GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 002.158/2011-6
Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)
Entidade: Prefeitura Municipal de Pedra Branca - CE
Responsáveis: Antônio Gois Monteiro Mendes (010.223.343-87); Francisco Ernesto Lins Cavalcante (574.431.148-34); Luís Carlos Moscardi (108.801.192-68)
Interessado: Departamento Nacional de Obras Contra As Secas (00.043.711/0001-43)
Representação legal: Gilmar Geraldo Barbosa Carneiro (147947/OAB-RJ) e outros, representando Banco do Brasil SA; Eric Sarmanho de Albuquerque (17406/OAB-DF) e outros, representando Banco do Brasil SA e Luís Carlos Moscardi.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS. CITAÇÃO. CONTAS IRREGULARES DO EX-PREFEITO. DÉBITO. MULTA. NÃO ATENDIMENTO A DILIGÊNCIAS. MULTA A SUPERINTENDENTE DO BANCO DO BRASIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ACOLHIMENTO. EXCLUSÃO DA MULTA DO SUPERINTENDENTE DO BANCO DO BRASIL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONTAS ABERTAS PARA GERIR RECURSOS DE CONVÊNIOS NÃO SE SUBMETEM AO SIGILO BANCÁRIO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como parte inicial do relatório a instrução elaborada por auditora da Secretaria de Recursos (peça 103), que contou com a anuência do dirigente da mencionada unidade técnica (peça 104):

"1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Banco do Brasil S.A. (peça 55), contra o Acórdão 131/2014-TCU-Plenário (peça 37), transcrito na íntegra abaixo (grifado):

9.1. excluir da relação processual o Sr. Antonio Gois Monteiro Mendes;

9.2. nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c" e 19, caput, todos da Lei 8.443/92, julgar irregulares as contas do Sr Francisco Ernesto Lins Cavalcante - CPF 574.431.148-34, ex-Prefeito do Município de Pedra Branca/CE, condenando-o ao pagamento da importância de R$ 104.000,00 (cento e quatro mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados, a partir de 24/12/2004, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.3. aplicar ao Sr. Francisco Ernesto Lins Cavalcante a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, no valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, o recolhimento da referida quantia

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57343588.

ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. aplicar ao Sr. Luiz Carlos Moscardi, Superintendente do Banco do Brasil S.A. em Fortaleza/CE, a multa prevista no inciso IV do art. 58 da Lei 8.443/92, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. dar ciência à Superintendência do Banco do Brasil em Fortaleza/CE que:

9.6.1. no entendimento pacífico desta Corte (vide Acórdãos 298/2002-1ª Câmara, subitem 8.3, 322/2005-1ª Câmara, subitem 9.4.2, 877/2007-Plenário e 2413/2013-1ª Câmara), as contas bancárias específicas para movimentação de recursos descentralizados pela União mediante convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres, por conterem recursos de natureza pública, não se relacionam à intimidade ou à vida privada de qualquer pessoa e, portanto, não se sujeitam ao sigilo bancário de que trata a Lei Complementar 105/2001, de maneira que informações sobre tais contas não podem ser sonegadas aos Órgãos que, por missão constitucional e legal, exercem o controle interno e externo sobre os referidos recursos públicos;

9.6.2. a sonegação das informações mencionadas no subitem anterior, justo por consistirem em obstrução indevida ao exercício do controle interno e externo, são consideradas faltas de natureza grave, sujeitando os responsáveis, além da aplicação de penalidades, à medida cautelar de afastamento temporário do cargo, conforme previsto no art. 44 da Lei 8.443/92.

9.7. determinar à presidência do Banco do Brasil S.A. que dê conhecimento acerca dos alertas contidos nos subitem 9.6, 9.6.1 e 9.6.2 deste Acórdão a todas as Superintendências Regionais da instituição;

9.8. determinar à Segecex que oriente as unidades técnicas desta Corte no sentido de informar imediatamente ao Relator do processo, para as providências devidas, na hipótese de negativa, por gestores do Banco do Brasil S.A., de informações relativas às contas bancárias para movimentação de recursos da União destinados a convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres.

9.9. remeter cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Ceará para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92.

HISTÓRICO

2. A presente tomada de contas especial (TCE) foi instaurada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs/Ministério da Integração Nacional - contra Francisco Ernesto Lins Cavalcante, ex-Prefeito municipal de Pedra Branca/CE (1997/2000 e 2001/2004), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por meio do Convênio PGE – 71/2004 (Siafi 514063), firmado com a Prefeitura Municipal de Pedra Branca/CE, que tinha por objeto a construção do Açude Público Barra dos Alves, conforme consignado no Plano de Trabalho (peça 1).

3. A Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) certificou a irregularidade das contas (peça 1, p. 49-50) e o Ministro de Estado da Integração Nacional atestou haver tomado conhecimento (p. 59).

4. No âmbito deste Tribunal, a Secex/CE, atendendo ao despacho do relator a quo (peça

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57343588.

18), promoveu e reiterou diligência diretamente ao Banco do Brasil (peças 19 e 27), com solicitação de encaminhamento de cópia do extrato bancário e de cheques/ordens de pagamento relativos à conta corrente 6.432-7, período de 1º/1/2004 a 31/7/2005, referente ao mencionado convênio.

5. Em ambos os casos, a resposta do Banco do Brasil se limitou a informar a impossibilidade do cumprimento da requisição em causa, fundamentada na LC 105/2001 (peças 21 e 29).

6. O Pleno acolheu a proposta do relator a quo (peça 36), que divergiu parcialmente das propostas uniformes da unidade técnica (peças 32-34), que, por sua vez, contou com a anuência do MP/TCU (peça 35).

7. A divergência foi no sentido de não acolher o encaminhamento proposto no sentido de dar ciência à Superintendência do Banco do Brasil em Fortaleza sobre o descumprimento da diligência determinada, uma vez que o alerta sugerido já havia sido feito no ofício de reiteração da diligência. Foi, então, aplicada ao destinatário dos dois ofícios a penalidade prevista no inciso IV do art. 58 da Lei 8.443/92.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado pelo Serviço de Admissibilidade de Recursos (SAR), que propôs o conhecimento do presente recurso, nos termos do art. 32, inc. I, e art. 33 da Lei 8.443/92, c/c o art. 285 do RI/TCU, conferindo efeito suspensivo aos itens 9.6 e seus subitens, 9.7 e 9.8 do acórdão recorrido (peças 70-71).

9. O ministro-relator Benjamin Zymler conheceu do recurso, na forma proposta, e encaminhou os autos a esta Secretaria de Recursos (Serur) para exame de mérito (peça 87).

EXAME TÉCNICO

10. Constitui objeto do presente recurso definir se a garantia do sigilo bancário, regulamentado pela LC 105/2001, é oponível ao Tribunal de Contas da União, o qual somente poderá ter acesso às informações bancárias referentes a contas específicas que recebam recursos públicos da União via Poder Judiciário.

<u>Sigilo bancário x recursos públicos</u>

11. O recorrente defende a reforma da decisão, a fim de que seja reconhecida a ausência de autorização legal ao TCU para quebra de sigilo bancário, com base nos seguintes argumentos (peça 55, p. 5-13):

a) a LC 105/2001 não excepciona o sigilo bancário para as "contas públicas" (destaque original);

b) a referida lei também não autoriza o fornecimento de informações bancárias diretamente ao TCU, sem a prévia autorização do Poder Judiciário, o que impede o atendimento de tais solicitações, sob pena de seus administradores virem a incorrer no crime do art. 10 da mesma lei;

c) precedentes judiciais que reconhecem a necessidade da autorização judicial para a quebra de sigilo bancário em casos que envolvem o uso de recurso público; e

d) respaldo constitucional e legal que asseguram ao Banco do Brasil o direito de recusar o atendimento de requerimento de quebra de sigilo bancário emanado do TCU.

<u>Análise</u>

12. A jurisprudência pacífica nesta Corte de Contas é no sentido de que as informações sobre operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar 105/2001, visto que operações da espécie estão submetidas aos princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37 da CF/88). Logo, é prerrogativa do TCU, no exercício de suas competências constitucionais e legais, o acesso a essas informações, independentemente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57343588.

de autorização judicial. (Acórdãos 715/2010, 2462/2014, 3089/2014 e 3011/2015, todos de Plenário)

13. As alegações do recorrente não procedem, pois, conforme será demonstrado a seguir, a natureza pública dos recursos faz, sim, toda a diferença e é extremamente relevante para a questão.

14. O TCU integra o Poder Legislativo Federal como órgão autônomo e independente, auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo, com a missão constitucional e legal de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

15. É, ainda, responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

16. No caso concreto, merece destaque a competência deste tribunal para fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e municípios, sendo praxe o fornecimento de informações bancárias de contas específicas de convênios por parte do Banco do Brasil em inúmeras tomadas de contas especiais não só para o TCU como também para a Controladoria Geral da União (CGU), sem nenhuma notícia de que qualquer administrador tenha sido processado com fundamento no art. 10 da LC 105/2001.

17. Causa espanto a recusa reiterada da Superintendência Regional do Banco do Brasil no Estado do Ceará em fornecer tais informações, o que só reforça a pertinência dos itens ora recorridos, em especial o item 9.7.

18. Em relação aos precedentes alegados, há que se desconsiderar aqueles que não se referem ao TCU, tanto quanto aqueles em que se buscava a quebra de sigilo bancário de particular. Em momento nenhum está a se afirmar que o TCU possui o poder indiscriminado para a quebra de sigilo bancário, como ficou devidamente esclarecido quando o plenário desta Casa acolheu proposta de deliberação da lavra do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, no sentido de que "tendo em vista não deter poderes para quebra de sigilos bancário, fiscal ou telefônico, torna-se muito difícil, se não inviável, que esta Casa possa averiguar o eventual 'recebimento de propina na condução de contratos'." (Acórdão 1833/2010-Plenário)

19. Em se tratando de TCU e recursos públicos, é extremamente relevante citar o seguinte precedente judicial do Supremo Tribunal Federal (STF): MS 33.340, impetrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outros, com pedido de liminar, que não foi concedida pelo relator, Ministro Luiz Fux.

20. Atendendo requisição do relator nos autos do MS, o Ministério Público Federal (MPF) se manifestou por meio de seu Subprocurador-Geral da República, Paulo Gustavo Gonet Branco, concluindo que a garantia do sigilo bancário não incide sobre as operações financeiras custeadas com recursos públicos (Nº 2938/2015-PGGB).

21. Em 26/05/2015 a Primeira Turma do STF decidiu que as informações solicitadas pelo TCU deveriam ser fornecidas pelo BNDES, acolhendo voto proferido pelo relator nos seguintes termos:

(...)

3. O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos.

4. Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar nº 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57343588.

da Constituição Federal. Em tais situações, é prerrogativa constitucional do Tribunal (TCU) o acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos.

(...)

8. In casu, contudo, o TCU deve ter livre acesso às operações financeiras realizadas pelas Impetrantes, entidades de direito privado da Administração Indireta submetidas ao seu controle financeiro, mormente porquanto operacionalizadas mediante o emprego de recursos de origem pública. Inoponibilidade de sigilo bancário e empresarial ao TCU quando se está diante de operações fundadas em recursos de origem pública. Conclusão decorrente do dever de atuação transparente dos administradores públicos em um Estado Democrático de Direito.

(...)

Dispositivo

Ex positis, e na esteira do parecer do Ministério Público Federal acostado aos autos e a jurisprudência consolidada desta Corte de que inexiste garantia de sigilo oponível ao TCU em relação a operações bancárias financiadas com recursos de origem pública, DENEGO a segurança, com resolução do mérito, restando prejudicado o exame de medida liminar, por não antever qualquer irregularidade na determinação do TCU que obriga o fornecimento de informações sigilosas contidas em operações realizadas pelas Impetrantes, na medida em que imprescindíveis para o desempenho regular do controle financeiro dos Impetrantes pela Corte de Contas da União.

22. Vê-se, portanto, que a alegada jurisprudência pacífica do STF de que o TCU não detém a prerrogativa, sem que devidamente autorizado pelo Poder Judiciário, de requisitar diretamente informações acobertadas pelo sigilo bancário, não se sustenta.

23. Por fim, quanto ao respaldo constitucional e legal que assegurariam ao Banco do Brasil o direito de recusar o atendimento de requerimento de quebra de sigilo bancário emanado do TCU, vale a pena repisar trecho do voto do Ministro Luiz Fuz acima transcrito: "O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos".

24. Com todas essas considerações, conclui-se que a decisão recorrida não merece ser reformada.

CONCLUSÃO

25. As informações sobre operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar 105/2001, visto que operações da espécie estão submetidas aos princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37 da CF/88). Logo, é prerrogativa do TCU, no exercício de suas competências constitucionais e legais, o acesso a essas informações, independentemente de autorização judicial.

26. Cabe, portanto, negar provimento ao recurso para manter a deliberação recorrida nos seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do presente recurso de reconsideração interposto pelo Banco do Brasil S.A. contra o Acórdão 131/2014-TCU-Plenário, para posterior encaminhamento ao MP/TCU, propondo-se:

*a) **conhecer** do recurso e, no mérito, **negar-lhe provimento**; e*

b) dar ciência às partes, à Procuradoria da República no Estado do Ceará e aos demais órgãos/entidades interessados".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57343588.

2. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica. Transcrevo parecer do **Parquet**:

> *"À vista dos elementos contidos nos autos, manifestamo-nos de acordo com a proposta da SERUR (peça 103), no sentido de conhecer do recurso interposto pelo Banco do Brasil S/A (peça 55) e, no mérito, negar-lhe provimento.*
>
> *Convém ressaltar que a multa aplicada ao gestor local da entidade bancária já foi afastada por meio do Acórdão 61/2015 – Plenário (peça 62), tendo como fundamento não o reconhecimento da possibilidade de se opor sigilo bancário sobre a conta específica dos recursos do Convênio PGE 71/2004, mas sim o equívoco na indicação dos dados da referida conta.*
>
> *Com efeito, referindo-se à conta corrente 6.432-7, o Ofício 1.912/2012/TCU/Secex/CE mencionou Agência 0329-9 – em vez de 0239-9, como seria o correto –, resultando na requisição equivocada de informações relativas a conta de pessoa física e, por conseguinte, ensejando justo motivo para a recusa do Superintendente Estadual do Branco do Brasil em remeter aquelas informações ao TCU, amparado na Lei Complementar 105/2001, que disciplina as hipóteses de quebra do sigilo bancário.*
>
> *Por outro lado, apesar desse equívoco, mantêm-se válidas as determinações 9.6, 9.7 e 9.8 da deliberação recorrida, nas quais se afirma a inoponibilidade de sigilo bancário sobre as contas depositárias de recursos federais.*
>
> *A manutenção dessas determinações tem pertinência em razão da recalcitrância daquela Superintendência Estadual do Banco do Brasil em fornecer as informações bancárias requisitadas pela Corte de Contas, como se pode verificar no Acórdão 2.413/2013 – 1ª Câmara (TC 010.026/2012-6), envolvendo a mesma entidade, ocasião em que também houve recusa das informações bancárias, apesar de corretos os dados identificadores da conta específica.*
>
> *Desse modo, mostra-se oportuno repreender, por meio daquelas determinações, a negativa dessas informações. Tais requisições são destinadas a obter subsídios para o exercício das competências constitucionais de controle externo, para as quais o TCU não necessita, diferentemente do que alega o recorrente, de autorização do Poder Judiciário".*

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57343588.