.331.963-15); Gildete Mesquita Ribeiro (231.445.053-15); Henrique Silveira Araujo (759.901.053-04); Jefferson Cavalcante Albuquerque (117.991.533-04); Jose Wilkie Almeida Vieira (001.714.923-15); José Andrade Costa (231.476.283-53); José Lucenildo Parente Pimentel (112.680.853-91); João Alves de Melo (002.227.633-53); João Francisco Freitas Peixoto (090.955.433-15); Lina Angela Oliveira Salles Moreira (258.788.673-20); Luciano Silva Reis (112.390.691-20); Luiz Carlos Everton de Farias (849.845.548-00); Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva (829.994.657-34); Manuel dos Anjos Marques Teixeira (290.575.407-97); Marco Antonio Fiori (845.490.338-00); Maria dos Prazeres Farias (231.445.303-44); Mauro de Oliveira (244.597.203-53); Oswaldo Serrano de Oliveira (627.672.917-53); Paulo Sergio Rebouças Ferraro (211.556.905-91); Pedro Rafael Lapa (075.167.544-04); Roberto Smith (270.320.438-87); Rodrigo Silveira Veiga Cabral (645.519.971-53); Romildo Carneiro Rolim (264.904.043-20); Zilana Melo Ribeiro (162.836.353-34)

Interessado: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20)

DESPACHO

Trata o presente despacho de atendimento à petição realizada pelo Banco do Nordeste S.A. – BNB (peças 686 e 688 a 694), relativa ao TC 010.131/2012-4, apensado ao presente feito por determinação do Acórdão 2.186/2016 – TCU – Plenário, e que trata de monitoramento que teve por objetivo avaliar o cumprimento e a implementação de deliberações constantes do Acórdão 944/2010 – TCU – Plenário.

2. Sabe-se que, por meio do Acórdão 944/2010 – TCU – Plenário, o Tribunal julgou auditoria operacional realizada no BNB nas áreas de recuperação de crédito e de gestão sobre os recursos do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste – FNE, em cumprimento ao disposto no Acórdão 2.416/2008 – TCU – Plenário.

3. Foram constatadas diversas falhas nos procedimentos e milhares de operações de crédito sem cobrança judicial por parte do BNB. Assim, foram realizadas determinações ao banco,

com o fito de corrigir as irregularidades identificadas que consistiram, em suma, na falta de cobrança judicial de operações de crédito inadimplidas.

4. Impende reiterar que as providências relativas à maior eficiência do processo de cobrança judicial, desencadeadas especialmente a partir de 2009, quando das constatações da auditoria que deu origem ao Acórdão 944/2010 – TCU – Plenário, não têm relação com os casos de impedimentos de cobrança judicial, objeto do monitoramento, exceto pelo fato de sua implantação ter resultado na detecção das operações impedidas de cobrança.

5. O impedimento de cobrança, decorrente das irregularidades antes cometidas, todavia, sepultou completamente a possibilidade de recuperação dos créditos por essa via e daí decorre a responsabilidade de quem deu causa a tal situação. Nesse sentido, este Tribunal já decidiu, no âmbito do presente processo, por intermédio do Acórdão 1.078/2015 – TCU – Plenário, no sentido de aplicar multa aos responsáveis, em decorrência da falta de adoção das medidas de sua alçada e, como já dito, não repercutiram no deslinde do processo objeto da presente petição.

6. Destarte, o monitoramento concentrou-se na verificação da atuação do Banco na efetiva cobrança dos créditos inadimplentes, bem como na indução de melhorias e na reestruturação dos procedimentos de recuperação de crédito.

7. Como resultado desse trabalho, foi prolatado o Acórdão 3.338/2015 – TCU – Plenário, o qual considerou integralmente cumprida a determinação advinda do item 9.1 do Acórdão 944/2010 – TCU – Plenário e parcialmente cumpridas as determinações do item 9.2 e seus subitens.

8. Ademais, entendi desnecessário o prosseguimento do feito, razão pela qual determinei o encerramento daqueles autos e seu apensamento ao presente processo, haja vista o caráter acessório das deliberações não cumpridas pelo banco em comparação ao que já fora efetivamente implantado.

9. A despeito do mencionado encerramento do processo e conseqüente apensamento, o Banco do Nordeste S.A. encaminhou embargos de declaração para que este Tribunal sanasse a omissão na deliberação que culminou no Acórdão 3.338/2015 – TCU – Plenário e se posicionasse a respeito de requisição, realizada pelo banco, para que fossem sustadas as análises e investigações das **operações impedidas de ajuizamento (OPIMs)**, em especial aquelas cujos valores fossem inferiores a R\$ 100.000,00.

10. Tal omissão foi sanada, todavia a parte dispositiva do referido *decisum* foi mantida nos mesmos termos, pelas questões expostas no voto condutor do Acórdão 2.186/2016 – TCU – Plenário, o qual julgou o mencionado recurso.

II

11. Finda essa breve síntese histórica do caso, passo a tratar especificamente da demanda do Banco do Nordeste S.A, que apresenta arrazoado contendo todas as circunstâncias de fato e de direito para, diante do exposto, requerer:

“(…) a) Que seja, **em caráter liminar**:

a.1) concedida a suspensão dos prazos previstos nos arts. 6º e 19-A da IN TCU 71/2012 até o julgamento do mérito desta Petição, com a conseqüente abstenção da aplicação de sanções a eventuais responsáveis; e

a.2) determinado que a presente Petição seja revestida de **tratamento sigiloso**, com fundamento na Lei nº 12.527/2011 e no art. 189, incisos I e III, do Novo Código de Processo Civil;

b) No mérito, que essa Corte de Contas considere cumpridas as obrigações do Banco do Nordeste preconizadas nos Acórdãos nº 3338/2015-TCU-Plenário e 2186/2016-TCU-Plenário, no que se refere à adoção de medidas com vistas ao ressarcimento ao Erário de danos relacionados às OPIMs, baseando-se em todo o histórico e no resultado das medidas adotadas por este peticionante e que estão registradas nesta peça, visando à recuperação de crédito oriundo das operações incluídas na Tabela OPIM, que permitiram demonstrar, em especial:

b.1) que a continuidade do presente processo ocasionará despesas e custos adicionais, ensejando ao não cumprimento do princípio constitucional da economicidade, pois se concluiu pela inviabilidade econômico-financeira para a instauração de TCEs a partir das 10.300 operações inseridas na Tabela OPIM (item 1.5 deste requerimento);

b.2) Da impossibilidade de se cumprir os prazos previstos nos arts. 6º e 19-A da IN TCU 71/2012, uma vez que as atividades até então produzidas e afetas ao presente processo permitiram evidenciar, neste presente momento, não ser possível de ser cumprido em prazo inferior a 60 meses, a partir do julgamento do mérito desta Petição.

c) Caso, no entanto, esta Corte de Contas determine a instauração de TCEs:

c.1) Que seja aplicada a Teoria do Dano Direto e Imediato para responsabilização dos possíveis causadores do dano ao Erário Federal, no caso empregados e ex-empregados do Banco do Nordeste; e

c.2) Que seja aplicado aos possíveis e eventuais casos semelhantes que venham a ser identificados pelo Banco do Nordeste o mesmo tratamento a ser despendido nas operações objeto desta Petição.”

12. Como afirmei no Voto condutor da decisão referente ao mencionado monitoramento (Acórdão 3.338/2015 – TCU – Plenário), o panorama geral de cumprimento e implementação das deliberações foi considerado positivo, visto que, ano a ano, foi e é perceptível o esforço empreendido pelo BNB para estruturação e evolução dos seus controles e procedimentos relativos à recuperação de créditos, seja pela via administrativa ou judicial.

13. Naquele mesmo voto, defendi a posição adotada pelo *Parquet* especializado quanto à interpretação restritiva do cumprimento do item 9.1 do Acórdão 944/2010 – TCU – Plenário, excluindo do escopo da deliberação eventuais novos débitos passíveis de cobrança judicial, que fatalmente iriam surgir, conforme receio exarado na mencionada peça.

14. Naquela oportunidade, uma vez que o Banco do Nordeste S.A adotou providências cabíveis no sentido de realizar as cobranças judiciais das 38.530 operações referidas, não havendo mais o que questionar a respeito, considerarei cumprida tal determinação, restando ao banco, **no que se relaciona à petição acostada aos autos**, a incumbência relativa ao subitem 9.3.1 do Acórdão 3.338/2015 – TCU – Plenário, que versa sobre a inclusão, por parte do banco, em seu relatório de gestão, de:

“(…) 9.3.1. registro detalhado sobre o andamento das cobranças de todas as operações no item 9.1 do Acórdão 944/2010 – Plenário e a elas vinculadas (inclusive as decorrentes de “arrasto”), bem como sobre o andamento da apuração de responsabilidades sobre as falhas que impediram a cobrança judicial das operações de crédito listadas pelo TCU ou a ela vinculadas, classificando-as de acordo com o valor da dívida, na forma que já vem sendo apresentada ao Tribunal neste processo, **instaurando, se for o caso, as competentes tomadas de contas especiais;**” (grifo meu)

15. Assim, em caráter preliminar, e em linha com o que já apresentei nas várias oportunidades que tratei do assunto, aquiesço à afirmação do BNB de que já exauriu o rol de procedimentos legais cabíveis para o cumprimento dos Acórdãos 944/2010, 3.338/2015 e

2.186/2016, todos do Plenário, como bem demonstra a introdução de várias melhorias em processos de administração de créditos do Banco, conforme relatórios reiteradamente enviados a esta Corte.

16. Entendo, da mesma forma, as questões aventadas dando conta do ineditismo da situação relacionada à possibilidade de ser necessário o processamento de TCEs de OPIMs no âmbito do banco, ensejando sérias dificuldades no eventual processamento dessas tomadas de contas, a despeito das medidas adotadas no banco pela Comissão de TCE criada com tal finalidade.

17. Outrossim, em uma análise superficial, parece-me pertinente a conclusão do BNB no sentido de que a necessidade premente de instauração de TCEs para todas as OPIMs não se configura como a saída de maior eficiência na alocação dos recursos financeiros da entidade, dado o cenário preestabelecido, face à antieconomicidade da operação como um todo, bem como aos riscos aos quais o banco ficaria exposto caso optasse por essa medida sem avaliação pormenorizada de cada caso concreto.

18. Impende mencionar excerto do Voto da lavra do Exmo. Min. José Múcio Monteiro, no bojo do Acórdão 1.875/2017 – TCU – Plenário, que analisou caso semelhante envolvendo o próprio Banco do Nordeste S.A. e os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), em processo de representação do próprio Comitê de Auditoria do banco, versando sobre possíveis irregularidades em operações de crédito:

“(…)

20. A execução de dívidas é sempre procedimento moroso e de resultado incerto. Ainda que não houvesse a celebração do acordo de renegociação de dívida, não se tem a certeza de quando – e se – o BNB adotaria providências para a efetiva judicialização do assunto. Veja-se, a propósito, que em 2004 a (...) encaminhou à Superintendência Jurídica do BNB a documentação referente a todas operações da (...) para o início do processo de execução judicial. Contudo, somente foram ajuizadas ações de execução para duas operações. O ajuizamento das demais operações somente se deu em agosto de 2006 (as ações foram posteriormente suspensas, em decorrência do acordo celebrado).

(…)

22. Tais apontamentos reforçam a existência de dúvida quanto ao pressuposto adotado pela Secex/CE, de que se não existisse o acordo de renegociação da dívida, elas teriam sido devidamente ajuizadas e liquidadas, eliminando os prejuízos incorridos. Na verdade, a julgar pelo ambiente então existente no BNB, a tendência era exatamente contrária, sendo mais provável que os créditos inadimplidos, de forma lamentável, viessem a ser baixados em prejuízo sem o ajuizamento de qualquer ação de cobrança, na forma até então corriqueira na instituição.

23. Sem pretender que uma falha do BNB venha a justificar a outra, **é certo que não se cogitaria da instauração de tomada de contas especial em relação às milhares de operações de créditos inadimplidas**. Observe-se que essa solução sequer foi aventada no Acórdão 1.078/2015, que optou por aplicar multas aos diversos agentes responsáveis.” (grifo meu)

19. Sabe-se que a demanda do banco se justifica face ao fato de que a data de referência para a cobrança dos títulos de crédito da base OPIM começou em 11/1/2008, iniciando-se em tal data a contagem do prazo decenal para a instauração de TCE. Dessa forma, em 11/1/2018 uma elevada quantidade de operações de crédito (4.259, que representa 41,3% do montante total de operações) ultrapassará o prazo de 10 (dez) anos decorridos entre as datas da ocorrência do dano e da primeira notificação aos supostos responsáveis.

20. É cediço que tal prazo, que encontra guarida no art. 6º da IN-TCU 71/2012, se justifica uma vez que a instauração de tomada de contas especial após o decurso de prazo superior a dez anos presume o prejuízo ao exercício do contraditório, dificultando o acesso do responsável aos documentos necessários à sua defesa e ao saneamento dos autos, podendo tornar as contas

iliquidáveis, em observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório e da segurança jurídica.

21. Todavia, entendo que a interpretação de tal dispositivo não deve ser feita de forma cartesiana, visto que o decurso do mencionado prazo não inviabiliza, por si só, a instauração da TCE. O escoamento desse lapso temporal, a meu ver, somente impossibilita a abertura de tomada de contas especial quando implicar prejuízo insuportável e irreversível ao responsável, conforme assentado na jurisprudência desta Corte.

22. Compreendo que o conjunto dos aspectos jurídicos e fáticos peculiares do caso singular pode servir de amparo, se for esse o caso, à possibilidade de abertura de tomadas de contas mesmo com tal lapso temporal decorrido entre a ocorrência do dano e da primeira notificação aos supostos responsáveis, como medida de aplicação do melhor direito e realização da justiça material. Mas isso depende da análise sobre a pertinência da cobrança, dadas as razões oferecidas pelo banco nesta oportunidade.

23. Ademais, como explicitado em diversas fases do processo de monitoramento, bem como no presente despacho, é nítido o esforço empreendido pelo Banco do Nordeste S.A. para resolução dos imbrólios concernentes aos procedimentos de cobrança dos créditos inadimplidos, bem assim do ajuste da sua estrutura para atender as demandas dos órgãos de controle.

24. Isto posto, não vislumbro, neste momento, possibilidade de responsabilização dos atuais gestores do BNB pela ausência de instauração das tomadas de contas dentro do prazo, em especial por estar pendente de decisão do Tribunal a petição ora em exame.

25. Ante o exposto e considerando a matéria de que tratam os autos, **DECIDO** determinar à SecexFazenda o exame dos estudos e análises empreendidas na petição acostada aos autos pelo Banco do Nordeste S.A., levando em conta as ponderações preliminares tecidas neste despacho.

26. À SecexFazenda, para as providências a seu cargo.

Brasília, 26 de Dezembro de 2017.

(Assinado Eletronicamente)

Ministro BRUNO DANTAS