

VOTO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Luiz Euclides Barros Feio (peça 154), que, no cargo de Gerente Regional do Pará II do Banco da Amazônia S.A. (Basa), firmou a operação de crédito FMI-G-03/0035-0, e por Deusdedit Freire Brasil (peça 139), que, por sua vez, no cargo de Gerente Jurídico do Basa, autorizou a referida contratação. A operação creditícia foi concedida à empresa Pematec Triangel do Brasil Ltda., fabricante de peças automobilísticas, com dispensa da apresentação de certidão negativa trabalhista, enquanto o Anexo I do Manual de Normas Gerais Rural e Industrial do Basa exigia tal documentação.

2. Este processo se refere, originariamente, à prestação de contas do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). O FNO 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 fase de análise das contas foram realizadas as audiências dos responsáveis pela irregularidade apontada, os quais não figuram no rol de gestores do FNO: Deusdedit Freire Brasil, Luiz Euclides Barros Feio e o Gerente da Agência de Santarém, Leônidas Gonzaga de Alcântara Júnior.

3. Por meio do Acórdão 9.552/2011, a 1ª Câmara do TCU julgou irregulares as contas dos gestores do FNO e aplicou-lhes multa. Quanto aos responsáveis pela concessão irregular do financiamento, também penalizou com a multa referida no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor individual de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), conforme os trechos do acórdão abaixo transcritos.

“9.1. com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, alínea ‘b’, 19, parágrafo único, e 23, III, da Lei 8.443/92, julgar irregulares as contas dos Srs. Mâncio Lima Cordeiro, Flora Valladares Coelho, Eduardo Sérgio Holanda Araújo; Evandro Bessa de Lima Filho, Francisco Serafim de Barros, João Batista de Melo Barros, Jorge Nemetala José Filho, José Benevuto Ferreira Virgolino, José Carlos Rodrigues Bezerra, José das Neves Capela, Letício de Campos Dantas Filho, Milton Barbosa Cordeiro e Maria de Belém Silva Cotta; (Acórdão 1.842/2013)

9.2. aplicar aos responsáveis referidos no item 9.1 a multa referida no art. 58, I, da Lei 8.443/1992, no valor individual de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, 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;

9.3. aplicar aos responsáveis Deusdedit Freire Brasil, Luiz Euclides Barros Feio e Leônidas Gonzaga de Alcântara Júnior, a multa referida no art. 58, 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, 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;

9.4. aplicar ao responsável Evandro Airton Arrais Rosa a multa referida no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no valor individual de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, 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”.

4. Posteriormente, pelo Acórdão 1.513/2012, a 1ª Câmara conheceu de embargos declaratórios opostos pelos gestores, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo inalterados os termos do acórdão

embargado, e restituiu os autos à Secretaria de Recursos para análise de admissibilidade do recurso de reconsideração interposto por Leônidas Gonzaga de Alcântara Júnior.

5. Inconformados com os termos do Acórdão 9.552/2011-TCU-1ª Câmara, os gestores interpuseram recurso de reconsideração, ao qual foi dado provimento pelo Acórdão 1.842/2013-TCU-1ª Câmara, alterando o mérito das contas para regulares com ressalva. No que tange à operação de crédito FMI-G-03/0035-0, o recurso interposto por Leônidas Gonzaga de Alcântara Júnior foi conhecido no mesmo acórdão, mas negado, mantendo, portanto, a imposição da multa. No voto condutor, ao examinar o recurso do Gerente da Agência de Santarém, me manifestei com as seguintes palavras:

“11. O outro recurso de reconsideração a ser conhecido foi interposto por Leônidas Gonzaga de Alcântara Júnior, que sofreu a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, juntamente com outros responsáveis, pela celebração de contrato de crédito 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.

12. Aqui também estou de acordo com a Serur, que, com a anuência do MP/TCU, propõe o não provimento do recurso.

13. Realmente, ao contrário do que alega, a participação do gestor foi decisiva para a consumação da irregularidade, tendo solicitado a homologação da contratação, apesar de estar ciente do descumprimento da exigência normativa, situação da qual chegou a ser alertado pela Gerência Jurídica do Basa, e das pendências da beneficiária do crédito junto à Justiça Trabalhista.”

6. A análise efetuada pela Serur à qual aderi naquela oportunidade foi:

“24. O recorrente alega ter praticado atos de natureza estritamente operacional, não dotados de atribuição decisória, tendo agido, em observância à hierarquia da instituição, de acordo com as instâncias decisórias superiores. Verifica-se, contudo, que, na condição de Gerente da Agência de Santarém, sua conduta foi determinante para a consumação da irregularidade, tendo praticado os seguintes atos:

a) emissão, em 16/09/2003, da Comunicação Interna 2003/750, endereçada à Gerência Jurídica (Gejur), na qual solicita orientação de como proceder e informa que a empresa em curto prazo não conseguiria a regularização das pendências referentes à certidão positiva de ações trabalhistas (peça 10, p. 13).

b) emissão, em 13/10/2004, da Comunicação Interna 2004/474, endereçada à Gerência Executiva, em que solicita a homologação da contratação da operação de crédito (peça 10, pp. 32-33).

25. Ressalta-se ainda que o recorrente, ao celebrar o contrato de operação de crédito FMI-G-03/0035-0, praticou ato manifestamente irregular, com o agravante de ter sido alertado disso mediante a Comunicação Interna 2003/3244 da Gerência Jurídica, que lhe informou que a certidão negativa de ações trabalhistas é exigência normativa que não pode ser preterida, não havendo, na ocasião, qualquer amparo jurídico que sustentasse o deferimento da operação (peça 10, pp. 23-24).

26. Desse modo, restou comprovado que o recorrente, além de atuar na fase interna da contratação, firmou o contrato de operação de crédito FMI-G-03/0035-0 mesmo ciente da irregularidade, referente à ausência de certidão negativa de ações trabalhistas, exigida em norma da entidade.

27. Ademais, a alegação de que atuou com anuência da gerência executiva não exclui a culpabilidade do recorrente, mas somente reforça a responsabilidade solidária dos demais agentes, haja vista o controle hierárquico não possuir o condão de afastar as normas da entidade, não podendo compelir o subordinado à prática de ato manifestamente ilegal. Desse modo, tais argumentos não podem ser aceitos para fins de afastar a responsabilidade no caso em análise.

28. Tampouco deve ser aceito o argumento de que não agiu de forma dolosa. A responsabilidade subjetiva tem como pressuposto a culpa, empregada em sentido amplo, que abrange não somente o dolo, mas também a culpa em sentido estrito. Desse modo, mesmo que não tenham

atuado com dolo, é possível imputar a responsabilidade do dano ao responsável em decorrência de conduta culposa em sentido estrito.

29. *Para se comprovar a culpa, deve-se demonstrar que o gestor não adotou o comportamento adequado, fundamentado na inobservância do dever de cuidado. No caso em análise, o dever de cuidado estava consignado em normativo da entidade, que exigia, como condição para celebração do contrato de operação de crédito, a certidão negativa de ações trabalhistas. A inobservância dessa norma configurou, por conseguinte, a culpa do recorrente, razão pela qual não devem ser acatadas as suas alegações.” (grifei)*

7. O Acórdão 1.842/2013-TCU-1ª Câmara alterou os seguintes itens do Acórdão 9.552/2011-TCU-1ª Câmara, dando-lhes a redação que se segue:

“9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/92, julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis relacionados no item 3.2 deste acórdão, dando-lhes quitação;

9.2. aplicar aos responsáveis referidos no item 9.1 a multa referida no art. 58, I, da Lei 8.443/1992, no valor individual de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, 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;

(...)

9.4. acolher as razões de justificativa de Evandro Airton Arrais Rosa”.

8. Além das mudanças acima, o item 9.2 do Acórdão 1.842/2013-TCU-1ª Câmara conheceu do recurso interposto por Leônidas Gonzaga de Alcântara Júnior e, no mérito, negou-lhe provimento. Com isso, manteve o item 9.3 do Acórdão 1.842/2013-TCU-1ª Câmara:

“9.3. aplicar aos responsáveis Deusdedith Freire Brasil, Luiz Euclides Barros Feio e Leônidas Gonzaga de Alcântara Júnior, a multa referida no art. 58, 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, 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. Dentre os responsáveis pela concessão de crédito irregular, apenas Leônidas Gonzaga de Alcântara Júnior ingressara com o recurso de reconsideração em face do Acórdão 9.552/2011-TCU-1ª Câmara. Mas isso ocorreu porque os demais não tinham sido regularmente notificados.

10. Assim, contra o referido Acórdão 1.842/2013-TCU-1ª Câmara, o recorrente Luiz Euclides Barros Feio opôs embargos declaratórios argumentando que não tinha sido notificado da deliberação original (Acórdão 9.552/2011-TCU-1ª Câmara) e que soube de sua condenação somente após ser notificado pelo Ofício 0398/2013-TCU/Secex-PA, que lhe comunicara do teor do acórdão que julgou os recursos de reconsideração (Acórdão 1.842/2013-TCU-1ª Câmara). Em que pese a peça recursal não ter sido conhecida por falta do requisito de admissibilidade específico de presença de obscuridade, omissão ou contradição no acórdão embargado, foi determinada no Acórdão 4.404/2013-TCU-1ª Câmara a notificação de Luiz Euclides Barros Feio acerca do Acórdão 9.552/2011-TCU-1ª Câmara e do Acórdão 1.513/2012-1ª Câmara, nos termos do artigo 179, § 7º, do RI/TCU, reconhecendo-se que os elementos dos autos não demonstravam a notificação válida do responsável.

11. Dado esse resumo processual, reitero a admissibilidade dos recursos, já realizada à peça 164, de Luiz Euclides Barros Feio e Deusdedith Freire Brasil e passo a reexaminar a conduta dos recorrentes na concessão do financiamento em discussão.

12. A operação de crédito FMI-G-03/0035-0 foi contratada pela empresa Pematec Triangel do Brasil Ltda., em 17/10/2003, no valor de R\$ 19.625.941,02, com a dispensa da apresentação de certidão negativa trabalhista. Foi efetuada audiência dos recorrentes pelas seguintes irregularidades:

a) Deusedith 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).

13. Deusedith Freire Brasil, no recurso em exame, repete os argumentos já trazidos nas razões de justificativa e, por isso, a Serur, ao analisar o arrazoado do Gerente Jurídico, reitera as análises já efetuadas ao longo do processo. Entende o recorrente que a exigência contida na norma do banco não tem natureza de lei, mas apenas se constitui em alerta para que o Basa se certifique da situação das empresas perante a Justiça Trabalhista.

14. Em que pese a norma do banco não ter natureza de lei, é uma regra que visa a proteção dos recursos públicos, no sentido de garantir um mínimo de solidez financeira da empresa devedora. A partir do momento que o banco adotou a exigência como norma, essa passou a vincular suas ações, pois, caso contrário, nenhuma norma precisaria ser cumprida, na medida em que sempre se teria a justificativa de não se constituir numa lei em sentido estrito.

15. Por todas os motivos já expostos nos autos, manifesto-me pela negativa de provimento ao recurso, tendo em vista que o Gerente Jurídico teve responsabilidade decisiva na autorização irregular da operação. O documento trazido por Luiz Euclides Barros Feio, apostado à peça 154, p. 14, reforça a responsabilidade do advogado, porquanto demonstra que o Parecer do Comitê de Crédito e Finanças (CCF) 2003/422, a par de ter sugerido a aprovação do financiamento, deixou a condução da contratação para a Gerência Jurídica, ou seja, para Deusedith Freire Brasil. Esse parecer foi elaborado antes de se ter conhecimento de que a empresa não atendia aos requisitos da norma interna do Banco. Assim, não resta dúvida da participação decisiva do gestor na concretização do negócio.

16. Por sua vez, os argumentos de Luiz Euclides Barros Feio são fundados no fato de que a contratação foi aprovada pela Diretoria do Banco da Amazônia, conforme Parecer GCREF 2003/442, e que deveria ser administrada pela Gerência Jurídica (Gejur), o que, em tese, o excluiria da cadeia decisória que resultou na consumação da operação de crédito.

17. Não concordo com esse ponto de vista e acolho, quanto a estas alegações, a análise efetuada pela Serur:

“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 essa 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.” (grifei)

18. Nesse contexto, acompanho os pareceres emitidos nos autos no sentido de negar provimento aos recursos de reconsideração interpostos por Deusdedith Freire Brasil e Luiz Euclides Barros Feio, mantendo-se inalterada a deliberação contestada.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à 1ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de julho de 2014.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator