



TC 926.323/1998-9

Tipo: prestação de contas, exercício de 1997 (recurso de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB)

Recorrentes: Carmem de Souza Lôbo (CPF 096.997.165-68) e Sônia Maria Oliveira de Queiroz (CPF 068.586.783-87)

Advogado: Edmilson Barbosa Francelino Filho (OAB/CE 15.320). Procuração: peça 49, p. 10-11.

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Prestação de contas. Exercício de 1997. Renegociação de dívidas da Encol. Contas irregulares dos principais responsáveis. Multa a gerentes de agência bancária. Recursos de reconsideração. Responsabilidade pelo ato não atribuível às recorrentes. Conhecimento. Provimento. Exclusão da Multa. Ciência aos interessados. Recurso de revisão pendente.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Carmem de Souza Lôbo e Sônia Maria Oliveira de Queiroz contra o Acórdão 165/2007-TCU-Plenário (peça 26, p. 29-30), alterado parcialmente pelos Acórdãos 1.988/2007 (peça 27, p. 47) e 659/2011 (peça 28, p. 27), ambos do Plenário, proferidos nestes autos de prestação de contas do Banco do Nordeste do Brasil – BNB, relativas ao exercício de 1997.

HISTÓRICO

2. Ao apreciar o processo, o Tribunal deliberou por rejeitar as razões de justificativa dos seguintes responsáveis, aplicando-lhes as sanções indicadas:

a) Byron Costa de Queiroz, Osmundo Evangelista Rebouças, Jefferson Cavalcante Albuquerque e Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho: multa do art. 58, inc. I e § 1º, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 15.000,00;

b) Ernani José Varela de Melo: multa do art. 58, inc. I e § 1º, da Lei 8.443/1992, fixada inicialmente no valor de R\$ 15.000,00 e reduzida para R\$ 5.000,00 pelo Acórdão 659/2011-TCU-Plenário;

c) Antônio Arnaldo de Menezes, Tarcízio Santos Murta, Maria Rita da Silva Valente, **Sônia Maria Oliveira de Queiroz e Carmem de Souza Lôbo** (e não mais “Carmem Souza Lôbo Leite”, como grafado no acórdão): multa do art. 58, inc. II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00;

d) Joaquim dos Santos Barros: multa do art. 58, inc. II e § 1º, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00, reduzida para R\$ 4.000,00 pelo Acórdão 659/2011-TCU-Plenário.

3. Os responsáveis indicados nas alíneas “a” e “b” tiveram suas contas julgadas irregulares.



Os mencionados nas alíneas “c” e “d”, entre eles as ora recorrentes, apenas sofreram a imposição de multa, por não serem responsáveis por contas. Os demais agentes ouvidos no processo tiveram suas justificativas acolhidas pelo Tribunal.

4. Contra essa deliberação foram opostos embargos de declaração, acolhidos pelo Acórdão 1.988/2007-TCU-Plenário (peça 27, p. 47) apenas para incorporar ao relatório o trecho da instrução da Secex/CE que tratou da concessão de empréstimo à empresa Encol S.A.

5. Foram também interpostos recursos de reconsideração por Antônio Arnaldo de Menezes, Byron Costa de Queiroz, Osmundo Evangelista Rebouças, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho, Maria Rita da Silva Valente, Joaquim dos Santos Barros e Ernani José Varela de Melo. O Tribunal negou provimento aos recursos (Acórdão 659/2011-TCU-Plenário, peça 28, p. 27), exceto quanto aos dois últimos responsáveis, que obtiveram a redução da multa já indicada no § 2, retro.

6. Por fim, contra a deliberação recorrida foi interposto recurso de revisão (peça 58), que aguarda exame de admissibilidade, a ser realizado após o desfecho dos presentes recursos de reconsideração.

7. As atuais recorrentes, Sras. Carmem de Souza Lôbo e Sônia Maria Oliveira de Queiroz, foram responsabilizadas por participarem de novação de dívida da empresa Encol S.A, efetivada no exercício de 1997.

8. Como devidamente caracterizado nos autos, o processo de falência da Encol trouxe perdas a vários bancos estatais, em decorrência da anterior concessão de créditos à referida construtora, mediante operações de elevado vulto, sem adequada garantia e em parte realizadas quando já se mostravam evidentes os sinais de comprometimento da hígidez financeira da empresa.

9. Concluiu o Tribunal que dirigentes e funcionários das instituições credoras, entre elas o BNB, prescindiram da elaboração de estudos consistentes sobre a capacidade de endividamento e pagamento da empresa e de seus avalistas, contribuindo, assim, para os prejuízos posteriormente verificados.

10. Esta tomada de contas anual, mais especificamente, está adstrita aos atos praticados no exercício de 1997 e que culminaram na celebração, em 20/6/1997, de aditivo de re-ratificação de cédula de crédito (peça 31, p. 37-38). Previamente ao aditivo, o vencimento da mesma dívida fora prorrogado por uma carta reversal (aditivo em forma simplificada) emitida em março de 1997.

11. Em função dos referidos ajustes (carta reversal e termo aditivo), foi promovida a audiência do Presidente e dos Diretores do Banco, do Superintendente do Processo Operacional, do Superintendente Regional, assim como dos gerentes de agência que assinaram o aditivo de junho de 1997 e a carta reversal de março de 1997.

12. As recorrentes tiveram participação formal nesses atos, na qualidade de gerente geral da agência do BNB em Brasília (Sra. Sônia Maria Oliveira de Queiroz) e de gerente em substituição do núcleo operacional daquela agência (Sra. Carmem de Souza Lôbo).

13. Conforme indicado na instrução de mérito elaborada pela Secex-CE, a Sra. **Sônia Maria Oliveira de Queiroz** foi responsabilizada pelas seguintes condutas (peça 25, p. 39):

a) efetivação de carta reversal (prorrogando o vencimento de dívida) meramente protelatória, em março de 1997, sem observar a real capacidade de pagamento do devedor e sem assegurar o recebimento imediato de pelo menos parte dos acessórios vencidos, o que fragilizou os direitos creditórios do Banco;

b) reversão/não constituição da provisão para devedores duvidosos quando da efetivação



da carta reversal, ficando classificada como normal uma operação que, ao contrário, era de difícil liquidação, além de burlar a obrigatoriedade de execução judicial;

c) assinatura do aditivo de 20/6/1997 (prorrogando o vencimento da dívida): 1) sem o pagamento prévio de parte dos acessórios vencidos; 2) sem a comprovação de regularidade junto aos órgãos federais; 3) sem que houvesse reforço nas garantias; 4) sem que o COMAC e a Diretoria do Banco o tivessem aprovado previamente – tudo em afronta a normas legais e a procedimentos internos do Banco, devidamente indicados na referida instrução da Secex-CE.

14. A Sra. **Carmem de Souza Lôbo**, por sua vez, foi responsabilizada por ter assinado o referido termo aditivo, em conjunto com a gerente geral da agência em Brasília, cf. § 153 da instrução da peça 25, p. 47 (a responsável não participou da emissão da carta reversal de março de 1997, que viabilizou a primeira prorrogação da dívida naquele exercício).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

15. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 49, p. 35-36 e 39), acolhido pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 49, p. 41), que suspendeu os efeitos dos itens 9.2 e 9.5 da deliberação recorrida, unicamente quanto às recorrentes.

EXAME TÉCNICO

16. Argumentos

16.1. Em seus recursos, as recorrentes inicialmente renovam argumentos apresentados na fase original do processo, argumentando, em essência, que tiveram participação de menor importância na renovação da dívida da Encol, cumprindo atos de mera execução, já que o poder decisório sobre operação tão sensível ficou concentrado na alta administração do Banco. Nesse sentido, alegam que:

a) “os atos praticados pelas recorrentes foram atos de mera execução, desprovidos de qualquer conteúdo decisório, eis que precedidos de um extenso encadeamento de atos emanados da Presidência do BNB e sua Diretoria, passando por altas instâncias de gestão, não se revelando crível que as recorrentes tenham alçada para decidir sobre uma operação tão complexa como a glosada por esta Colenda Corte de Contas” (peça 49, p. 4);

b) as negociações efetuadas à época, incluindo-se a carta reversal que precedeu o aditivo de 20/6/1997, mas que igualmente promoveu a rolagem da dívida, “não implicaram [nova] liberação de recursos à Encol, sendo, para o Banco do Nordeste, naquela oportunidade, a melhor alternativa para tentar, no futuro, reaver seus créditos” (peça 49, p. 5).

16.2. Apresentam, como fundamento novo, o fato de a decisão recorrida ter sido contestada judicialmente (processo 0013193-75.2008.4.05.8100, Justiça Federal/Seção Judiciária do Ceará), em sentença que julgou procedente o pedido “para declarar a nulidade do Acórdão” do TCU (cf. sentença de peça 49, p. 12-24).

16.3. Entendem que não seria razoável manter-se a punição das recorrentes, “subalternas gerentes de agência”, quando se sabe que a responsabilidade da alta administração foi afastada pelo Poder Judiciário.

17. Análise

18. O exame da matéria exige considerações de duas ordens: a) a revisão judicial do julgamento das contas e seus efeitos na situação jurídica das recorrentes e b) a reanálise de suas condutas, independentemente do precedente judicial invocado, considerando-se o efeito devolutivo próprio dos presentes recursos de reconsideração.

a) Sobre o precedente judicial invocado:

19. Tanto o recurso de reconsideração em exame quanto o recurso de revisão ainda pendente de admissibilidade (peça 58) invocam o fato de a decisão recorrida ter sido contestada judicialmente (processo 0013193-75.2008.4.05.8100, Justiça Federal/Seção Judiciária do Ceará), em decisão que julgou procedente o pedido “para declarar a nulidade do Acórdão” do TCU (sentença de peça 49, p. 12-24). A sentença foi confirmada pelo TRT da 5ª Região (peça 49, p. 25-33).

19.1. A matéria foi objeto de breves considerações na instrução da peça 63 e poderá ser retomada quando do exame do recurso de revisão interposto pelo presidente e por diretores do BNB, que invocam o provimento judicial obtido pelo também diretor Jefferson Cavalcante Albuquerque, autor da referida ação.

19.2. Para o desfecho dos recursos de reconsideração em exame, todavia, é suficiente considerar, primeiro, que a decisão judicial em comento ainda não transitou em julgado. Houve recurso especial para o STJ – não admitido na origem, o que suscitou a interposição de agravo (CPC, art. 544). O último andamento constante do sítio do TRF refere-se à intimação dos agravados, para responderem ao recurso (intimação publicada no DJE do TRF/5ª Região, de 10/10/2011, p. 1).

19.3. Depois, deve-se levar em conta que embora a referida decisão esteja produzindo seus efeitos (já que o recurso especial e o agravo não têm efeito suspensivo), sua eficácia é restrita às partes daquele processo, nos termos do art. 472 do CPC (“a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não beneficiando, nem prejudicando terceiros”).

19.4. As recorrentes, acertadamente, não invocam a extensão automática da decisão judicial, pois se o fizessem incorreriam no equívoco de desconsiderar os limites subjetivos da sentença, cuja autoridade se restringe aos participantes da lide. Apenam, porém, para que o Tribunal profira um juízo de equidade, ante situação que reputam injusta, consistente no fato de o responsável principal pelo ato irregular (um dos responsáveis, mais precisamente) ter logrado se elidir das consequências do julgamento pelo Tribunal, remanescendo a condenação das gerentes de agência, que, segundo sustentam, não detinham o domínio do fato.

19.5. Não se negam os inconvenientes dessa situação, mas é preciso reconhecer que se trata de possibilidade inerente ao próprio sistema jurídico, já que a apreciação de determinado caso concreto pelo Poder Judiciário não prejudica a atuação das demais instâncias decisórias (quer judiciais, quer administrativas), exceto nos estritos limites (objetivos e subjetivos) da própria decisão judicial, ante o princípio da independência das instâncias.

19.6. Não se pode exigir do TCU que acolha o entendimento manifestado em precedente judicial relativo a caso concreto, estendendo a solução dada pela decisão paradigma a terceiros que invoquem estar em idêntica condição. Ao Tribunal só cabe rever seus acórdãos se, em novo juízo sobre a matéria, vier a se convencer do cabimento da reforma pleiteada.

19.7. Mesmo porque o julgamento de contas pelo TCU encerra um juízo de valor sobre a qualidade da gestão pública, de forma que ao concluir pela irregularidade das contas considera não só aspectos de estrita legalidade, mas também de legitimidade e economicidade dos atos de gestão, ponderando seus reflexos operacionais e patrimoniais, nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal. Nesse sentido, o TCU atua com um campo de análise sem dúvida mais amplo que o tradicionalmente reconhecido ao Poder Judiciário.

19.8. A situação revelada pelos presentes recursos, decorrente da revisão judicial do julgamento das contas de um dos responsáveis neste processo, é sem dúvida indesejável, mas não foi causada pelo Tribunal nem pode ser a ele atribuído o ônus de corrigir as eventuais incongruências que decorrem de um sistema jurídico que confere autoridade a múltiplas instâncias decisórias.



19.9. Em suma, não pode o Tribunal ser compelido a rever suas deliberações sempre que outras lhe forem contrapostas, nem pode declinar de seu poder-dever de julgar e, ao fazê-lo, decidir conforme seu próprio convencimento acerca do direito e da justiça da solução dada ao caso concreto.

19.10. Com essas considerações, conclui-se pela negativa de provimento ao recurso, na parte em que fundamentado em razões de equidade.

19.11. Esse encaminhamento não prejudica, todavia, o exame do segundo fundamento invocado pelas recorrentes, de que se faça nova valoração de suas condutas, considerando-se o específico contexto que permeou as operações de renegociação das dívidas da Encol.

19.12. É o que se passa a examinar.

b) Sobre a culpabilidade das recorrentes:

20. As operações de financiamento da Encol constituíram um cenário complexo e atípico, bem conhecido pelo Tribunal. Nestes autos, no que tange a matéria, não está em discussão os estudos técnicos e as decisões gerenciais que viabilizaram a concessão de crédito à referida empresa, e sim um dos atos de administração desses créditos, consistente na rolagem de parte da dívida, formalizada pelo referido termo aditivo de 20/6/1997. A carta reversal de março de 1997, utilizada como meio de 'aditamento em forma simplificada', acha-se intrinsecamente ligada à citada renegociação, podendo ser considerada em conjunto.

20.1. Não há dúvida de que as recorrentes participaram da formalização dos atos, assinando, em nome do Banco, na qualidade de gerentes de agência, tanto o aditivo (ambas as gerentes) como a carta reversal que viabilizou o primeiro adiamento (apenas a Sra. Sônia Maria Oliveira de Queiroz).

20.2. Todavia, e como invocado pelas recorrentes, não é razoável admitir que decisões dessa envergadura, já em momento em que a grave situação da Encol era notória, pudesse ser adotada por "subalternas gerentes de agência" (como as próprias recorrentes se qualificam). Não se tratava, a toda evidência, de operação usual, de ato rotineiro de administração de créditos, mas de decisão que envolvia consideráveis riscos para a instituição credora e, por isso, reclamava a atenção superior.

20.3. Como alegado nos autos (peça 19, p. 31, p. ex.), a situação da Encol envolveu não só o Banco do Nordeste, mas um conjunto de bancos credores que, sob coordenação da Caixa Econômica Federal, acordaram em reprogramar o vencimento de seus créditos e interromper eventuais providências judiciais de cobrança, tudo com vistas a viabilizar a recuperação de seus haveres (vejam-se, exemplificativamente, as atas de reuniões da peça 20, p. 2 e ss.).

20.4. A estratégia não se mostrou efetiva, como hoje se sabe, mas é fato que da análise deste processo, assim como do exame de processos correlatos, envolvendo os créditos concedidos à Encol pelo Banco do Brasil (TC 003.268/1999-3) e pela Caixa Econômica Federal (TC 016.141.2002-6), depreende-se que houve, efetivamente, uma atuação relativamente concertada entre as instituições credoras.

20.5. Depreende-se das alegações dos vários responsáveis ouvidos neste processo que, em última análise, as alternativas que o caso concreto impunha aos credores, já no adiantado estágio retratado nestes autos, eram as de efetuar a rolagem da dívida, na expectativa do futuro recebimento, ou promover a imediata cobrança judicial, o que poderia precipitar o processo de falência da devedora, tornando igualmente duvidoso o recebimento dos créditos (considerando-se o concurso de credores que se formaria e a ordem de preferência estabelecida na legislação vigente à época).

20.6. Como dito, situação similar está sendo examinada no TC 003.268/1999-3, relativamente aos financiamentos concedidos à Encol pelo Banco do Brasil, assim como no TC 016.141.2002-6, quanto à Caixa Econômica Federal. Embora ainda não apreciado pelo Tribunal, é relevante observar as



ponderações feitas pelo MP/TCU, na pessoa de seu Procurador-Geral, contida na peça 28 do processo referente ao Banco do Brasil (TC 003.268/1999-3):

parece haver consenso quanto às dificuldades que adviriam para o recebimento dos créditos junto a Encol, caso a diretoria optasse pela execução judicial da hipoteca. É que a iniciativa de excussão da garantia pelo seu principal credor provavelmente precipitaria o pedido de falência da empresa, estimulando outros credores a seguirem o mesmo caminho. Neste caso, não seria difícil imaginar a baixíssima probabilidade de liquidação de algum crédito do Banco do Brasil no âmbito do processo falimentar. Isso porque, embora a hipoteca do Hotel Ramada fosse de 1º grau, de acordo com a ordem de preferência prevista na legislação falimentar vigente à época, os créditos gravados com ônus real ficavam atrás dos credores trabalhistas, dos créditos tributários e previdenciários.

20.7. A imediata execução da dívida da Encol e a consequente decretação da falência que poderia se seguir foi cenário também considerado na análise da 2ª Secex, à fl. 163 do citado TC 003.268/1999-3, nos seguintes termos:

entendemos que, apesar de o Banco do Brasil haver tentado ações judiciais para recuperação dos valores emprestados ao Grupo Encol, pela ordem de preferência segundo a Lei de Falências, o credor hipotecário está em 6º lugar e os bens do Grupo não são suficientes para satisfazer os credores melhores colocados, tornando o ajuizamento inócuo.

20.8. A remissão a essas duas análises (MP/TCU e 2ª Secex), sobre as quais o TCU ainda não se pronunciou definitivamente, não tem por finalidade trazer para o exame dos presentes recursos discussões sobre o acerto ou desacerto da decisão de rolagem das dívidas promovida pelo BNB (viabilizada pela já referida carta reversal, num primeiro momento, e pelo termo aditivo que se seguiu). São feitas com o fim de demonstrar que decisão gerencial de tal complexidade e evidente risco para a instituição bancária credora não poderia ser adotada por “subalternas gerentes de agência”, e sim pela alta administração do Banco (alta administração essa que, nestes próprios autos, em momento algum negou ter sido a responsável pela decisão).

20.9. No contexto das operações com a Encol, é razoável admitir a alegação de que as gerentes de agência, ao participarem formalmente dos atos de postergação da dívida da Encol, atuaram sem poder decisório relevante, não lhes sendo exigível que se opusessem à decisão da cúpula do Banco, de não executar judicialmente os créditos vencidos.

20.10. Rolar a dívida ou promover sua execução judicial (com o risco de, assim, desencadear o processo de falência da devedora e submeter-se à possibilidade de não recebimento, considerando-se o concurso de credores que se formaria e a ordem pouco privilegiada dos créditos, segundo a Lei de Falências vigente à época) foi, no caso concreto da Encol, decisão conduzida pela administração superior da instituição credora. Não podia ser definida nem obstada por gerentes de agência.

20.11. É relevante observar que também no caso dos financiamentos concedidos pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal, em condições similares às discutidas nestes autos, as responsabilizações detiveram-se na esfera superior da administração, não alcançando os gerentes das agências bancárias que certamente operacionalizaram a decisão.

20.12. Quanto à Caixa Econômica Federal, as responsabilizações restringiram-se aos integrantes da Diretoria Colegiada, do Comitê de Crédito e Contratações da matriz e do Superintendente Regional de Goiás, conforme definido pelo Acórdão 96/2005-TCU-Plenário, que determinou a conversão daqueles autos em TCE e a citação dos responsáveis.

20.13. Relativamente ao Banco do Brasil, a conversão em TCE foi determinada pelo Acórdão 1.086/2003-TCU-Plenário. É certo que esse acórdão alcançou os gerentes (geral e substituto) da Agência SIA-DF (subitens 1, 4, 5, 6, 8, 14, 17, 20, 21, 24, 27, 28, 29 e 32 do item 9.2). Todavia, promovidas as audiências, a análise da 2ª Secex, acolhida pelo MP/TCU, foi pelo acatamento das



justificativas (cf. § 48 e ss. da instrução de fls. 151-253 do referido TC), considerando que as decisões envolvendo a Encol extrapolavam o nível decisório dos referidos responsáveis.

20.14. A analogia com os outros dois processos (CEF e BB) é buscada não para justificar a aplicação automática daquelas soluções ao caso em exame, já que cada processo guarda suas peculiaridades. Mas é útil para ilustrar a atipicidade do caso Encol; o potencial ‘efeito cascata’ que as decisões de qualquer dos credores poderiam desencadear; a atuação em grande parte concertada entre as instituições bancárias credoras – em suma, para reforçar o argumento de que a decisão de renegociar as obrigações vencidas e vincendas extrapolava em muito o poder de deliberação dos gerentes de agência, não sendo razoável atribuir-lhes responsabilidade pelo ato.

20.15. Nas circunstâncias do caso em exame, é razoável admitir que tais gerentes atuaram sem poder decisório relevante, não lhes sendo exigível que se opusessem à decisão da alta administração do BNB, de não executar judicialmente a dívida.

20.16. Justifica-se, assim, o provimento dos recursos de reconsideração interpostos pelas gerentes de agência do BNB em Brasília.

CONCLUSÃO

21. Embora a prestação de contas tenha maior abrangência, o ato de gestão em exame nestes recursos diz respeito unicamente à renegociação de parte da dívida da Encol, promovida pelo BNB em 1997. Sobre o tema, o contexto retratado nos autos evidencia que a decisão de rolagem da dívida, em detrimento da imediata execução judicial do crédito, é atribuível à alta administração do Banco; não podia ser adotada nem obstada pelas recorrentes, na qualidade de gerentes de agência bancária.

22. Conclui-se, assim, pelo provimento dos recursos de reconsideração em exame, com o fim de afastar a incidência da multa aplicada às recorrentes.

23. Em vista do disposto no RI/TCU, art. 281, esclarece-se que os demais responsáveis elencados no item 9.2 do acórdão recorrido ocupavam funções de superintendência, não sendo viável estender-lhes, automaticamente, as conclusões alcançadas quanto às recorrentes, por não se encontrarem em situação objetivamente idêntica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelas Sras. Carmem de Souza Lôbo e Sônia Maria Oliveira de Queiroz contra o Acórdão 165/2007-TCU-Plenário, alterado parcialmente pelos Acórdãos 1.988/2007 e 659/2011, do Plenário, para, no mérito, dar-lhes provimento, com o fim de excluir a multa que lhes foi aplicada pelo item 9.2 da deliberação recorrida;

b) dar ciência da decisão às recorrentes e aos demais interessados, promovendo-se o retorno dos autos à Serur, após as comunicações, para exame da admissibilidade do recurso de revisão contido na peça 58.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria,
em 10/8/2012.

Marco Aurélio de Souza

Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 3131-3