

GRUPO I – CLASSE I – 1ª Câmara

TC 013.668/2004-0

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Prestação de Contas - Exercício 2003)

Recorrentes: Deusdedith Freire Brasil, Gerente Jurídico do Basa, e Luiz Euclides Barros Feio, Gerente Regional do Pará II

Unidade: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. FNO. CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EM DESCONFORMIDADE COM NORMATIVO DA ENTIDADE. APLICAÇÃO DE MULTAS A RESPONSÁVEIS NÃO ARROLADOS NAS CONTAS. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ELIDIR A IRREGULARIDADE. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA AOS RECORRENTES.

RELATÓRIO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Deusdedith Freire Brasil, Gerente Jurídico do Basa, e Luiz Euclides Barros Feio, Gerente Regional do Pará II (peças 139 e 154), contra o Acórdão 9.552/2011-TCU-1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal, ao apreciar a prestação de contas do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), relativa ao exercício de 2003, assim deliberou com relação aos recorrentes, **verbis**:

“9.3. aplicar aos responsáveis Deusdedith Freire Brasil, Luiz Euclides Barros Feio e Leônidas Gonzaga de Alcântara Júnior a multa referida no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor individual de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo pagamento, se for quitada após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

(...)

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;”

2. Nessa deliberação, a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor individual de R\$ 15.000,00, aplicada aos ora recorrentes, teve por base a celebração do contrato de operação de crédito FMI-G-03/0035-0, com a empresa Pematec Triangel do Brasil Ltda., sem que essa tivesse apresentado a devida certidão negativa de ações trabalhistas, exigida em norma da entidade.

3. A Serur pronunciou-se sobre a matéria nos termos da instrução que constitui a peça 173 dos autos, transcrita a seguir, no essencial:

“HISTÓRICO PROCESSUAL

2. Cuidava-se, na ocasião, de Prestação de Contas Ordinária do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), relativa ao exercício de 2003. O FNO, regulamentado pela Lei 7.827/1989, alterada pela Lei 9.126/1995, possui recursos provenientes de 0,6% da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), e é administrado pelo Banco da Amazônia S/A (Basa). Na análise das contas de 2003, o TCU realizou audiência dos recorrentes pelas seguintes irregularidades (peça 10, p. 39):

a) Deusdedith Freire Brasil, Gerente Jurídico do Basa, pela aprovação e autorização da contratação de crédito FMIG-03/0035-0 com a empresa Pematec Triangel do Brasil Ltda. com a

dispensa de certidão negativa de ações trabalhistas exigida em norma da entidade (Anexo I do Manual de Normas Gerais Rural e Industrial – 1.16).

b) Luiz Euclides Barros Feio, Gerente Regional do Pará II, pela realização da contratação de crédito FMIG-03/0035-0 com a empresa Pematec Triangel do Brasil Ltda. com a dispensa de certidão negativa de ações trabalhistas exigida em norma da entidade (Anexo I do Manual de Normas Gerais Rural e Industrial – 1.16).

*2.1. Ato contínuo, por meio do Acórdão 9.552/2011-TCU-1ª Câmara (peça 11, pp. 42-43), os recorrentes foram apenados pelas irregularidades descritas. O **decisum** foi embargado por diversos responsáveis e os aclaratórios julgados pelo Acórdão 1513/2012-TCU-1ª Câmara (peça 40) que no mérito não modificou a acórdão original.*

2.2. Na sequência, foram julgados recursos de reconsideração, por meio do Acórdão 1.842/2013-TCU-1ª Câmara (peça 107), e embargos desta deliberação opostos por Luiz Euclides Barros Feio (peça 145).

2.3. Neste momento comparecem aos autos os recorrentes irresignados com o Acórdão 9.552/2011-TCU-1ª Câmara (peça 11, pp. 42-43).

2.4. Isto posto, passa-se a análise.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 161-163), ratificado à peça 168, pelo Exmo. Ministro-Relator José Múcio Monteiro, que concluiu pelo conhecimento dos recursos, suspendendo os itens 9.3 e 9.5 do acórdão recorrido.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto dos recursos definir se:

- a) houve violação legal ou de norma interna do Basa pelo parecer emitido,*
- b) subsiste responsabilidade do advogado pela emissão de parecer, bem como responsabilidade pela autorização para contratação de operação de crédito (FMIG-03/0035-0);*
- c) o Gerente Regional do Pará II teria atuado como mero executor de ordem superior ou como gestor e tomador de decisão, a ensejar sua responsabilização.*

5. Da inexistência de violação legal ou de norma interna do Basa pelo parecer emitido, do caráter opinativo do parecer e da responsabilidade para autorização da contratação de operação crédito (FMIG-03/0035-0).

5.1. O recorrente Deusdedith Freire Brasil defende que seu parecer jurídico (peça 22, pp. 17-21) não violou qualquer norma legal ou interna do Basa.

5.2. Alega que, no seu entendimento jurídico, a norma interna do Basa não é proibitiva, mas sim cautelar ou de advertência e, caso se impedisse todas as empresas com pendências trabalhistas de obter financiamento perante o banco, a demanda seria muito reprimida, logo o objetivo da norma é verificar se os processos trabalhistas poderiam vir a prejudicar o empreendimento, análise de competência da ‘Gerac’.

5.3. Assim, não existiria lei ou norma do Basa que condicionasse a concessão de financiamento à inexistência de demanda trabalhista, nem mesmo o Manual de Crédito Rural do Banco Central prevê tal exigência e a Carta Circular/Bacen 2.584 esclarece não ser exigível a apresentação de certidão de inexistência de dívida trabalhista.

5.4. Outra tese defendida pelo recorrente consiste na alegação de que a função do advogado é consultiva e opinativa e não decisória, logo, por não ter exercido qualquer função de diretoria ou execução administrativa, não ordenar contratações, não deferir créditos e não ordenar despesas, não pode ser responsabilizado por contratação de operação irregular. Nesse sentido cita o MS-STF 24.073/DF.

5.5. Em síntese argumenta que:

- a) jamais emitiu parecer jurídico que aprovasse ou autorizasse a contratação irregular da operação de crédito FMIG 03/0035-0 e que o termo ‘liberação para contratação’ do parecer, por*

óbvio, se limitaria à parte jurídica, não se tratando de autorização para contratação da operação de crédito;

b) não pode responder pela operação de crédito pelo simples fato de ter emitido parecer jurídico (Parecer 344/2005). O financiamento para a empresa Pematec Triangel do Brasil Ltda. já existia e foi aprovada pela Diretoria (Parecer GCCREF-COIN 2003/422), dessa forma não teria sido o recorrente quem contratou a operação de crédito;

c) a operação de crédito já estava contratada no momento da emissão do parecer jurídico opinativo e a gerência jurídica foi consultada para se manifestar acerca de determinados pontos, em especial da certidão positiva de débitos trabalhistas;

5.6. Por isso, requer sua ilegitimidade passiva para figurar no feito e, se superada a preliminar, que seja excluída a sua responsabilidade.

Análise:

5.7. Em linhas gerais, os argumentos constantes nas peças recursais são os mesmos apresentados na fase de alegações de defesa e nos embargos de declaração, portanto, matéria já enfrentada no voto condutor do acórdão questionado.

5.8. Nota-se que, nas duas ocasiões, a questão foi enfrentada e decidida pela existência da violação da norma interna do Basa (item 1.16.9 do MN-Normas Gerais Industrial e Rural). No voto condutor do Acórdão 9.552/2011-TCU-1ª Câmara (peça 11, p. 39, item 4) os argumentos foram afastados. Não divergiu, ainda, o voto condutor do Acórdão 1.513/2012-TCU-1ª Câmara (peça 41, p. 1, item 7).

5.9. Em virtude da completude do voto condutor do Acórdão 9.552/2011-TCU-1ª Câmara, em relação à matéria, nada há do que se discordar do exposto (peça 11, p. 39, item 4), logo, adota-se tais fundamentos como razões de convicções a rechaçar os argumentos trazidos pelo recorrente, **verbis**:

‘4. Quanto à responsabilização do então gerente jurídico Deusdedith Freire Brasil, em relação à aprovação do empréstimo concedido à empresa Pematec Triangel do Brasil Ltda., sem a observância dos normativos internos do Basa, a Secex/PA, nos itens 7.1 a 7.12 da instrução de fls. 501/514 - vol. 2, muito bem rebateu os argumentos desse agente. Ademais, quando da análise das contas do exercício de 2005 (TC 014.969/2006-4 - Acórdão 2.928/2011-TCU-1ª Câmara, alterado pelo Acórdão 5.244/2011-TCU-1ª Câmara), ano de aprovação/ratificação do empréstimo pela diretoria do FNO, a Secex/PA assim analisou a questão, a qual foi endossada pelo MP/TCU e pelo Relator, Ministro Ubiratan Aguiar:

‘35. Primeiramente, cumpre lembrar que, conforme já mencionado na instrução de fls. 245/68, o Anexo I do Manual de Normas Gerais Rural e Industrial - 1.16 do Banco da Amazônia S.A., normativo que regulamenta os documentos exigíveis nas contratações de financiamentos garantidos por hipoteca de imóveis urbanos (fl. 269 do Volume 2 do Anexo 1), entre outras exigências, prevê a apresentação de certidão negativa de ações trabalhistas por parte do mutuário, previamente à concessão de crédito. Entretanto, conforme acima referido, na presente operação, tal exigência não foi observada pelo Basa, fato esse que os próprios defendentes confirmam, conforme se depreende de suas razões de justificativa, dando conta de que tal certidão foi substituída pela apresentação, feita pela própria empresa beneficiária do crédito, de uma relação das ações trabalhistas contra ela impetradas, num total de 28 (vinte e oito), o que, no seu entender, supriria a ausência da certidão exigida.

36. Ora, nada mais equivocado. Não pode ser aceitável que, em vez de apresentar um documento regularmente exigido, expedido por órgão público oficial, no caso, a Justiça do Trabalho, o Basa aceite uma mera ‘relação’ de ações trabalhistas enfrentadas pela própria demandante do crédito, por ela mesma elaborada, com o quantitativo e os valores que ela alegou serem os corretos, ‘documento’ esse de extrema precariedade, desprovido da chancela de oficialidade que só a instituição expedidora detém legitimidade para emitir. Nada mais frágil. Ademais, as normas exigem a inexistência de ações trabalhistas, não a sua confirmação.

37. Não procedem também os argumentos aduzidos pelos defendentes de que, ainda que não fosse tal certidão apresentada, com a supracitada relação de ações trabalhistas atender-se-ia ao escopo do legislador, que nada mais teve em mente que a preferência no recebimento de créditos que os direitos trabalhistas detêm sobre os demais. **Ab initio**, esquecem-se os ex-gestores que a Administração Pública Brasileira rege-se pelo princípio da formalidade, sendo a informalidade apenas a exceção que confirma a regra, aceita somente em situações especiais, sendo ainda que, no caso em tela, há mandamento expresso exigindo a apresentação da referida certidão, não se podendo dele afastar. Dever ressaltar que tal entendimento também foi esposado pelas advogadas Chiara de S. Costa e Marlucci de Lima Ferreira, esta na qualidade de Gerente Jurídica Interina do Basa, que, mediante parecer exarado em 24/09/2003 (fls. 262/3 do Volume 2 do Anexo 1), posicionaram-se contrariamente à concessão do financiamento em questão, asseverando textualmente que 'este documento é imprescindível para o prosseguimento na liberação do crédito pleiteado'.

38. Posteriormente, em 13/10/2003, por meio do Parecer 2003/67 (fls. 253/7 do Volume 2 do Anexo 1), a Gerência Jurídica, agora representada pelo seu Gerente Titular, Deusdedith Freire Brasil, reviu o posicionamento acima citado e opinou pela contratação da operação em comento, dispensando a empresa Pematec Triangel do Brasil Ltda. da apresentação da certidão negativa de ações trabalhistas, o que concorreu decisivamente para a concessão do financiamento irregular à referida empresa. Acresça-se ainda o fato de que, na mesma oportunidade, a Gerência de Auditoria Interna alertou para a irregularidade acima, como se vê na Carta Específica 2004/082-01 (fls. 264/5 do Volume 2 do Anexo 1).

39. Como se observa, não há qualquer fundamento sólido nas argumentações trazidas aos autos pelos defendentes, tornando-se imperativa a rejeição de suas razões de justificativa, salientando ainda que a CGU alertou para o fato de que a referida operação se encontrava em situação de inadimplência, com saldo devedor de R\$ 22.641.225,41 (vinte e dois milhões, seiscentos e quarenta e um mil, duzentos e vinte e cinco reais e quarenta e um centavos), sendo R\$ 2.214.144,45 (dois milhões, duzentos e quatorze mil, cento e quarenta e quatro reais e quarenta e cinco centavos) vencidos em 25/04/2006.'

5. Devido à gravidade que se revestiu o ato de aceitação de certidões trabalhistas negativas, ao arrepio de norma interna, e a conseqüente aprovação de empréstimo tão vultoso, reputo que a aplicação da multa deve ser acentuada em razão do elevado dano ao erário, razão pela qual a fixo individualmente no montante de R\$ 15.000,00 a Deusdedith Freire Brasil, Luiz Euclides Barros Feio e Leônidas Gonzaga Alcântara Júnior, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

5.10. Embora repetitivo, vale lembrar que o recorrente não foi condenado pela contratação da operação de crédito, mas pela aprovação e conseqüente autorização da contratação de crédito FMIG-03/0035-0 com a empresa Pematec Triangel do Brasil Ltda., com a dispensa de certidão negativa de ações trabalhistas. Foi seu parecer que permitiu a contratação em desacordo com a norma da entidade (Anexo I do Manual de Normas Gerais Rural e Industrial – 1.16).

5.11. Assim, restou caracterizada a atuação desautorizada em relação às normas internas do banco.

5.12. Dessa forma, entende-se que, na presente fase recursal, o responsável não apresentou elemento novo consistente capaz de alterar os fundamentos da deliberação recorrida.

6. Da ausência de responsabilidade do Gerente Regional do Pará II ante a atuação como mero executor de ordem superior.

6.1. Invoca a tese, abaixo exposta, Luiz Euclides Barros Feio, Gerente Regional do Pará II.

6.2. O recorrente aduz que não tinha nenhum poder decisório sobre a contratação da operação de crédito FMIG 03/0035-0 e atuou como mero executor de ordem superior em conformidade com as atribuições que lhe competiam à época.

6.3. Relata que a contratação da operação de crédito foi aprovada pela Diretoria do Banco da Amazônia conforme Parecer GCREF 2003/442 e que deveria ser conduzida pela Gerência Jurídica (Gejur).

6.4. Embora fosse da competência da Diretoria Executiva, a contratação foi condicionada à aprovação da Gejur, uma vez que a existência de certidão positiva de ações fiscais, previdenciárias e trabalhistas configurava impeditivo, conforme o item 1.16.9 do MN-Normas Gerais Industrial e Rural, para a finalização do financiamento.

6.5. Dessa forma, o gerente jurídico, ao emitir o parecer dispensando a comprovação pela empresa Pematec Triangel do Brasil Ltda. de regularidade perante à justiça do trabalho, teria superado a pendência para a contratação.

6.6. Nesse sentido, não teria o recorrente participação na concessão irregular da operação de crédito, mas atuado no limite de suas atribuições rotineiras, da mesma forma que atuaria em qualquer concessão de crédito.

6.7. Conclui argumentando que a decisão final acerca da concessão não coube ao recorrente, tampouco ao gerente da agência de Santarém, os quais foram meros executores, conforme atribuições de seus cargos, de determinações superiores.

Análise:

6.8. Preliminarmente, é importante fazer breves considerações sobre a responsabilidade daquele que toma decisões com suporte em parecer jurídico.

6.9. Este Tribunal possui entendimento firmado (Acórdãos 2.540/2009-TCU-1ª Câmara, 2.753/2008-TCU-2ª Câmara e 1.801/2007-TCU-Plenário) no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada neste caso, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo eventualmente danoso ao erário. O fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos e/ou jurídicos não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a contratações que vão gerar pagamentos.

6.10. O fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à censura do Tribunal. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo destes documentos. Assim, a existência de parecer não exime o gestor de responsabilidade, a qual é aferida levando em consideração a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos no âmbito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Federal, exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio deste Tribunal, **ex vi** do art. 70, **caput**, e 71, inciso II, da Constituição Federal.

6.11. Logo, a responsabilidade do gestor não pode ser afastada sob o argumento de ter atuado fundado em parecer jurídico.

6.12. O recorrente sustenta a tese de que não detinha poder decisório sobre a contratação da operação de crédito FMIG 03/0035-0 e teria atuado como mero executor de ordem superior. Para tanto, afirma que a contratação da operação de crédito foi aprovada pela Diretoria do Banco da Amazônia, conforme Parecer GCREF 2003/442.

6.13. Não há como acatar a tese, pois no momento da aprovação pela Diretoria Executiva não se tinha conhecimento das ações trabalhistas contra a empresa pleiteante do crédito, como bem lembrado pelo MP/TCU (peça 11, p.23), **verbis**:

‘De qualquer forma, o relato do próprio Sr. Leônidas, na já referida Comunicação Interna 2004/474, de 13.10.2004, evidencia que a mencionada autorização da Diretoria Executiva foi concedida antes que se tivesse ciência da existência das ações trabalhistas contra a empresa pleiteante do crédito (fl. 480, v.2).’

6.14. Para que a operação de crédito com dispensa irregular da certidão negativa da Justiça do Trabalho fosse contratada, conforme se observou na contratação FMIG-03/0035-0, teria sido necessário a decisão de um ou mais gestores. Não se pode atribuir a decisão de contratar a operação irregular à Diretoria Executiva, pois não se tinha ciência da pendência. Logo, os gestores subordinados na hierarquia do banco foram quem decidiram pela contratação, suportados em parecer jurídico.

6.15. Dessa forma, não há como afastar suas responsabilidades, pois não atuaram como mero executores de ordens superiores, mas sim como gestores detentores do poder decisório de contratar a aludida operação de crédito irregular.

6.16. A nosso sentir, não haveria responsabilidade do gerente regional e do gerente da agência de Santarém se a Diretoria Executiva tivesse autorizado a contratação com suporte no parecer jurídico e ciente da certidão negativa da Justiça do Trabalho da pleiteante. Nesse caso, a decisão e a responsabilidade deveriam ser atribuídas à Diretoria Executiva e não aos empregados de escalões inferiores.

6.17. Não foi o que se observou no caso vertente. No momento da decisão da Diretoria Executiva não se conhecia a irregularidade, logo a tomada de decisão para celebrar a operação de crédito, ainda que suportada por parecer jurídico, foi dos gerentes regional e local, não havendo como afastar a responsabilidade do recorrente.

CONCLUSÃO

7. Dos exames anteriores conclui-se que:

a) houve violação legal de norma interna do Basa pelo parecer emitido por Deusdedith Freire Brasil, portanto subsistiu a responsabilidade do Gerente Jurídico do Basa, uma vez que deu causa à irregularidade concernente à contratação de operação de crédito irregular (FMIG-03/0035-0);

b) não há como afastar a responsabilidade do Gerente Regional do Pará II, uma vez que não teria atuado como mero executor de ordem superior, mas como tomador da decisão que ensejou a contratação da operação de crédito irregular (FMIG-03/0035-0).

7.1. Com fulcro nas conclusões expostas, propõe-se negar provimento aos recursos interpostos pelas razões acima expostas.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Isto posto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, com fundamento nos arts. 32, I, e 33, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, **caput**, do RI/TCU, a esta Corte de Contas:

8.1. conhecer dos recursos interpostos por Deusdedith Freire Brasil e Luiz Euclides Barros Feio e, no mérito, negar-lhes provimento;

8.2. dar conhecimento às partes e aos órgãos/entidades interessados da deliberação que vier a ser proferida.”

4. O Ministério Público se manifestou de acordo com a proposta de mérito oferecida pela unidade técnica.

É o relatório.