
**CEF - OPERAÇÕES DE CRÉDITO CONCEDIDAS COM
INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS INTERNAS
Tomada de Contas Especial**

Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi

Grupo II - Classe IV - Plenário

TC- 600.066/96-7

Natureza: Tomada de Contas Especial

Responsável: Iracema Araújo das Virgens

Entidade: Caixa Econômica Federal -CEF

Ementa: Tomada de Contas Especial instaurada em razão de operações de crédito concedidas com inobservância das normas internas da instituição financeira. Rejeição da defesa. Apresentação de novos elementos. Constatação de que a prática é comum no âmbito da entidade e de conhecimento da alta direção. Cabe à própria entidade adotar as providências para o ressarcimento, nos termos disciplinados pelas suas normas internas. Acompanhamento das ações adotadas por este Tribunal. Arquivamento, por racionalidade administrativa. Determinação à Segecex. Ciência à CEF e à interessada.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial de responsabilidade de Iracema Araújo das Virgens, ex-gerente geral da Agência Padre João Maria/RN da Caixa Econômica Federal, instaurada em razão de irregularidades ocorridas em concessões de créditos da referida agência.

2.As irregularidades consistiram em concessão de crédito sem análise econômico-financeira; extrapolação do limite de alçada; rolagem de dívida; contratos de cheque azul com excesso sobre o limite em favor de diversas pessoas físicas e jurídicas; prejuízo financeiro na movimentação de contas de depósito; e inadimplência.

3.Em Sessão desta 2ª Câmara de 28.08.97, este Tribunal rejeitou a defesa apresentada pela responsável, tendo fixado novo prazo para o recolhimento da dívida (Decisão nº 221/97-TCU-2ª Câmara, fl. 222).

4.Após ser cientificada acerca da rejeição da sua defesa, a responsável remeteu novo expediente a esta Corte, acompanhado da documentação pertinente (vol.II), no qual afirma que:

- a Comissão de Sindicância afirmou, com segurança, de que não houve favorecimento político, particular ou próprio no caso, apenas a tentativa infeliz de propiciar o crescimento da agência (fl.54. vol I);

- não foram seguidas as orientações da CEF dirigida, especificamente para apurar responsabilidade de empregados quando não caracterizada a existência de dolo ou má-fé;

- defende-se acerca de cada operação apontada como irregular pela comissão de sindicância, conforme exposto a seguir:

- *omissis*: operação de Desconto de Título – o valor de face do Título não é o apontado pela CEF, conforme se verifica da documentação anexada (doc. 4); a operação obedeceu às diretrizes da norma da CEF, envolvendo pulverização de recursos e baseada na capacidade de pagamento da empresa, conforme critérios estabelecidos na CN/CEF nº 161/92, subitem 4.5, com vigência a partir de 15.12.92 (doc. 5, c/ anexos); os títulos descontados são legítimos e foram levados ao Cartório de Protestos para os devidos apontamentos (docs. 06 e 07); esse título foi baixado pelo Cartório conforme certidão anexada (doc.08), o que somente pode se dar pelo pagamento e consequente quitação junto à CEF, levando à conclusão da inexistência da dívida;

- operação CEF giro SEBRAE – a operação foi realizada segundo orientação normativa (Convênio CEF/SEBRAE, doc. 09); a empresa foi encaminhada à CEF pelo SEBRAE, o qual autorizou o crédito de Cr\$500.000,00, havendo o valor do empréstimo se limitado a Cr\$300.000,00; como a operação possuía cobertura securitária a CEF habilitou seu crédito e foi ressarcida pela Empresa Seguradora SASSE, consoante documentos apensos (doc. 10 c/anexos); a operação foi regularmente concedida, posto que as Seguradoras têm como regra efetuarem a cobertura somente de operações concedidas regularmente, sem vícios que importem em sua desconstituição formal;

- operação financiamento de veículo – operação lastreada com a garantia resultante da alienação fiduciária; cujo veículo foi apreendido pela CEF, sendo alienado para a reparação da dívida; a demora na venda defasou o preço do bem, pois o veículo foi abandonado pela CEF em galpão, sem qualquer manutenção; o financiamento foi concedido segundo a norma então existente (CN 041/88 – doc. 12), com a liberação de 80% do valor do veículo, ficando evidenciado que se a venda tivesse ocorrido tempestivamente, com certeza a dívida teria sido totalmente quitada; e a referida operação, por sua natureza, é garantida por seguro de crédito interno, pago pelo tomador no ato da contratação;

- operação de crédito rotativo (CROT – PJ) – foi obedecido o limite normativo definido para pessoas jurídicas (CN 161/92, subitem 4.6.2.4.1 – doc. 13); a situação cadastral da empresa era totalmente regular, conforme se verifica das certidões negativas juntadas (doc. 16); nos termos do OC DIRCO 078/93, somente era exigível análise econômico-financeira e FICA nas contratações acima de CR\$2.000.000,00, sendo o crédito rotativo em análise de CR\$1.500.000,00; operação concedida dentro dos limites do dossiê simplificado, que objetivava a agilização nas concessões envolvendo pequenos valores, sendo essa a política adotada pela Diretoria da CEF, concorrendo com outros Bancos, na busca da pulverização dos recursos captados no mercado; essa empresa foi apresentada pelo SEBRAE, onde se encontrava cadastrada para a linha de empréstimos que o Governo Federal incentiva, com o objetivo de dinamizar a economia;

- *omissis*: operação de financiamento de veículo – as fichas cadastrais da empresa estavam em ordem, sem nenhuma restrição (doc. 17 e anexos); ocorreu uma ação arditosa por parte da financiada que de forma ilícita indicou veículo automotor à alienação fiduciária, apresentando nota fiscal de aquisição do bem em nome da sócia, mas não promovendo o devido registro da garantia junto ao DETRAN, como foi posteriormente constatado no processo judicial (doc. 18 c/anexos);

- operação CROT – PJ – a abertura da linha de crédito ocorreu dentro da orientação normativa (CN 161/92, subitem 4.6.2.4.1), sendo que o crédito concedido era perfeitamente suportável pela empresa contratante, conforme se observa dos balancetes e balanços anexados (doc. 19 c/anexos);

- *omissis*: Operação de financiamento de veículo – pessoa física: a cliente utilizando de artimanha, embolsou os recursos do financiamento do veículo que se tinha como onerado por alienação fiduciária à CEF, promovendo outro empréstimo em outra entidade creditícia, na qual efetivamente gravou o bem; o procedimento ilícito foi reconhecido pelo MMJuiz Federal da 5ª Vara/JF/RN, em despacho, com mandado judicial objetivando a exibição do bem, sob pena de prisão civil, caso se caracterize a figura jurídica do depositário infiel;

- *omissis*: operação CROT/PF – o contrato firmado objetivou possibilitar a garantia de cheques de sua emissão até o limite definido no normativo da CEF, quando a cliente estava com sua situação cadastral regularizada (doc. 20 c/anexos); as renovações que extrapolaram a orientação normativa já se encontram quitadas, de forma que a operação arrolada na TCE foi contratada regularmente (doc. 21);

- *omissis*: operação CROT/PF - a comprovação de renda dessa cliente apresentava-se perfeitamente compatível com o valor do crédito rotativo contratado, o cheque azul foi concedido no mínimo estabelecido por orientação normativa, de forma que a operação foi de pequena monta e normal dentro da filosofia da CEF, que era de pulverização de créditos, havendo, inclusive, tendência de se difundir a concessão de cheques especiais para todos os clientes correntistas da CEF;

- *omissis*: operação CROT/PF - concessão de financiamento garantido com contrato de crédito rotativo tendo como financiado cliente tradicional da CEF que possuía situação cadastral sem restrições e renda financeira compatível com o valor do cheque especial concedido; a CN 049/91, subitem 2.4.1.3, possibilitava e incentivava a contratação de operações da espécie até o limite de duzentos por cento da renda apurada (doc. 22). Além do que, ao verificar os extratos da conta corrente (doc. 23) do cliente, verificou-se que foram computados valores de cheques na TCE cuja liberação ocorreu após o seu afastamento da função gerencial, sendo esses valores inexigíveis;

- *omissis*: Micro Empresa – operação CEF giro SEBRAE: do total de 12 prestações foram pagas 10, demonstrando a capacidade de endividamento da cliente que não possuía restrição cadastral; veio até a CEF por força de convênio com o SEBRAE; para esse tipo de operação era contratado um seguro de crédito; posteriormente essa empresa continuou operando com a CEF, tendo sido beneficiada com novo empréstimo.

- as operações acima discriminadas foram depuradas recentemente por solicitação da Gerência de Mercado da CEF, quando ficou constatado (doc. 25) que os valores encontrados divergem substancialmente dos valores consignados na TCE em curso;

- a correta indicação dos valores é de suma importância para o julgamento do presente processo;

- o risco do negócio é do empregador;

- que a presente TCE está eivada de vícios como valores inconsistentes, cujas operações, em alguns casos, já foram liquidadas e/ou amortizadas, exigindo novo levantamento por parte da CEF.

5. Na fase de exame desses elementos, a instrução entendeu que os inadimplentes deveriam ser arrolados como solidários, por serem os beneficiários, e propõe a remessa dos autos à CISET/MF “a fim de que proceda a análise da documentação anexada a título de reexame, emitindo, se necessário, novos pronunciamentos, inclusive da autoridade ministerial..” (fl. 236). O Sr. Secretário autorizou a providência proposta.

6. Remetidos os autos à CISET/MF, essa remeteu-o à Caixa Econômica Federal para fins de dar cumprimento ao solicitado pela Unidade Técnica. Em atendimento, a CEF remeteu expediente relacionando os clientes inadimplentes, devolvendo o processo à CISET. Essa restituiu o processo à CEF, uma vez que não foram totalmente esclarecidos os pontos levantados pela Unidade Técnica (fl. 245). Novamente a CEF instruiu os autos, procedendo a novo exame dos valores apurados como débito da responsável, em razão do questionamento efetuado pela ex-gerente (fls. 251/274). Após essas providências, a CISET/MF emitiu novo Relatório de Auditoria, incluindo as empresas beneficiárias, assim como novo Certificado de Auditoria e Pronunciamento Ministerial (fls. 276/90).

7. Em nova instrução, a Secex/RN propõe a citação dos responsáveis solidários (fl. 293).

8. Por despacho, argumentei que a par dos tomadores de empréstimos terem sido beneficiados com as quantias recebidas, não foram detectados nos autos indícios de que as operações tenham sido concedidas com base em documentação fraudulenta, o que justificaria, nessa fase processual, arrolar os beneficiários. Assim, remeti o processo ao Ministério Público para que fosse colhido seu pronunciamento sobre o mérito das contas (fl. 295).

9. O Ministério Público, após breve sumário do processo, teceu as seguintes ponderações e proposta:

“3. Vale registrar, por oportuno, que a CEF adotou providências com vistas a promover a execução judicial da dívida contra os beneficiários das operações de crédito, cujos processos encontram-se em andamento, consoante informado às fls. 111/112.

4. Dessa forma, não obstante o posicionamento anteriormente defendido por este Representante do Ministério Público no Parecer de fl. 218 – de que a existência de ação tramitando em outras instâncias, versando sobre matéria de competência do

TCU, não impede a atuação fiscalizadora desta Corte com vistas ao exercício de suas atribuições constitucionais -, uma nova reflexão sobre este caso concreto, considerando, em especial, aspectos de ordem prática e procedimental, leva à conclusão de que a condenação da responsável ao pagamento do débito representaria duplicidade de cobrança de uma mesma dívida.

5. Essa constatação fica mais evidente na medida em que não restou configurada nos autos a solidariedade dos beneficiários das operações bancárias com a agente que as autorizou em nome da Caixa Econômica Federal. Na verdade, as investigações promovidas no âmbito da CEF concluíram que houve grave descumprimento das normas internas, sem, todavia, ficar caracterizada a existência de conluio ou locupletação, não havendo indícios de que tais operações tenham sido realizadas com base em documentação fraudulenta (vide relato da Comissão Sindicante à fl. 54, subitem 3.1.3.1.3).

6. Por todo o exposto, e tendo em vista os princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, de modo a evitar que sejam executados judicialmente responsáveis diferentes pela mesma dívida, sem que haja solidariedade, este Representante do MP/TCU, revendo a proposta de encaminhamento contida em sua manifestação anterior, com fulcro no art. 16, III **b**, da Lei nº 8.443/92, propugna pela irregularidade destas contas, com aplicação da multa prevista no art. 58, I, do referido diploma legal, no valor máximo, à Sr^a Iracema Araújo das Virgens, sem prejuízo de ser determinado à SECEX/RN que acompanhe o andamento das providências adotadas pela CEF com vistas ao ressarcimento dos débitos pelos respectivos credores.”

10. Posteriormente, deu entrada nesta Corte, novo expediente da CEF dando conta da liquidação do débito por parte da última cliente mencionada, com cópias dos comprovantes de recolhimentos.

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente gostaria de me ater a um dos aspectos mencionados pela responsável nos novos elementos de defesa e, inclusive, colocado pelo Ministério Público em seu parecer: a questão relativa ao pagamento dos débitos pelos beneficiários ao mesmo tempo em que se cobra esses mesmos valores da ex-gerente nesta TCE.

2. Essa questão já foi enfrentada por mim ao relatar o TC- 600.217/95-7, concernente à outra TCE da Caixa Econômica Federal envolvendo gerente e concessão de operações em desacordo com os normativos da entidade, oportunidade em que observei que a atuação deste Tribunal, nesses casos, mostra-se extremamente complexa, ante as ponderações que expus no Voto proferido e que reproduzo nesta oportunidade, por pertinente:

“Enfrenta-se, neste processo, duas questões básicas: a inclusão das empresas beneficiárias como solidárias pelos débitos inquinados neste processo administrativo, e a responsabilidade do gerente pela concessão de operações, sem a devida observância das normas internas da CEF, que acabaram inadimplidas.

2.Quanto à responsabilidade solidária das empresas neste processo de tomada de contas especial, tenho a observar que a solidariedade decorre de lei ou da vontade das partes (Código Civil, art.896). No caso em exame, essas empresas não podem ser acionadas com base no art. 159 do CC, pois não existe nexo causal entre a conduta dessas e o dano apurado, já que esse só se configurou a partir da ação do gerente ao autorizar o acatamento de cheques acima do limite e proceder à liberação de descontos de títulos, sem observância das normas internas. O débito ocorreu, exclusivamente, pela ação do gerente da agência. Em nenhum momento foi imputada responsabilidade às empresas, na concessão irregular de crédito, pela apresentação de documentação falsa; conluio com o gerente; suborno ou outra conduta que permitisse estabelecer o nexo causal entre a atuação dos beneficiários e o débito apurado.

3.Examine-se, então, a possibilidade do enquadramento da conduta dessas empresas no art. 8º da Lei nº 8.443/92 que se refere à "...ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, ...". No caso de que se trata a irregularidade apurada diz respeito ao procedimento levado a efeito pelo ex-gerente, tendo a participação das empresas se restringido à inadimplência de uma operação mercantil. Essa conduta estaria a ensejar providências unicamente no âmbito judicial pois, caso contrário, poderíamos concluir que toda e qualquer inadimplência de clientes no âmbito da CEF ou do Banco do Brasil ensejaria uma tomada de contas especial. Ademais, a simples tomada do crédito não ensejaria a responsabilidade solidária, pois caberia à CEF negar atendimento ao pleito, com base em seus normativos e na legislação aplicável à espécie. A propósito recorde-se a ponderação do Ministro Benjamin Zymler, ao comentar acerca da responsabilidade de empresa beneficiária em concessão irregular de crédito: *"É importante frisar que a simples solicitação do financiamento não implica a responsabilidade solidária, pois caberia ao Banco negar atendimento à proposta técnica deficiente ou economicamente inviável."*(TC-006.256/97-0)

4.Inclino-me, assim, a considerar como indevida a inclusão dos clientes solidariamente com o gerente conessor da operação inquinada neste processo, uma vez que não restou configurada a participação dos mesmos na efetivação da irregularidade, decorrente da inobservância das normas internas da instituição na concessão do crédito pelo empregado da CEF.

5.Essa constatação sugere uma situação de fato a ser examinada por esta Corte, qual seja, a cobrança em duplicidade de um mesmo valor de pessoas distintas: uma por meio deste Tribunal, envolvendo o agente conessor da operação irregular, com base no art. 8º da Lei nº 8.443/92 e art. 159 do CC; e outra por meio judicial, promovida pela instituição financeira, envolvendo as empresas inadimplentes. Com o sucesso de ambas as cobranças, passaria a CEF a receber em duplicidade os débitos em questão.

6.Efetivamente, nesses casos em que não se apura dolo ou má-fé, nem participação das beneficiárias na concessão irregular, o débito é decorrente de um risco assumido pelos gerentes da entidade, ao admitir operações, com o fito de aumentar o

volume de negócios da instituição, as quais não são honradas. A rigor, só restaria realmente configurado o prejuízo causado à CEF pelo gerente, no caso de insucesso da cobrança judicial intentada contra o tomador/a do crédito, já que a esse cabe responder pelo crédito solicitado. Significa que longo período de tempo possa passar até uma decisão definitiva no âmbito da justiça comum ressarcindo o dano causado pelo gerente, fato que acabaria por comprometer todo o processo de TCE em trâmite neste Tribunal.

7. Em razão dessas ponderações, sou levado a admitir, no caso, que a solução mais razoável será o julgamento pela irregularidade das contas do gerente concessionário, sem imputação de débito, mas com aplicação de multa, e pelo fato de que a dívida já se encontra na fase de cobrança judicial, como já decidiu este Tribunal em outras assentadas (Acórdão nº 194/96-Plenário, TC-200.308/95-5; Acórdão nº 44/98 – Plenário, TC-625.277/95-3; Acórdão nº 91/98 – Plenário, TC-002.314/95-9; Acórdão nº 149/98-Plenário, TC-700.011/97-8). Por oportuno, transcrevo trecho do parecer do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, acolhido pelo Sr. Ministro Relator Carlos Átila, no TC-700.011/97-8:

“

Vale registrar, por oportuno, que a CEF adotou providências com vistas a promover a execução judicial da dívida contra a empresa beneficiada com as operações de crédito (fl. 127), cujos processos encontram-se em andamento, consoante informado à fl. 148.

Dessa forma, a condenação do responsável ao pagamento do débito representaria duplicidade de cobrança de uma mesma dívida. Tal constatação fica mais evidente na medida em que não restou configurada a solidariedade entre a empresa inadimplente e o ex-Gerente. Na verdade, as investigações promovidas no âmbito da Caixa Econômica Federal concluíram que houve grave descumprimento das normas internas, sem, todavia, ficar caracterizada a existência de conluio ou locupletação.

Por todo o exposto, e tendo em vista os princípios da racionalidade administrativa e da economicidade, de modo a evitar que sejam executados judicialmente dois responsáveis diferentes pela mesma dívida, este Representante do Ministério Público, com fulcro nos arts. 1º, I, 16, III, alínea c, e 19, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92, propugna pela irregularidade destas contas com aplicação da multa prevista no art. 58, II, do referido diploma legal, no valor máximo, ao Sr. Valdir Tietz, sem prejuízo de ser adotado, no caso em tela, o procedimento estabelecido no § 3º do supracitado art. 16, ante o fundamento legal da proposta condenatória.”

9. Sublinho aqui que não se trata de abrir mão da independência das instâncias ou de ferir seu princípio, mas de optar por outro, o que trata da racionalidade administrativa, como bem ressaltado pelo Ministério Público. Passará este Tribunal a ocupar-se da sanção administrativa ao gerente infrator, ficando o débito, nesses casos, submetido às providências judiciais adotadas pela CEF contra os clientes inadimplentes, ou mesmo, contra o gerente concessionário, por meio de ação de indenização por perdas e danos, num momento posterior, se assim o entender.

10. Essa solução, inclusive, deverá servir como alerta à entidade para o fato de que não basta estimular e cobrar dos gerentes o aumento da captação e da aplicação de recursos, mas, também, conscientizá-los acerca das cautelas necessárias para esse último procedimento, para que o quadro não se reverta em desfavor da instituição.” (grifos do original)

3. Só por esse aspecto já vislumbro a necessidade de acatar os novos elementos de defesa apresentados e acompanhar a posição propugnada pelo D. Ministério Público, como aliás fiz relativamente ao TC acima mencionado. Contudo, mister se faz aprofundar o exame já efetuado.

4. No presente caso foi possível depreender que em várias das transações questionadas pela Sindicância foi apontada a ausência de zelo da gerente ao autorizar operações para clientes que já se encontravam em situação de dificuldades em honrar seus compromissos. A decisão gerencial foi no sentido de renegociar a dívida, uma vez que, em muitos casos, o crédito para a regularização encontrava-se dentro da capacidade de pagamento do cliente. A Sindicância já questiona a pertinência de se ter concedido novo crédito, ante as ocorrências de devolução de cheques e excesso sobre limite.

5. Observo, quanto à matéria, que a Comissão de Sindicância foi categórica ao afirmar que não houve beneficiamento pessoal ou dolo nos atos praticados pela ex-gerente (fl.54), o que, a princípio, me levaria a propor o mesmo desfecho do antecedente citado. Entretanto, neste processo, foram carreados documentos que vêm demonstrar a postura da direção máxima da entidade quanto a essas ocorrências, trazendo subsídios para um reexame da matéria e até uma nova postura quanto ao entendimento acerca da condução do assunto por este Tribunal.

6. A documentação referida diz respeito, primeiramente, à cópia de normativo interno da CEF que rege os casos da espécie (APURAÇÃO E IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL A EMPREGADO NO ÂMBITO DA ÁREA COMERCIAL), o qual dispõe acerca dos procedimentos a serem seguidos nos casos de operações contratadas em desacordo com as normas internas, orientando sobre a análise da contratação, incluindo a formalidade contratual; procedimentos para cobrança; reciprocidade do cliente; relação institucional do cliente; histórico da vida funcional do concessor; possibilidade de recebimento; influência da operação no resultado do endividamento da unidade; imputação de responsabilidade; critérios para apuração do débito, em cada operação; formulário de contrato de confissão de dívida; etc. (fls.192/203).

7. Outro documento fundamental para a análise da situação vivida nessa instituição diz respeito à cópia do Voto da Diretoria da CEF autorizando que o ressarcimento de valores de responsabilidade gerencial, decorrente de operações em que não configure fraude ou dolo da parte do responsabilizado, seja calculado com base na remuneração da poupança e juros de 1% ao mês. Em expediente que antecede tal Voto, o Diretor Financeiro reconhece que:

“ 1 Nossos gerentes de unidades de ponta, no desenvolver das atividades de captação e negócios da empresa, tomam decisões de certo risco e que excedem as

condições normativas fixadas, na concessão de empréstimos e/ou acatamento de cheques a descoberto.

1.1. O risco de crédito faz parte do dia a dia das operações bancárias, e estabeleceu-se como praxe certas liberalidades, sob responsabilidade gerencial, como atendimento diferenciado dispensado no relacionamento com os chamados ‘bons clientes’ ou ‘clientes potenciais’.

1.2. Na liquidação normal das operações, ganha a CEF, pela remuneração e manutenção do cliente. Se estas têm curso anormal, o gerente responsável é chamado a cobrir os valores em aberto.

1.3. Nessas concessões gerenciais, há que separar o joio do trigo: onde o agente busca o interesse da empresa, assumindo riscos, mas sem qualquer atuação dolosa; e os casos em que o agente usa do cargo para auferir vantagem, em benefício próprio, de parente ou aderente, atuando subrepticiamente, defendendo interesses outros que não a preservação do negócio da CEF.

1.4. Essa diferenciação de procedimentos deve ser levada em conta quando da atribuição da responsabilidade gerencial, de modo que os valores ressarcidos à CEF computem a desvalorização da moeda nacional e os juros mínimos adequados à sua remuneração, sem necessidade de imputação de excessivos ônus adicionais ao empregado responsabilizado.

1.5. E, de modo geral, a responsabilização do gerente só ocorre nos casos de dívidas de difícil recuperação, situação em que a negociação dos débitos em atraso, condições para evolução do débito e dispensas de encargos estão disciplinados na CN 126/92

.....”

8.Do exposto, depreende-se que a entidade aceita certos riscos assumidos pelos seus gerentes como política de captação de mercado. Situações como as ora examinadas, assim, não são casos isolados, que são cometidos ao arrepio do conhecimento da direção máxima da entidade.

9.Ao contrário, observo que por esse tipo de operação envolver um risco premeditado aceito pela CEF em busca de melhores resultados, a própria entidade já possui suas regras e meios para recuperar e responsabilizar seus gerentes, em rotinas corriqueiras da instituição financeira. Pergunto-me, então, cabe ao TCU imiscuir-se nesse terreno, adotando uma atitude de buscar ressarcimentos por riscos assumidos conscientemente pela instituição e como parte de sua política de mercado? Será este o nosso papel? Ou devemos concentrar esforços em nossas atribuições constitucionais concernentes às auditorias, denúncias, representações, que implicam em fiscalizar atos de gestão pública que muitas vezes envolvem milhões de reais, como no caso de obras públicas e contratos de concessões de serviços públicos, de prestação de serviços e outros considerados relevantes para a sociedade brasileira?

10.Ademais, como já foi inúmeras vezes argüido pelos próprios gerentes no âmbito deste Tribunal, e reconhecido pela própria entidade, em muitas dessas operações a instituição ganha, o que poderia dar ensejo, inclusive, a uma política de definição de uma margem de perda “aceitável” em relação ao número de operações que

resultaram em lucro para instituição. Cabe aos administradores conduzir seus negócios e a este Tribunal cobrar os resultados, e não assumir um papel que incumbe a esse mesmo gestor quando se trata de cobrar o ressarcimento por operações de risco que fazem parte do dia a dia dos negócios da entidade.

11. Ora, no presente caso, temos de um lado um prejuízo envolvendo operações concedidas sem observância das normas da CEF, mas dentro de uma política de captação de mercado, e aceitas como riscos de praxe pela alta direção da entidade, em que não restou caracterizado beneficiamento próprio ou de parente ou afins. De outro, com os problemas já referenciados no início deste Voto, concernentes à duplicidade de cobrança dos mesmos valores de pessoas distintas em diferentes instâncias. Nessa situação, sou levado à reflexão de que precisamos, nestes casos, repensar a atuação do Tribunal e priorizar o princípio da racionalidade administrativa, que pode ser alcançado a partir da decisão de se deixar que o ressarcimento, nestes casos, seja operacionalizado exclusivamente no âmbito da própria entidade, afastando-se, de imediato, a instauração de TCE, observando-se, para tanto, os normativos adotados pela própria instituição. Esse não é outro que não o princípio que norteou a Instrução Normativa/TCU nº 13/96 (“A Tomada de contas especial é medida de exceção, somente devendo ser instaurada após esgotadas as providências administrativas com vistas à recomposição do Erário.” – Parágrafo único do art. 1º).

12. Isso não implica dizer que este Tribunal, deparando-se com a omissão dos gestores dessas instituições financeiras na defesa do patrimônio público, não possa ou não deva determinar a instauração de TCE, inclusive, com a inclusão do administrador omissor como responsável solidário pelos débitos apurados, como aliás já defendi em outras oportunidades. Contudo, entendo que essa deva ser uma posição extrema, só levada a efeito quando restar comprovado o descaso ou omissão do gestor e/ou administrador público na preservação dos bens públicos.

13. Aliás, esse posicionamento vem ao encontro da linha recentemente defendida pelo eminente Ministro Marcos Villaça ao relatar o TC- 225.323/96-6 (Acórdão nº 160/99 – TCU – Plenário, Ata nº40/99) que em seu brilhante Voto demonstrou a preocupação com o incremento assustador do número de processos de tomada de contas especiais, assim como os esforços já despendidos por esta Corte com vistas à redirecionar seus recursos materiais e humanos. Foram citadas deliberações deste Tribunal que objetivaram diminuir tal concentração de esforços na análise de processos em prol da fiscalização *in loco*, como as decisões acerca da desnecessidade de instauração de TCE para casos de servidores públicos envolvidos em acidente de trânsito; contratos legitimamente acordados, sem ato ilícito de servidor público, envolvendo as franquias dos Correios e contratos de armazenamento da CONAB.

14. Aliás, guardando as devidas proporções e peculiaridades, essa tem sido a atitude desse Tribunal relativamente aos servidores públicos em casos de recebimento indevido ou outra irregularidade que tenha causado dano ao erário: determina-se ao gestor que proceda o ressarcimento por meio do desconto em folha, conforme disciplina a Lei nº8.112/90, afastando a hipótese de instauração de TCE. Há que prevalecer a racionalidade administrativa e a economia processual no âmbito de toda a Administração Pública.

15. Assim, entendo que os casos como os ora examinados devem se restringir à adoção de providências dos gestores, sendo que este Tribunal, por ocasião de auditorias e análise das contas, poderá levantar como anda a matéria no âmbito interno das entidades e cobrar dos administradores as providências que entender necessárias para a preservação do patrimônio público, até para que não se excedam nas liberalidades.

16. Ante o grande número de processos que tratam de casos análogos, entendo que deve ser determinado à Segecex que oriente às unidades Técnicas quanto à instrução desses processos, seja em que fase processual estiver, no sentido que ora apresento a esse Plenário.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator.

Em Sessão de 28/08/97, a 2ª Câmara rejeitou as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Iracema Araújo das Virgens e fixou-lhe novo e improrrogável prazo para o recolhimento das importâncias devidas, tendo em vista que os argumentos oferecidos não foram capazes de isentá-la da responsabilidade pelos prejuízos causados à Caixa Econômica Federal nas operações de créditos autorizadas em desacordo com as normas internas da instituição (Decisão nº 221/97 – 2ª Câmara, Ata nº 28/97, fls. 222/223).

2. Regularmente cientificada da referida deliberação, a interessada apresentou novos documentos (Volume I, anexo), que, segundo as análises efetuadas pelos órgãos técnicos competentes (fls. 248/249, 251 e 276/289), não são suficientes para sanar as irregularidades que originaram o débito em questão, podendo ser recebidos como elementos complementares de defesa para serem apreciados quando do julgamento das contas, nos termos do § 2º do art. 23 da Resolução TCU nº 36/95.

3. Vale registrar, por oportuno, que a CEF adotou providências com vistas a promover a execução judicial da dívida contra os beneficiários das operações de crédito, cujos processos encontram-se em andamento, consoante informado às fls. 111/112.

4. Dessa forma, não obstante o posicionamento anteriormente defendido por este Representante do Ministério Público no Parecer de fl. 218 — de que a existência de ação tramitando em outras instâncias, versando sobre matéria de competência do TCU, não impede a atuação fiscalizadora desta Corte com vistas ao exercício de suas atribuições constitucionais —, uma nova reflexão sobre este caso concreto, considerando, em especial, aspectos de ordem prática e procedimental, leva à conclusão de que a condenação da responsável ao pagamento do débito representaria duplicidade de cobrança de uma mesma dívida.

5. Essa constatação fica mais evidente na medida em que não restou configurada nos autos a solidariedade dos beneficiários das operações bancárias com a agente que as autorizou em nome da Caixa Econômica Federal. Na verdade, as investigações promovidas no âmbito da CEF concluíram que houve grave descumprimento das normas internas, sem, todavia, ficar caracterizada a existência de conluio ou locupletação, não havendo indícios de que tais operações tenham sido realizadas com base em documentação fraudulenta (vide relato da Comissão Sindicante à fl. 54, subitem 3.1.3.1.3).

6. Por todo o exposto, e tendo em vista os princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, de modo a evitar que sejam executados judicialmente responsáveis diferentes pela mesma dívida, sem que haja solidariedade, este Representante do MP/TCU, revendo a proposta de encaminhamento contida em sua manifestação anterior, com fulcro no art. 16, III, **b**, da Lei nº 8.443/92, propugna pela irregularidade destas contas, com aplicação da multa prevista no art. 58, I, do referido diploma legal, no valor máximo, à Sra. Iracema Araújo das Virgens, sem prejuízo de ser determinado à SECEX/RN que acompanhe o andamento das providências adotadas pela CEF com vistas ao ressarcimento dos débitos pelos respectivos credores.

DECISÃO Nº 859/99-TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC nº 600.066/96-7
2. Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Iracema Araújo das Virgens
4. Entidade: Caixa Econômica Federal - CEF
5. Relator: MINISTRO ADHEMAR PALADINI GHISI.
6. Representante do Ministério Público: Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Secex/RN
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECI-

DE:

8.1. com fulcro no art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, arquivar o presente processo, por racionalidade administrativa, uma vez que não devem ser caso de instauração de tomada de contas especial prejuízos decorrentes de operações concedidas sem observância das normas internas da instituição financeira, dentro de uma política de captação de mercado, em que não restou caracterizado benefício próprio ou de parente ou afins, por caracterizar risco de crédito decorrente do dia a dia das operações bancárias, devendo as providências para o ressarcimento ser adotadas pela própria instituição, nos termos disciplinados pelas normas internas da entidade, e o fato ser informado a este Tribunal em suas contas anuais;

8.2. determinar à Segecex que:

8.2.1. oriente as Unidades Técnicas deste Tribunal no sentido da propositura imediata de arquivamento dos processos da espécie, esclarecendo que a fiscalização deste tipo de operação deve se dar por meio de auditoria e acompanhamento das

¹ Publicada no DOU de 13/12/1999.

ocorrências nas contas anuais, implicando na cobrança de providências por parte dos administradores; e

8.2.2. adote providências com vistas à inclusão nas informações gerenciais a serem encaminhadas a este Tribunal nas prestações de contas anuais das instituições financeiras, a relação dos processos que estão em tramitação relativamente a débitos apurados envolvendo seus gerentes nas situações ora discutidas, assim como as providências administrativas e/ou judiciais adotadas para o devido ressarcimento, de modo que este Tribunal possa acompanhar a evolução dos débitos e a necessidade de intervir, por meio de auditorias, para a preservação do patrimônio público, caso necessário; e

8.3. dar ciência da presente deliberação à Caixa Econômica Federal e à responsável.

09. Ata nº 51/99 – Plenário

10. Data da Sessão 24/11/1999 - Ordinária

11. Especificação de *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi (Relator), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira e o Ministro-Substituto Benjamin Zymler.

IRAM SARAIVA
Presidente

ADHEMAR PALADINI GHISI
Ministro-Relator