

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 019.332/2014-9

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Banco Central do Brasil

Representação legal: Guilherme Lopes Mair (32261/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). SUPOSTAS IRREGULARIDADES RELACIONADAS À ATUAÇÃO DO BACEN POR OCASIÃO DO INGRESSO DA CAIXA PARTICIPAÇÕES S.A. (CAIXAPAR), SUBSIDIÁRIA INTEGRAL DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, NO GRUPO DE CONTROLE DO BANCO PANAMERICANO S.A., ATUAL BANCO PAN, OCORRIDO EM 2009. DILIGÊNCIAS E INSPEÇÃO. COLETA DE INFORMAÇÕES ATUALIZADAS JUNTO À POLÍCIA FEDERAL (OPERAÇÃO CONCLAVE). AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE CONDUTAS IRREGULARES DOS AGENTES DO BACEN. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Relato este processo nos termos do art. 152 do Regimento Interno deste Tribunal, em sucessão ao Ministro José Múcio Monteiro.

2. Trata-se de representação formulada pelo Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) Júlio Marcelo de Oliveira (peça 1, p. 15) a noticiar supostas irregularidades relacionadas à atuação do Banco Central do Brasil (BCB) por ocasião do ingresso da Caixa Participações S.A. (Caixapar), subsidiária integral da Caixa Econômica Federal, no grupo de controle do Banco Panamericano S.A., atual Banco Pan, ocorrido em 2009.

3. Em síntese, a representação noticia indícios de que o Banco Central do Brasil (BACEN) não teria cumprido adequadamente suas atribuições relacionadas “à organização do Sistema Financeiro Nacional, à supervisão bancária e ao saneamento de instituição financeira, em caso de descumprimento das suas normas, no que se refere à aquisição de participação acionária do Banco Panamericano S.A. pela Caixapar”, que redundou em prejuízos à subsidiária da Caixa Econômica Federal, decorrentes de fraudes contábeis na instituição financeira adquirida, já existentes à época em que o BACEN autorizou a operação.

4. Após a realização de diligências e inspeção junto à unidade jurisdicionada, a unidade técnica lavrou a instrução conclusiva à peça 83, concluindo, após exaustivas análises, que “diante das evidências colhidas, não se vislumbrou haver irregularidade na atuação do Banco Central do Brasil (BCB)”. Em vista disso, seus pareceres convergiram pela improcedência da representação.

5. Na sequência, o feito foi submetido ao Ministério Público de Contas, que opinou pelo sobrestamento do processo até a conclusão das apurações em curso no Departamento de Polícia Federal, bem como pela coleta de informações atualizadas sobre a referida investigação, conduzida no âmbito do Inquérito Policial IPL 225/2013-DELECOR/DRCOR/SR/DPF/DF (Operação Conclave).

6. Em face das ponderações do *Parquet* de Contas, ordenei nova diligência, para obtenção de informações atualizadas junto à Polícia Federal, por meio do despacho à peça 102, cujo teor principal reproduzo a seguir, por conter informações mais detalhadas sobre a presente representação:

3. *A então SecexFazenda, em instrução de mérito à peça 83, corroborada pelo respectivo corpo dirigente, peças 84 e 85, concluiu*

“que não foi possível afirmar, diante das evidências colhidas nos autos dos PT 0901465580, PT 1001482029 e PT 1001493160 e demais documentos requeridos por esta equipe de fiscalização, bem como de outros já presentes nos autos, que houve irregularidade na atuação do Banco Central do Brasil, quanto ao cumprimento das suas competências relativas à organização do Sistema Financeiro Nacional, à supervisão bancária e ao saneamento de instituição financeira em caso de descumprimento das suas normas, no que se refere à aquisição de participação acionária do Banco Panamericano S.A. pela Caixapar”. [Grifei].

4. *Posto isso, a unidade instrutiva propôs conhecer da representação para, no mérito, considerá-la improcedente.*

5. *Nada obstante, em parecer à peça 100, da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, o MP/TCU manifestou-se pelo sobrestamento do feito, in verbis:*

*Trata-se de **Representação** do Ministério Público de Contas da União acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Banco Central do Brasil (BCB), em razão de sua atuação quando do ingresso da Caixa Participações S.A. (Caixapar) no grupo de controle do Banco Panamericano S.A. ocorrido em 2009.*

II

Em dezembro de 2009 foi celebrado entre a Caixapar e o Grupo Silvio Santos Participações Ltda. contrato de compra e venda de ações, no valor de R\$ 739,272 milhões de reais, para aquisição de 35,54% do total do capital social do Banco Panamericano, equivalentes a 49% do capital social votante e a 21,97% das ações preferenciais do referido banco.

Em 1º/12/2009, o Panamericano anunciou, como “Fato Relevante”, a realização do “Contrato de Compra e Venda de Ações e Outras Avenças do Banco Panamericano S.A.” e a celebração de Acordo de Acionistas que incluiria a Caixapar no grupo de controle do Panamericano. Em 4/12/2009, foram pagos, a título de sinal, 70% de referido montante, o que correspondeu a R\$ 517,5 milhões.

Tendo em vista as implicações do negócio em termos de composição societária e de reorganização de instituição financeira, com concentração de mercado, e os efeitos sobre a concorrência, o acordo teria de ser autorizado pelo Banco Central, por força de normas legais e regulamentares. Em 15/12/2009, o Panamericano submeteu tal pleito ao Banco Central,

O Voto BCB 168/2010, aprovado pela Diretoria Colegiada do BCB, em 15/7/2010, admitiu o ingresso da Caixapar no grupo de controle do Banco Panamericano S.A. e autorizou “... as partes a adotar as providências necessárias à conclusão da operação, vinculadas aos pertinentes ajustes no Acordo de Acionistas” (peça 62, p. 177). Em seguida, essa aprovação preliminar foi comunicada ao Panamericano por meio de expediente de 19/7/2010.

*A autorização de caráter **provisório** concedida pela Diretoria Colegiada do Bacen, por intermédio do referido Voto BCB 168/2010, foi comunicada ao Banco Panamericano por meio do expediente Deorf/Gabin-2010/06731, de 19/7/2010. No dia*

26/7/2010, foram pagos os 30% restantes do preço do negócio, o que correspondeu a R\$ 221,8 milhões.

III

Tal operação resultou na compra de uma instituição falida por um banco público, que implicou benefícios exclusivos para o antigo grupo empresarial controlador e apenas prejuízos para a Caixa e para a sociedade brasileira. Os impactos deletérios dessa operação para a Caixa foram amplamente divulgados pela imprensa.

*O Ministério Público Federal, em face de tais eventos, ofereceu **denúncia** contra 14 ex-diretores e 3 ex-funcionários do Banco Panamericano **por crimes contra o sistema financeiro nacional**. A denúncia foi protocolada na 6ª Vara Criminal da Justiça Federal em São Paulo. Eles foram acusados de fraudar a contabilidade do banco, por meio da melhora falsa do resultado dos balanços, em pelo menos R\$ 3,8 bilhões (em valores não atualizados), entre 2007 e 2010, período em que se concentraram as investigações.*

A Justiça Federal condenou sete ex-diretores do Banco Panamericano por gestão fraudulenta e apropriação indébita financeira, cometidas entre 2007 e 2010, na administração da instituição. Seis ex-diretores do banco foram condenados por gestão fraudulenta de instituição financeira, crime previsto no art. 4º da Lei 7.492/86.

IV

A presente representação suscitou a possibilidade de que a falta de atuação ou atuação inadequada do Banco Central do Brasil tivesse, em alguma medida, contribuído para a consumação da acima descrita ruínosa operação. Com o intuito de viabilizar a investigação de tal hipótese, o MP de Contas, na peça inicial desta representação, requereu a realização de fiscalização no BCB, com o intuito de buscar respostas para os seguintes questionamentos:

- b.1) quais foram os procedimentos adotados pelo Banco Central do Brasil para avaliar a regularidade de toda a operação da aquisição em questão?;*
- b.2) o que deu início à auditoria realizada pelo Banco Central?;*
- b.3) em que momento surgiram os primeiros indícios de fraudes na contabilidade do Banco Panamericano?;*
- b.4) qual o momento em que foram relatados os indícios de fraudes à área técnica do Banco Central do Brasil responsável pela avaliação da aquisição e expedição da autorização da operação?;*
- b.5) por que o Bacen, tendo conhecimento da avença materialmente relevante em dezembro de 2009 e tendo iniciado procedimento de auditoria ainda inconcluso naquele momento, emitiu autorização preliminar e, com isso, permitiu o pagamento da 2ª e última parcela pela Caixapar ao Banco Panamericano em 26.7.2010?; e*
- b.6) por que o Bacen não decretou um Regime de Administração Especial Temporária no Banco Panamericano?*

O Despacho do então Relator deste feito, Ministro José Múcio Monteiro (peça 8), determinou a realização de diligências ao BCB. As respostas da autarquia foram examinadas pela unidade técnica (peça 43), que propôs a realização de inspeção com o objetivo de elucidar cada uma daquelas questões e de outras adicionais formuladas pela unidade técnica relacionadas à referida operação.

A inspeção autorizada pelo eminente Relator teve como objetivo identificar possíveis irregularidades “no processo de autorização realizado pelo BCB para o ingresso da Caixa Participações S.A. (Caixapar) no grupo de controle do Banco Panamericano S.A., bem como, nos procedimentos adotados pelo BCB após a identificação de irregularidades nos demonstrativos contábeis do Banco Panamericano S.A.”

A unidade técnica examinou os documentos obtidos por meio da diligência e da referida inspeção. Realizou, também, reuniões com as áreas do BCB envolvidas na operação para esclarecimento de dúvidas. Entre a documentação trazida aos autos, destacam-se os três processos instaurados no BCB relacionados à matéria sob exame:

- a) PT 0901465580 (processo de autorização de ingresso no grupo de controle);*
- b) PT 1001482029 (análise de cessões e aquisições de crédito);*
- c) PT 1001493160 (acompanhamento indireto da atuação do Banco Panamericano).*

O BCB, ao tomar conhecimento da autorização para a realização da inspeção, produziu a Nota Técnica Conjunta DIORF/DIFIS (peça 49), de 3/11/2015, encaminhada ao Tribunal por meio do Ofício 19.000/2015-BCB/Audit (peça 50), de 11/11/2015, com a finalidade de colaborar com a instrução do processo.

A equipe de auditoria da Secex/Fazenda, após análise dos documentos e informações obtidas, elaborou diagrama e histórico textual em que é apresentada a cronologia de todos os fatos relevantes associados à referida operação (peça 81) e analítica instrução, que se fez acompanhar de anexo, em que formulou e respondeu questionamentos adicionais relativos à atuação do BCB no acompanhamento da operação (peça 83).

A referida instrução foi confeccionada com a seguinte estrutura:

- a) Introdução, em que são apresentadas as questões de auditoria (questionamentos constantes da representação), o objetivo e o escopo;*
- b) Histórico, em que se apresentam, em ordem cronológica, as principais ocorrências descritas nos mencionados processos PT 0901465580, PT 1001482029 e PT 1001493160;*
- c) Exame Técnico, em que estão respondidas as questões elaboradas pelo MP de Contas;*
- d) Conclusão;*
- e) Proposta de Encaminhamento.*

Após investigação pormenorizada de todas as ocorrências associadas ao acompanhamento da mencionada operação pelo BCB, formulou a seguinte conclusão:

‘126. Em decorrência dessas respostas, concluiu-se que não foi possível afirmar, diante das evidências colhidas nos autos dos PT 0901465580, PT 1001482029 e PT 1001493160 e demais documentos requeridos por esta equipe de fiscalização, bem como de outros já presentes nos autos, que houve irregularidade na atuação do Banco Central do Brasil, quanto ao cumprimento das suas competências relativas à organização do Sistema Financeiro Nacional, à supervisão bancária e ao saneamento de instituição financeira em caso de descumprimento das suas normas, no que se refere à aquisição de participação

acionária do Banco Panamericano S.A. pela Caixapar. (itens 85 a 120)

O exame realizado pela equipe da SecexFazenda culminou na seguinte proposta de encaminhamento, que foi endossada pelo sr. Diretor e pelo sr. Secretário:

- ‘a) com base no requerimento da peça 1, p. 16, tramitar estes autos ao Ministério Público junto ao TCU;*
- b) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 (peça 2, p. 1, peça 48) para, no mérito, considerá-la improcedente.*
- c) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao representante e ao Banco Central do Brasil; e*
- d) arquivar o presente processo.’*

V

O Ministério Público de Contas entende que não se deva julgar improcedente a representação sob exame nesta oportunidade, pois considera que há elementos que justificam o sobrestamento do presente processo até a conclusão do inquérito policial, instaurado em 15/2/2013, conduzido pela Polícia Federal, com o intuito de ‘apurar responsabilidades criminais decorrentes da prática de delitos na aquisição de participação acionária do Banco Panamericano por parte da Caixa Participações S.A. (Caixapar)’. Os motivos que justificam essa conclusão são explicitados em seguida. (Grifei)

Note-se que a SecexFazenda, ao se debruçar sobre os questionamentos formulados na peça original desta representação, elaborou questões adicionais acerca dos aspectos mais relevantes da operação de ingresso da Caixapar no grupo de controle do Banco Panamericano S.A. A unidade técnica buscou investigar a hipótese de que “o conhecimento dessas situações em dado instante poderia trazer desfecho diferente dos fatos ocorridos”.

Além de responder às questões contidas na representação, a equipe que atuou neste feito formulou e ofereceu respostas a essas questões adicionais, com o objetivo de esquadriñar cada um dos atos praticados no âmbito do acompanhamento pelo Banco Central da operação sob exame. Buscou compreender e identificar inconsistências e descompassos porventura existentes no relacionamento entre os departamentos e a Diretoria do BCB.

A referida equipe identificou todos os momentos em que os setores que atuaram no acompanhamento da referida operação tiveram conhecimento dos atos e circunstâncias a ela inerentes. Historiou, de forma analítica, cada um dos eventos mais relevantes nos três processos instaurados pelo Banco Central para acompanhamento daquela aquisição, acima mencionados (vide itens 28 a 81 da referida instrução).

Destaquem-se, entre as várias subquestões formuladas pela equipe, contidas no Anexo I à instrução, aquelas que visaram esclarecer em que momento o BCB identificou as irregularidades que obstariam a aprovação da operação sob exame. A verificação da compatibilidade entre as circunstâncias fáticas identificadas nos processos de acompanhamento e fiscalização instaurados pelo BCB e os normativos que regulavam suas competências relativamente à organização do sistema financeiro nacional, à supervisão bancária e ao saneamento de instituições financeiras, foi realizada de forma minuciosa.

Como visto acima, a SecexFazenda manifestou-se no sentido de não ter sido possível afirmar que tenha havido irregularidades na atuação do Banco Central do Brasil. Sua manifestação fundamentou-se em conclusões plausíveis que resultaram do cotejo entre várias informações calcadas carreadas aos autos. Deve-se ressaltar, no entanto, que tal entendimento foi conformado a partir da avaliação apenas de documentos e registros obtidos por meio de diligências ou inspeções.

Essa contingência configura, no caso concreto, limitação importante na apuração de fatos relevantes que precederam o ingresso da CaixaPar no grupo de controle do Banco Panamericano S.A., tendo em vista os contornos da referida operação, ocorrida no âmbito de negociações que tinham como fim último salvar o Grupo Silvio Santos. A investigação de circunstâncias fáticas importantes para a avaliação de como se deu a atuação do BCB, no entender do MP de Contas, poderá se dar com mais acurácia no âmbito de inquérito policial em curso na Polícia Federal (IPL nº 225/2013), em que se apuram possíveis ilícitos penais ocorridos no âmbito da Caixa, do BCB e do Panamericano.

Além disso, mesmo as informações obtidas junto ao BCB e apresentadas na mencionada instrução, se consideradas em conjunto, indicam ter havido pressa na consumação daquela operação. O exame dos fatos mapeados pela SecexFazenda revela a notória simultaneidade de várias ações de fiscalização e a autorização de ingresso da CaixaPar no grupo de controle do Banco Panamericano S.A., a qual suscita dúvida sobre a conclusão de que não se dispunha de informações sobre a real situação daquela instituição bancária antes da aprovação da operação pelo BCB.

As principais circunstâncias que embasam esse entendimento preliminar são apontadas a seguir. Desde já, pede-se atenção às seguintes evidências:

*a) identificação de comentários finais do supervisor da fiscalização, em 12/3/2010, contidos no PT 1001470548 (processo de autorização de ingresso no grupo de controle), em que conclui pela existência de **diversas irregularidades**, entre as quais destacam-se: 1) insuficiência de provisão no montante de R\$ 171,5 milhões nas operações de crédito ativas no Conglomerado Panamericano; 2) Insuficiência de provisão de R\$ 178,8 milhões em operações cedidas aos Fundos de Investimento em Diretos Creditórios (FIDC); 2) dupla contabilização, que inflou o ativo do Banco em aproximadamente R\$ 140,5 milhões, para os Fundos de Investimento em Direitos Creditórios Master e AutoPan nas operações baixadas a prejuízos e cedidas;*

b) emissão do Parecer Deorf/Cofin I-2010/04320, de 26/5/2010, que subsidiou a decisão da Diretoria externada por meio do referido Voto 168/2010, mesmo após a identificação de importantes achados identificados no acima referido PT 1001470548, especialmente ante o fato de que tais inconsistências tinham como data-base 30/6/2009, o que justificaria conclusão preliminar no sentido de que havia grande probabilidade de agravamento da situação nos meses seguintes;

c) extrema proximidade entre as datas de aprovação pela Diretoria do Voto 168/2010 (15/7/2010) e de identificação de indicativos de irregularidades nas cessões de créditos para outras instituições financeiras resultante de avaliação da cessão de carteira de crédito para o Banco Bradesco, conforme apurações realizadas no âmbito dos processos PT 1001482029 e 1001493160 (22/7/2010);

d) realização do pagamento dos 30% restantes do preço do negócio, o que correspondeu a R\$ 221,8 milhões, em 26.7.2010, posteriormente à acima

destacada identificação de indicativos de irregularidades nas cessões de créditos para outras instituições financeiras PT 1001482029 e 1001493160, cujos apontamentos datam de 22/7/2010.

e) entrada em vigor do acordo de acionistas celebrado entre as partes somente a partir do momento em que o Banco Central aprovou definitivamente o ingresso da Caixapar no grupo de controle da instituição, o que ocorreu apenas em 9.11.2010, a despeito de a Caixapar ter concluído todo o pagamento em 26.7.2010.

Para que mesmo serviu o voto provisório emitido em julho/2010 se a aprovação definitiva só ocorreria em novembro? Ao que parece, apenas para dar ensejo à conclusão dos pagamentos esperados pelo vendedor, sem permitir que o comprador pudesse exercer os poderes correlatos ao direito que estava adquirindo.

O MP de Contas considera que os elementos de convicção destacados na instrução e em seu Anexo I sugerem como prudente aguardar o desfecho da investigação promovida no âmbito do Inquérito Policial nº 0225/2013. Em contato com o gabinete do Procurador da República Anselmo Henrique Cordeiro Lopes, que atua no feito, obteve-se informação no sentido de que recentemente foram realizadas diligências pela Polícia Federal com o intuito de apurar também a regularidade da atuação de agentes do BCB relacionadas à operação de aquisição ora sob exame. Não há, ainda, conclusão a respeito dos elementos obtidos.

De todo modo, deve-se reconhecer a possibilidade de que outros meios de prova usualmente empregados em investigações policiais, como quebra de sigilos bancários e telefônicos e busca e apreensão de documentos viabilizem a obtenção de elementos que possam vir a demonstrar a ocorrência de eventuais ilicitudes cometidas no âmbito do BCB, que não puderam ser identificadas com base apenas nos elementos contidos nos presentes autos.

Afigura-se, pois, extremamente temerária qualquer deliberação sobre o mérito desta representação antes da conclusão do referido inquérito.

VI

Em face de todo o exposto, o Ministério Público de Contas requer:

a) o sobrestamento deste processo até a conclusão do Inquérito Policial IPL nº 0225/2013, que se desenvolve no âmbito da Polícia Federal;

b) a expedição de ofício ao Departamento de Polícia Federal requerendo que se informe ao Tribunal o resultado das apurações promovidas por meio do acima referido Inquérito Policial, quando estiverem concluídas; e

c) a reinstrução dos autos à luz dos novos elementos que serão carreados aos autos após a conclusão do referido inquérito policial, seguida de nova manifestação do Ministério Público de Contas.

6. *Feito esse relato, passo a decidir.*

7. *Conforme visto, a unidade técnica propõe a improcedência da representação, em vista da não identificação de indícios de irregularidades, na extensão das apurações até aqui realizadas, ao passo que o Ministério Público de Contas opina pelo sobrestamento do feito até o desfecho do Inquérito Policial IPL 225/2013-DELECOR/DRCOR/SR/DPF/DF (Operação Conclave),*

por considerar que a apuração policial poderá gerar informações capazes de alterar o mérito da representação.

8. ***Tendo em vista a máxima efetividade da presente ação de controle, considero plausível a proposição do Ministério Público especializado, no sentido de considerar, na análise de mérito desta representação, os resultados do IPL 0225/2013.***

9. Entretanto, antes de eventual decisão pelo sobrestamento deste processo, convém diligenciar ao Diretor-Geral da Polícia Federal, para a obtenção das informações colhidas no referido inquérito que possam subsidiar a instrução da presente ação de controle externo.

10. Pondero que as informações produzidas no âmbito da mencionada apuração policial foram tornadas **públicas**, ainda que parcialmente, por meio de matérias jornalísticas (<https://istoe.com.br/tag/operacao-conclave/>; <https://www.infomoney.com.br/politica/bc-errou-ao-permitir-negocio-entre-panamericano-com-a-caixapar-diz-investigacao/>; etc.), o que afasta, em princípio, a incidência do sigilo previsto no art. 20 do Código de Processo Penal (Decreto-Lei 3.689/1941).

11. Nesse diapasão, é possível identificar, a partir da decisão cautelar proferida pelo Juiz da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal Vallisney de Souza Oliveira, em 10/3/2017, vinculada ao mesmo IPL 225/2013 e **disponível na Internet**, que a mencionada apuração policial engloba agentes vinculados ao Banco Central do Brasil. É o que se verifica nas seguintes passagens da aludida decisão cautelar:

‘As medidas cautelares necessitam ir mais além das instituições negociantes e avançar na atuação do Banco Central do Brasil (que em 15.11.2009 recebeu expediente assinado por Wilson Roberto de Aro, Diretor de relação com investidores, e por Luiz A. Bruno) que em voto da lavra de Anthero Moraes Meirelles decidiu favoravelmente ao ingresso da CAIXAPAR no grupo de controle do banco Panamericano. Mais adiante, o Banco Central, em reunião realizada em 15 de julho de 2010, aprovou “em caráter preliminar” a transação firmada, o que causou estranheza no âmbito do mercado financeiro, consoante salientado pelo MPF.

(...)

Quanto aos requeridos com medidas diferenciadas nesta cautelar [“quebra de sigilos bancário e fiscal; buscas e apreensões; e a quebra de sigilo telemático para acesso aos e-mails das pessoas físicas/jurídicas envolvidas nas supramencionadas operações, as quais estão devidamente relacionadas pelo MPF e pela Polícia Federal”], em síntese tem-se que:

(...)

4) ANTHERO DE MORAES MEIRELLES - Diretor de Normas e Organização do Sistema Financeiro do Banco Central do Brasil à época dos fatos. Além do mais, levou à Diretoria do Banco Central, a partir do Voto BCB 168/2010, a questão relativa à aquisição do banco Panamericano pela CAIXAPAR, manifestando-se favoravelmente sobre o negócio celebrado. Além disso, esteve presente na reunião realizada no Banco Central, aprovando, em caráter preliminar, a transação celebrada entre a CAIXAPAR e o banco Panamericano;

(...)

6) BANCO CENTRAL DO BRASIL - Autoridade Monetária responsável pela aprovação da aquisição;” ‘.

12. Não obstante a ampla divulgação dessas informações em veículos jornalísticos, cumpre assinalar no ofício de diligência que, no âmbito deste Tribunal, a garantia do sigilo das informações obtidas de órgãos públicos, classificadas com restrição de acesso, é assegurada nos termos das Resoluções-TCU 294/2018 e 297/2018¹.

13. Do exposto, nos termos do art. 11 da Lei 8.443/1992, DETERMINO, preliminarmente, à SecexFinanças que:

a) com fulcro na competência do Tribunal de Contas da União fincada no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, diligencie ao Diretor-Geral da Polícia Federal, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal, para subsidiar a instrução do processo TC 019.332/2014-9 (relativo a representação formulada pelo Ministério Público de Contas sobre possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Banco Central do Brasil, em razão de sua atuação quando do ingresso da Caixa Participações S.A. no grupo de controle do Banco Panamericano S.A., atual Banco Pan, ocorrido em 2009):

a.1) cópia, em meio digital, dos autos do IPL 225/2013-DELECOR/DRCOR/SR/DPF/DF (Operação Conclave);

a.2) outras informações que julgar pertinentes acerca de possíveis condutas delitivas de agentes vinculados ao Banco Central do Brasil à época dos fatos investigados no IPL 225/2013-DELECOR/DRCOR/SR/DPF/DF (Operação Conclave);

b) informe, no ofício de diligência, que a garantia do sigilo das informações classificadas com restrição de acesso é assegurada no âmbito do Tribunal de Contas da União, nos termos das Resoluções-TCU 294/2018 e 297/2018;

c) após a resposta da diligência ordenada, promova a devida instrução e encaminhe o feito a este Relator;

d) encaminhe cópia do presente Despacho ao Diretor-Geral da Polícia Federal, para subsidiar a resposta à diligência ora determinada.

7. Ato contínuo, foi realizada a diligência e lavrada a instrução conclusiva da unidade técnica, que, após análise das informações fornecidas pela Polícia Federal, ratificou, em posições uniformes, sua proposta anterior, de improcedência da representação (peças 110 e 111), conforme transcrevo a seguir:

HISTÓRICO

(...)

8. Em resposta constante da peça 105, a Polícia Federal (PF) enviou-nos a documentação

¹ Art. 1º A classificação da informação quanto à confidencialidade no âmbito do Tribunal de Contas da União observa os critérios e os procedimentos de segurança estabelecidos nesta Resolução, bem como as disposições constitucionais, legais e regimentais vigentes, em especial, as da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (RES-TCU 294/2018).

Art. 1º O armazenamento, a concessão de acesso e o compartilhamento de base de dados de pessoa física ou jurídica, órgão ou entidade, obtida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em decorrência de ação de controle externo, que contenha informações classificadas com restrição de acesso nos graus de confidencialidade previstos na legislação de regência e em ato normativo específico do TCU sobre classificação das informações, deve observar a sistemática estabelecida nesta Resolução. (RES-TCU 297/2018).

solicitada que, devido a motivos operacionais (arquivos muito extensos), [não puderam ser autuadas como peças eletrônicas aos presentes autos, e, por isso,] deverão ser juntadas aos autos à medida que se fizerem necessárias aos excertos deste processo.

EXAME TÉCNICO

9. O MPTU, em seu parecer de peça 100, p. 4, ainda que tenha considerado plausíveis as conclusões da unidade técnica (peça 83), qual seja, não ser possível identificar irregularidades na atuação do BCB no caso em análise, propôs a análise de novos documentos além dos obtidos até o momento por intermédio de diligência e inspeção.

(...)

11. Dessa forma, aquiescendo com o parecer do MPTCU, no despacho de peça 102, o Ministro-Relator, além de medidas de cunho procedimental, solicitou: a.1) cópia do referido inquérito policial; b.1) além de outras informações acerca de possíveis condutas delitivas dos agentes do BCB no âmbito da Operação Conclave.

12. Com relação ao item a.1, **a Polícia Federal nos forneceu a cópia integral do Inquérito Policial IPL225/2013** que, por motivos técnicos do sistema do TCU (arquivos extensos), (...) deixou de ser juntada ao processo na íntegra. (...).

13. Quanto ao item a.2, destaca-se o despacho do Delegado de Polícia Federal que preside a investigação, datado de 13 de janeiro de 2020 (fl. 1.039 do volume V do IPL), no qual esclarece que "até o presente momento, após análise da quebra do sigilo bancário dos investigados e análise do material apreendido, **não foi possível confirmar condutas delitivas de agentes vinculados ao Branco Central do Brasil à época dos fatos investigados**" (peça 108, p. 3 – grifo da instrução). [A peça 108 foi apresentada pelo Banco Central do Brasil, à guisa de elementos adicionais].

14. Cabe destacar, ainda, que uma das justificativas expostas no parecer do MPTCU (peça 100, p. 5) para o exame dessas informações adicionais contidas nesse inquérito policial seria justamente **os meios de prova empregados em investigações policiais (quebra de sigilos bancários e telefônicos, bem como apreensão de documentos) que estariam além das medidas já empregadas neste feito para a obtenção de informações.**

15. Ou seja, **mesmo com a quebra de sigilos e a apreensão de documentos, as conclusões, tanto desta unidade técnica quanto da PF, são uníssonas.**

16. Ademais, ainda que a PF não tenha se posicionado de maneira definitiva sobre essa questão incidental devido a expressão "até o presente momento", salienta-se que, conforme o **Despacho 340/2020 de 13 de janeiro de 2020 (peça 107), o inquérito foi concluso para o relatório final.**

17. Assim, considerando que, à luz dos novos elementos trazidos pelas informações do Inquérito Policial IPL 225/2013, não se verificou a necessidade de qualquer retoque às conclusões desta unidade técnica, propõe-se a permanência das propostas de encaminhamento constantes da instrução de peça 83 e o retorno desses autos ao Relator.

18. Além disso, propõe-se ciência à Polícia Federal quanto ao resultado desse trabalho, bem como solicitação ao órgão para **que nos reporte qualquer fato novo envolvendo os agentes do Banco Central do Brasil no âmbito da Operação Conclave.**

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) a permanência das propostas de encaminhamento constantes da instrução de peça 83 e o retorno desses autos ao gabinete do Ministro Relator Raimundo Carreiro;

b) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido à Polícia Federal, destacando o inteiro teor da deliberação, incluindo relatório e voto, além da instrução de peça 83, bem como solicitando ao referido órgão que nos reporte qualquer fato novo envolvendo os agentes do Banco Central do Brasil no âmbito da Operação Conclave.

8. Sanado o questionamento posto pelo MPTCU, sem alteração do conjunto probatório que orienta a instrução do processo, vieram os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, informo relatar este processo nos termos do art. 152 do Regimento Interno deste Tribunal, em sucessão ao Ministro José Múcio Monteiro.

2. Trata-se de representação formulada pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do Ministério Público de Contas, a noticiar supostas irregularidades relacionadas à atuação do Banco Central do Brasil (BCB) por ocasião do ingresso, em 2009, da Caixa Participações S.A. (Caixapar), subsidiária integral da Caixa Econômica Federal, no grupo de controle do então Banco Panamericano S.A., atual Banco Pan.

3. Presentes os requisitos de admissibilidade fixados no art. 235, *caput*, e 237, I, do Regimento Interno deste Tribunal, cumpre conhecer da presente representação.

4. No mérito, endosso as conclusões uniformes da SecexFinanças, pela improcedência do feito, em face da ausência de provas de condutas irregulares no âmbito da unidade fiscalizada relacionadas ao escopo da representação.

5. Tal conclusão foi obtida após extensa e minudente fase de instrução, abrangendo diligências e inspeção no Banco Central do Brasil, desde 2014, quando autuado este processo.

6. Mais recentemente, em atitude de reforçada prudência, acolhi a oportuna proposição do *Parquet* de Contas, e ordenei diligência junto ao Departamento de Polícia Federal, para obtenção de cópia integral dos autos do Inquérito Policial IPL 225/2013-DELECOR/DRCOR/SR/DPF/DF (Operação Conclave). Atendida a demanda, os elementos fornecidos não trouxeram evidências de prática de condutas irregulares por agentes do Banco Central do Brasil no contexto dos fatos investigados.

7. Cumpre frisar a informação trazida pelo Delegado de Polícia Federal responsável pelo inquérito mencionado, datada de 13/1/2020, no sentido de que "até o presente momento, após análise da quebra do sigilo bancário dos investigados e análise do material apreendido, **não foi possível confirmar condutas delitivas de agentes vinculados ao Branco Central do Brasil à época dos fatos investigados**" (peça 108, p. 3).

8. Em que pese a zelosa proposição do representante do Ministério Público especializado, no sentido de sobrestar a presente representação até a conclusão do IPL nº 0225/2013, considero que as informações até aqui obtidas mostram-se suficientes para decidir o mérito da representação. A uma, porque as instruções iniciais da unidade técnica, baseadas em informações colhidas diretamente pelo Tribunal junto à unidade jurisdicionada, não revelaram indícios de condutas irregulares dos agentes do Banco Central. A duas, porque as apurações conduzidas pela Polícia Federal – com poderes especiais de quebra de sigilos de comunicações, fiscal e bancário, além de outros instrumentos de obtenção de provas disponíveis apenas às investigações de sua alçada – também não lograram obter evidências de ilicitudes relacionadas ao BACEN. A três, porque, conforme o Despacho 340/2020, de 13/1/2020 (peça 107), do Delegado Federal Yuri Rodrigo de Oliveira, os autos do referido inquérito já estariam conclusos para relatório final.

9. Em vista disso, não há razões para delongar mais este processo, cujos elementos de instrução permitem subsidiar, com elevado grau de segurança, a decisão de mérito desta Corte de Contas.

10. De mais a mais, conforme bem alvitrou a unidade técnica, a Polícia Federal pode – e deve – ser instada a representar a este Tribunal, caso identifique qualquer fato novo a sinalizar conduta irregular de agentes do Banco Central do Brasil no contexto das investigações relacionadas ao IPL nº 0225/2013. Não é demais frisar que as decisões de mérito em processos de fiscalização não fazem

coisa julgada administrativa, o que autoriza novas ações de controle sobre o mesmo objeto, sempre que sobrevenham indícios de irregularidades.

11. À luz dessas considerações, acolho, com ajustes de forma, a proposta da unidade técnica, pela improcedência da representação, com as deliberações acessórias pertinentes ao caso.

12. Sobre a proposta de encaminhamento à Polícia Federal de cópia da peça 83 destes autos (relatório de inspeção), considero tal medida desnecessária, pois a referida peça instrutiva conclui pela improcedência da representação, em linha de concordância com os resultados obtidos no IPL nº 0225/2013. Outrossim, o resumo das análises que orientam a presente deliberação está devidamente compilado em meu Relatório, cujo teor integral será disponibilizado ao órgão.

13. Para finalizar, observo que a ausência de inclusão, como peça(s) eletrônica(s) dos presentes autos, do conteúdo integral do arquivo de mídia (CD-ROM) com a cópia integral do IPL nº 0225/2013, em virtude de seu tamanho excessivo, ajusta-se à hipótese normativa prevista no art. 9º, §4º, da Resolução-TCU 259/2015, *verbis*:

Art. 9º Os documentos em papel recebidos pelo Tribunal serão digitalizados, devendo a versão eletrônica resultante, após conferência, ter sua fidedignidade atestada por meio de assinatura eletrônica de usuário interno, com certificação digital. (...)

§4º Na hipótese de o arquivo eletrônico a que se refere o parágrafo anterior apresentar formato que inviabilize a sua inserção nos autos eletrônicos, o objeto deve ser identificado como documento físico vinculado ao processo e enviado à unidade competente.

14. A identificação e a localização dessas peças estão descritas nos autos eletrônicos, no campo “itens não digitalizáveis”, vinculadas à peça 105.

15. A par disso, a unidade técnica logrou copiar o conteúdo do arquivo para diretório específico de servidor de dados deste Tribunal, cujo endereço de localização está descrito no referido campo “itens digitalizáveis” dos autos eletrônicos.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de abril de 2020.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 987/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.332/2014-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Representante/Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Representante: Procurador Júlio Marcelo.
4. Órgão/Entidade: Banco Central do Brasil.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão (SecexFinan).
8. Representação legal:
 - 8.1. Guilherme Lopes Mair (32261/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada por membro do Ministério Público de Contas, a noticiar supostas irregularidades relacionadas à atuação do Banco Central do Brasil (BCB) por ocasião do ingresso, em 2009, da Caixa Participações S.A. (Caixapar), subsidiária integral da Caixa Econômica Federal, no grupo de controle do então Banco Panamericano S.A., atual Banco Pan.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

 - 9.1 nos termos dos arts. 235, *caput*, e 237, I, do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;
 - 9.2 dar ciência deste Acórdão aos seguintes destinatários, esclarecendo que o teor integral da deliberação poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:
 - 9.2.1 à Superintendência Regional da Polícia Federal no Distrito Federal, por tratar-se de matéria relacionada ao objeto do IPL 0225/2013-4 – SR/PR/DF, informando ao órgão que, caso seja identificado fato novo a sinalizar conduta irregular de agentes do Banco Central do Brasil no contexto das investigações relacionadas ao IPL nº 0225/2013, a autoridade responsável deverá representar a esta Corte de Contas, nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU;
 - 9.2.2 ao Banco Central do Brasil;
 - 9.2.3 à Caixa Econômica Federal, por meio de seus advogados constituídos nos presentes autos, nos termos do art. 179, §7º, do Regimento Interno deste Tribunal;
 - 9.2.4 ao Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do Ministério Público junto a este Tribunal.
10. Ata nº 13/2020 – Plenário.
11. Data da Sessão: 22/4/2020 – Virtual.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0987-13/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral