

TC 926.323/1998-9

Tipo: Recurso de Revisão em Prestação de Contas.

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

Recorrentes: Byron Costa de Queiroz (CPF 004.112.213-53), Ernani José Varela de Melo (CPF 003.209.944-49), Osmundo Evangelista Rebouças (CPF 015.814.738-34) e Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho (CPF 001.773.773-72).

Advogado constituído: José Diógenes Rocha Silva (OAB/CE 6.702), com procurações às páginas 20 a 23 da peça 58.

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Prestação de contas do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Exercício de 1997. Renegociação de dívidas da Encol S.A. Contas irregulares dos principais responsáveis. Multa a gerentes da agência bancária. Embargos de declaração. Conhecimento. Parcialmente procedente. Acórdão 1.988/2007 – TCU – Plenário. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Provimento parcial. Acórdão 659/2011 – TCU – Plenário. Recursos de reconsideração. Conhecimento. Não provimento. Acórdão 199/2013 – TCU – Plenário. Recurso de Revisão. Conhecimento. Não provimento. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto em favor de Byron Costa de Queiroz, Ernani José Varela de Melo, Osmundo Evangelista Rebouças e Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho contra o Acórdão 165/2007 – TCU - Plenário (peça 16, p. 24/25).

2. Após o regular trâmite do feito, o Plenário da Corte de Contas prolatou o acórdão recorrido, cujo teor da parte dispositiva, em atenção ao disposto no art. 69 do RITCU, reproduz-se a seguir:

(...)

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Byron Costa de Queiroz, Osmundo Evangelista Rebouças, Ernani José Varela de Melo, Jefferson Cavalcante Albuquerque e Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, julgar irregulares as suas contas, aplicando individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I e § 1º, da Lei n. 8.443, de 1993, c/c o art. 268, inciso I e VII, do Regimento Interno, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro

Nacional, atualizada monetariamente a partir do término do prazo fixado neste acórdão até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Antônio Arnaldo de Menezes, Tarcízio Santos Murta e Maria Rita da Silva Valente, Sônia Maria Oliveira de Queiróz e Carmem Souza Lôbo Leite e aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443, de 1993, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do término do prazo fixado neste acórdão até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Joaquim dos Santos Barros e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II e § 1º, da Lei n. 8.443, de 1993, c/c o art. 268, incisos II e IV, do Regimento Interno, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do término do prazo fixado neste acórdão até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor;

(...)

3. Inconformados com a decisão, os responsáveis interpuseram recurso, o qual passará a ser analisado.

HISTÓRICO

4. Nestes autos de contas anuais de **1997** a unidade técnica propôs o julgamento pela irregularidade das contas de diversos gestores e aplicação de multa em face das seguintes irregularidades:

- Pagamento, pelo BNB, de aluguéis vedado legalmente (Decreto-Lei 2.355/1987) e, inclusive, descumprindo decisões da Corte, que proibiam tal pagamento (Acórdão 120/1995 – TCU – Plenário e Acórdão 236/1997 – TCU – Plenário);

- a realização, em 20/6/1997, e a sua homologação pela diretoria do Banco, em 8/8/1997, de aditivo de re-ratificação de cédula de crédito de responsabilidade da Encol S.A., sem observância da norma interna (Manual Auxiliar - Operações de Crédito – 22-7; 22-10-12; 8-4 c/c 8-6-3.2), da Resolução 1.784/1990, do Banco Central (arts. 1º, 4º e 9º), além do art. 195, § 3º, da Constituição Federal c/c o art. 47, I, ‘a’, da Lei 8.212/1991.

5. Não tendo sido apresentados argumentos que infirmassem as constatações da unidade técnica, o Plenário deliberou nos termos do acórdão recorrido.

6. Uma primeira tentativa de buscar a revisão da decisão foi empreendida por alguns responsabilizados por meio de embargos de declaração. Ao término o Tribunal, com vistas a aclarar a decisão, concluiu pela inclusão no item 3 do relatório do Acórdão 165/2007 – TCU – Plenário o trecho da instrução de páginas 38-66 da peça 25, atinente à empresa Encol S.A (Acórdão 1.988/2007 – TCU – Plenário – peça 27, p. 47)).

7. Em nova tentativa, dessa vez por meio de recurso de reconsideração, os Srs. Joaquim dos Santos Barros e Ernani José Varela Melo conseguiram a redução do valor da multa, não havendo provimento em relação aos recursos de interesse de outros responsáveis (Acórdão 659/2011 – TCU – Plenário – peça 28, p. 27-28).

8. Os recursos de reconsideração das Sras. Carmem de Souza Lôbo e Sônia Maria Oliveira de Queiroz foram objeto de análise do Acórdão 199/2013 – TCU – Plenário (peça 72). Diverso do que defendia a unidade técnica, os recursos foram conhecidos e não providos.

9. Restou para análise neste momento o recurso de revisão acostado à peça 58.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 87), ratificado pelo Exma. Ministra Relatora Ana Lúcia Arraes de Alencar (peça 90), sem suspender os efeitos do acórdão, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie e inexistir previsão do benefício da suspensão.

EXAME TÉCNICO

11. **Argumento:** os recorrentes, ao evidenciarem o documento novo (sentença judicial) em que se baseia o recurso interposto, assim aduzem:

9. O Recurso de Revisão ora interposto funda-se em documento novo, oriundo dos autos da Ação Ordinária nº 2008.81.00.13193-9 (atual nº 0013193-75.2008.4.05.810), que tramitou pela 10ª Vara da Justiça Federal, Seção Judiciária do Ceará, aforada pelo ex-diretor do Banco do Nordeste do Brasil S/A, o Senhor Jefferson Cavalcante Albuquerque, na qual foi proferida sentença, mantida pelo Egr. Tribunal Regional Federal, 5ª Região, declarando a nulidade do Acórdão 165/2007- TCU – Plenário, desse Tribunal de Contas da União, referente ao TC 926.323/1998-9 (peça 58, p. 5).

12. Em seguida, foram apresentadas informações da sentença do juízo federal **a quo**, merecendo destaque as seguintes ponderações insculpidas na ementa:

- É nesse contexto normativo que o Banco do Nordeste do Brasil e a entidade representativa de seus empregados firmaram dissídio coletivo garantidor do tratamento isonômico pelo banco a todos os empregados, no que concerne atribuições de benefícios e vantagens regulamentares, acabando por superar a anterior vedação à concessão do auxílio-moradia aos empregados do BNB, instituída pela norma do inciso VII, do art. 6º, do Decreto-Lei nº 2.355/87 (peça 58, p.6).

13. No tocante à renegociação da dívida da Encol S.A., o magistrado aduz que eventual inobservância a regulamento interno do banco resultou de decisão institucional em adotar os mesmos prazos de carência e vencimentos pactuados por grupo de bancos credores e que houve expressa concordância do Banco Central.

14. De igual modo, os responsáveis transcrevem a ementa do acórdão por meio do qual o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, mais especificamente a 4ª Turma, julgou o recurso contrário à decisão judicial **a quo** e a confirmou.

15. Arrimado na decisão judicial e em sua confirmação, os recorrentes asseveram que “a decisão de qualquer juiz ou tribunal, enquanto estiver em vigor, deve ser acatada por qualquer cidadão ou autoridade pública, que ficam obrigados a cumpri-la, sob pena de cometer crime de desobediência (art. 359, Código Penal)” (peça 58, p. 18).

16. Adiante, os interessados aduzem que “o Poder Judiciário, entretanto, analisando os mesmos fatos à luz dos mesmos elementos de provas constantes do mesmo TC 926.323/1998-9, entendeu diferente, julgando que não houve inobservância ao precitado Decreto- Lei 2.355/1987...”

17. Em face desses argumentos, sustenta-se a revisão do acórdão vergastado.

18. **Análise:** o recurso que se analisa traz como principal argumento para o descortino do TCU interessante questão. Os recorrentes pretendem que uma decisão judicial tenha força suficiente para reformar julgamento proferido pela Corte de Contas. Tal fato impõe que se reflita acerca das bases assentadas na Constituição Federal.

19. De longa data a ciência política, com repercussão nas cartas nacionais, tem empreendido o signo da partição de poderes e segregação de funções. O quadro de tirania imposta pela concentração de poder na mão do rei foi paulatinamente modificado, para que hoje prospere a divisão das atribuições entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em verdadeiro equilíbrio de forças com vistas a impedir que desmandos e injustiça prosperem. Essa forma de composição de forças foi

acolhida pela Constituição de 1988. Não é só, a constituição segregou funções em diferentes níveis e órgãos.

20. Assim, em respeito à determinação do legislador ordinário, não é adequada a tentativa de suprimir funções atribuídas diretamente pela constituição. Se por um lado a Constituição Federal de 1988 trata das atribuições do Poder Judiciário no Capítulo III, por outro as funções do Tribunal de Contas da União (art. 71 – Capítulo I – do Poder Legislativo) foram definidas diretamente pela referida constituição. Segundo o § 3º do art. 71 da Constituição Federal as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

21. Dessa forma, a independência de instâncias, princípio que retira sua força da separação de poderes e funções, assegura que os julgamentos proferidos pelo TCU não estejam vinculados automaticamente às decisões exaradas pelo Poder Judiciário. As decisões do Tribunal de Contas passam pelo mesmo processo de desvelamento do Poder Judiciário, não cabendo falar em deliberação correta/incorrecta ou justa/injusta quando são confrontadas as soluções. O ex-Ministro do STF Eros Roberto Grau possui doutrina que corrobora essa conclusão (**in** Por que tenho medo dos juízes (a interpretação/aplicação do direito e os princípios) – 5ª edição – São Paulo: Malheiros, 2009):

O fato é que não se interpreta a norma: a norma é o resultado da interpretação. E, mais, a interpretação do direito é interpretação dos textos e da realidade. A realidade histórica social constitui seu sentido. A realidade é tanto parte da norma quanto do texto. Na norma estão presentes inúmeros elementos do mundo da vida. Em suma, o ordenamento jurídico é conformado pela realidade.

Daí que, na metáfora de Kelsen, a moldura da norma é, diversamente, moldura do texto, mas não apenas dele, Ela é, concomitantemente, moldura do texto e moldura da realidade.

Por outro lado, a concretização do direito é operada em dois momentos: (i) no primeiro deles caminhamos do texto até a norma jurídica; (ii) no segundo, caminhamos da norma jurídica até a norma de decisão (= a solução, a decisão do caso), unicamente então, neste momento, podendo atuar as pautas da razoabilidade e da proporcionalidade.

Ademais, como adiante afirmarei, a interpretação é uma prudência, de sorte que a decisão jurídica correta a ser tomada em cada caso há de ser aquela que o juiz entende, em sua consciência, que deve (não que pode) tomar. **Isso em um quadro de enorme complexidade, visto que cada caso comporta sempre mais de uma solução correta, nenhuma exata** (p. 16).

(...)

Isto é necessário afirmar bem alto: **os juízes aplicam o direito, os juízes não fazem justiça! Vamos à Faculdade de Direito aprender direito, não justiça. A Justiça é com a religião, a filosofia, a história** (p. 19) (negrito não existente no original).

22. A Corte Constitucional também advoga favoravelmente à independência de instâncias e não supressão automática das decisões administrativas. Nesse sentido cabe reprodução de jurisprudência registrada no Informativo 250 do STF, enfrentando justamente tentativa de vincular o mérito da atuação do TCU à esfera judicial:

A rejeição de denúncia por insuficiência de provas não impede a responsabilização pelos mesmos fatos em instância administrativa, uma vez que as instâncias penal e administrativa são independentes. Com esse entendimento, o Tribunal indeferiu mandado de segurança impetrado por ex-prefeito, que teve rejeitada a denúncia contra ele apresentada por crime de peculato, mediante o qual se pretendia o arquivamento da tomada de contas especial do TCU sobre os mesmos fatos. Precedente citado: MS 21.708-DF (DJU de 18.5.2001).

MS 23.625-DF, rel. Min. Mauricio Corrêa, 8.11.2001. (MS-23625)

23. Imaginar que uma decisão judicial possui o condão de alterar toda e qualquer decisão anterior, quando essa não demonstra de modo incontestável a inexistência do fato ou negativa de autoria, mas apenas registra a impressão do julgador, é pretender o retorno da situação ao estágio anterior à separação de poderes por meio de indevida violação da distribuição de forças entre os órgãos integrantes do poder. Como bem indicou o professor Eros Grau, não existe a pretendida decisão exata, mas apenas soluções corretas.

24. Uma solução pode ser considerada correta quando resultante da interpretação do caso à luz da legislação, princípios e eventos históricos, obtendo-se como resultado norma própria a ser utilizada. A decisão não é única, pois que não resulta de técnica avaliativa das ciências exatas, mas de um apanhado de elementos dispostos dentro de um processo dialético. Por esse meio, pode-se chegar a um conjunto de soluções legítimas, mas nenhuma definitiva.

25. Decidir favoravelmente às pretensões dos recorrentes e anular o acórdão recorrido em face da decisão judicial indicada é imaginar que um órgão possa substituir o outro no exercício das funções constitucionais. Como indicado de passagem anteriormente, a revisão das decisões do TCU só é devida se em processo de natureza penal ficar caracterizado que o fato não ocorreu ou a pessoa indicada não é a responsável pelo fato. Outra possibilidade ocorre quando for comprovada a violação ao contraditório e à ampla defesa.

26. Esse tipo de aparente conflito de decisões é resolvido de outro modo. O TCU realiza as apurações e prola uma decisão que, por força constitucional, tem força de título executivo, título que será cobrado perante o Poder Judiciário em autos de cobrança executiva. Nesse momento o juiz ou o colegiado, dentro de sua prerrogativa de livre convencimento, poderá negar a força do título executivo e os efeitos do acórdão promanado da Corte de Contes.

27. Ademais, no caso em tela, não se pode olvidar que um dos fundamentos da decisão é a afronta patrocinada pelos gestores ao efetuarem pagamento de alugueis em discordância com o Decreto-Lei 2.355/1987 e em afronta a decisões anteriores do Tribunal.

28. Em relação ao mérito do pagamento de auxílio-moradia, o magistrado defende que convenções e acordos coletivos de trabalho poderiam suplantar o decreto-lei que balizou a decisão do TCU. Ora, não é o fato de a legislação ser anterior à constituição, ponto utilizado pelo juiz, que autoriza concluir que a regra está em desacordo com a nova norma impressa pela Carta Política de 1988. Tem-se em mente que mesmo em face da nova ordem constitucional a União, responsável pela edição do decreto, manteve o interesse em controlar os gastos que de alguma forma tenham reflexo em seus cofres. Por esse motivo, os gestores responsabilizados deveriam ter agido com a cautela de afrontar qualquer acordo trabalhista que envolvesse a assunção de gastos vedados pela legislação, porquanto tinham o ordenamento jurídico em seu favor.

29. Além disso, com o devido respeito que a decisão judicial merece, as convenções e acordos coletivos de trabalho não possuem a prerrogativa de ignorar disposição literal da legislação para fixar benefícios, salvo se nesse contexto houver o reconhecimento da inconstitucionalidade ou ilegalidade da legislação, o que não ocorreu no caso concreto, visto que em sua fala o magistrado limitou-se a apontar o inciso VI do art. 7º da Constituição Federal de 1988.

30. No tocante à previsão constitucional mencionada no parágrafo anterior, vazada nos seguintes termos: “irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo”, essa sequer se aplica ao caso concreto. Não está em debate a possibilidade de redução salarial disposta na regra constitucional, pelo contrário. O TCU responsabilizou os gestores por ganhos contrários ao que estabelece o ordenamento.

31. Ainda quanto ao benefício indevidamente pago, os recorrentes patrocinam imprecisão avaliativa ao afirmarem que o magistrado julgou que não houve inobservância ao Decreto-Lei 2.355/1987. Na realidade houve, mas o juiz considerou que o acordo coletivo de trabalho possuía o condão de desterrar o referido decreto.

32. Com referência à rerratificação de cédula de crédito de responsabilidade da Encol S.A., o Relator da decisão vergastada anotou em seu voto que as seguintes irregularidades não foram subjugadas:

- a) efetivação de Carta Reversal meramente protelatória, em março de 1997, sem observar os Preceitos Gerais de Renegociação de Dívidas - Capítulo 7, Título 22 do Manual Auxiliar - Operações de Crédito, 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 uma operação de difícil liquidação classificada como normal, além de burlar a obrigatoriedade de execução judicial em afronta aos arts. 1º, 4º e 9º da Resolução Bacen n. 1.748, de 1990;

c) assinatura de Aditivo sem a comprovação de regularidade junto aos órgãos federais, o que contraria o art. 195, § 3º, da Constituição Federal c/c o art. 47, I, "a", da Lei n. 8.212, de 1991;

d) assinatura de Aditivo sem que houvesse reforço nas garantias que representavam apenas 1,11 do saldo devedor, em desacordo com o item 12 do Capítulo 10 do Título 22 do Manual Auxiliar - Operações de Crédito do BN;

e) assinatura de Aditivo pela Agência sem que o COMAC e a Diretoria do Banco o tivessem aprovado previamente, em afronta ao Capítulo 4 do Título 8 c/c o item 3.2 do Capítulo 6 do Título 8 do Manual Auxiliar - Operações de Crédito do BN.

33. Em sede de recurso de reconsideração, o Relator fundamentou parcialmente seu voto em manifestação do MP/TCU, merecendo registro o seguinte termo:

Além disso, observa-se que a carta reversal e o aditivo **foram utilizados no claro intuito de burlar exigências legais e normativas, como a constituição de provisão para devedores duvidosos, a comprovação de regularidade junto à Previdência Social e o reforço nas garantias**, sempre com a intenção de estender muito além do razoável a rolagem das dívidas da Encol. **É o que se depreende das próprias alegações dos recorrentes. O sr. Antônio Arnaldo de Menezes, por exemplo, não viu maiores problemas em admitir que "(...) como a Encol não dispunha, na época, da CND [Certidão Negativa de Débito], a Agência foi autorizada pela Diretoria, em 25.07.96, a fazer a rolagem aprovada pelo processo CENP-FOR.96/058, mediante aditivo ao título de crédito anterior (Cédula de Crédito Comercial 95/04) (...)"** (fl. 8, item 6.7.4, anexo 5). O sr. Byron, por sua vez, também deixou entrever que o aditivo e a reversal serviram para evitar a exigência de garantias da empresa, que, sabidamente, não as possuía (fl. 12, item 49, anexo 8) (negrito não existente no original).

34. A análise do Ministério Público junto à Corte de Contas valeu-se de argumentos dos recorrentes para confirmar o julgamento anterior.

35. Sobre a decisão judicial, o magistrado considerou suficiente a aceitação da operação pelo Banco Central, valendo-se de tal fato para reprovar a decisão do TCU. Em relação a esse ponto cabe esclarecer que o Banco Central do Brasil tem a prerrogativa de auditar o BNB em razão de sua natureza de instituição financeira, ao passo que compete ao TCU a fiscalização da gestão em face do interesse público administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil.

36. Seguindo o trecho negrito da manifestação do MP/TCU, a decisão dos dirigentes do BNB teve influência na contabilização de provisão para devedores duvidosos, dispensa de garantias adicionais para se renovar título com baixa solvência e obtenção de regularidade junto a Previdência Social sem apresentar as condições necessárias. Essas questões têm resultado direto no resultado operacional e financeiro do banco, o que faz com que a matéria adentre no campo de competência do Tribunal.

37. Assim, à vista dos efeitos da rerratificação da cédula de crédito, a conclusão que fundamentou a decisão recorrida mostra-se pertinente.

38. Por tudo que foi exposto, vislumbrando pertinência no princípio da independência de instâncias consolidado na jurisprudência do TCU e do Poder Judiciário, conclui-se que o recurso analisado deve ser conhecido e não provido.

CONCLUSÃO

39. Com as devidas vênias, o inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (a lei não excluirá de apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito) não conferiu ao Poder Judiciário a prerrogativa de se sobrepor a outros Poderes ou órgãos criados pela constituição. O judiciário poderá cessar os efeitos de uma decisão ou medida administrativa, sem que isso lhe assegure a força necessária para, em substituição ao órgão competente, definir o mérito da matéria que foi entregue pela constituição a um ente específico.

40. Assim, é correto afirmar que, não havendo falha processual evidente ou negativa de autoria ou materialidade em processo penal, os órgãos do Poder Judiciário só podem cassar ou anular os efeitos das decisões proferidas pelo TCU, sendo inadequado falar em obrigatória revisão do acórdão do TCU questionado na seara judicial. Feitas essas anotações, em apreço à divisão de poderes e segregação de funções, que emprestam força ao princípio de independência de instâncias, o posicionamento é pelo conhecimento e não provimento do recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) conhecer do recurso de revisão interposto por Byron Costa de Queiroz Ernani José Varela de Melo, Osmundo Evangelista Rebouças e Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho, com fundamento nos arts. 32, III, e 35, ambos da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 277 e 288 do RI/TCU;

b) no mérito, **negar-lhe provimento**, mantendo o Acórdão 165/2007 – TCU – Plenário;

c) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.

Serur / 4ª Diretoria, em 3 de outubro de 2013.

(Assinado eletronicamente)

Antonio da Cunha Nunes Filho

AUFC – Mat. 5617-0