

VOTO

Tratam os autos da prestação de contas do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) relativas ao exercício de 1997. Examina-se nesta oportunidade recurso de revisão interposto conjuntamente por Byron Costa de Queiroz, Ernani José Varela de Melo, Osmundo Evangelista Rebouças e Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho em relação ao Acórdão nº 165/2007-TCU-Plenário, alterado parcialmente pelos Acórdãos nº 1988/2007 e 659/2011, ambos do Plenário.

2. Por meio da referida deliberação o Tribunal julgou irregulares as contas dos recorrentes e aplicou-lhes a multa do art. 58, inciso I e § 1º, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 15.000,00, em razão dos seguintes atos praticados no exercício de 1997: a) pagamento, pelo BNB, de aluguéis em descumprimento ao Decreto-Lei nº 2.355/1987 e decisões deste Tribunal (Acórdãos nº 120/1995 e 236/1997, ambos do Plenário); e b) celebração, em 20/6/1997, e a sua homologação pela diretoria do banco, em 8/8/1997, de aditivo de rerratificação de cédula de crédito de responsabilidade da Encol S.A. sem observância de norma interna, da Resolução nº 1.784/1990, do Banco Central do Brasil (Bacen), além do art. 195, § 3º, da Constituição Federal c/c o art. 47, inciso I, alínea 'a', da Lei nº 8.212/1991.

3. O recurso de revisão baseia-se em sentença judicial da 10ª Vara da Justiça Federal, Seção Judiciária do Ceará, mantida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, declarando a nulidade do Acórdão nº 165/2007-TCU-Plenário. Essa decisão foi proferida nos autos da Ação Ordinária nº 2008.81.00.13193-9 (atual nº 0013193-75.2008.4.05.8100), impetrada por Jefferson Cavalcante Albuquerque, ex-diretor do BNB. Importa mencionar que o Sr. Jefferson não é signatário do recurso de revisão em exame.

4. Na peça recursal os recorrentes transcrevem: a ementa da decisão judicial da 10ª Vara da Justiça Federal; trechos da análise efetuada pelo julgador acerca do pagamento de aluguéis residenciais e da operação de renegociação de dívida com a empresa Encol S.A., ambos tidos como irregulares pelo TCU; a ementa da sentença proferida pelo TRF-5ª Região, bem como trechos do voto da relatora no qual as questões de fundo foram analisadas.

5. Ao final, assim concluem os recorrentes (peça 58, p. 19):

"23. O Poder Judiciário, entretanto, analisando os mesmos fatos à luz dos mesmos elementos de prova constantes do mesmo TC 926.323/1998-9, entendeu diferente [do TCU], julgando que não houve inobservância ao precitado Decreto-Lei nº 2.355/1987, quando do pagamento, pelo BNB, dos aluguéis de residências funcionais, nem desobediência a normas de natureza bancária, quando da renovação, pela agência do BNB, em Brasília, da operação de crédito vencida de responsabilidade da empresa ENCOL S/A.

24. Portanto, considerando que, não obstante a independência das instâncias, as decisões judiciais que, em relação aos mesmos fatos, tendo afastado a ocorrência de ilegalidade sobrepõem-se sobre as administrativas a respeito da mesma matéria, no presente caso, a valoração da prova, no tocante aos fatos objeto do TC 926.323/1998-9 (pagamento de aluguéis de residências funcionais e renovação da operação de crédito vencida de responsabilidade da empresa ENCOL S/A, pelo BNB), deverá ser aquela oriunda do Poder Judiciário, nos termos das decisões, no mesmo sentido, do Juízo da 10ª Vara Federal da Comarca de Fortaleza e do Egr. TRF-5ª Região referentes à Ação Ordinária 2008.81.00.013193-9, que declararam a nulidade do Acórdão 165/2007, desse Col. Tribunal de Contas da União, relativo ao TC aludido 926.323/1998-9.

DO PEDIDO

25. Por todo o exposto, REQUEREM os ora Recorrentes que se digne esse Egr. Tribunal de Contas de conhecer e dar provimento ao presente Recurso de Revisão, para, revendo a decisão objeto dos Acórdãos TCU Plenário 165/2007, 1988/2007 e 659/2011, acolher estas razões de recurso, para, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, e 17 da Lei nº 8.443/92, julgar regulares as contas dos recorrentes referentes ao TC 926.323/1998-9, dando-lhes quitação, e, conseqüentemente, afastar a sanção disciplinar que lhes foi aplicada, na forma de multa. "
6. Verifico, de início, que a referida sentença judicial em nada afeta o mérito do presente recurso, uma vez que somente aproveita a seu autor, Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque, mercê dos limites subjetivos da sentença, cuja autoridade se restringe aos participantes da lide. O mesmo vale para as sentenças judiciais que menciono no item 4 do relatório precedente, que aproveitam aos Srs. Antônio Arnaldo de Menezes, Maria Rita da Silva Valente, Carmen de Souza Lobo Leite e Sônia Maria Oliveira de Queiroz, que não são signatários do recurso de revisão em exame.
7. O princípio da independência das instâncias penal e administrativa assegura que os julgamentos proferidos pelo TCU não estejam vinculados automaticamente às decisões exaradas pelo Poder Judiciário. De fato, o Juízo da 10ª Vara da Justiça Federal, Seção Judiciária do Ceará, bem como a 4ª Turma do TRF-5ª Região, ao analisar o caso concreto, apenas manifestaram um entendimento diferente daquele defendido pelo TCU, cujas decisões, por amparo constitucional, têm eficácia de título executivo, a ser cobrado perante o Poder Judiciário em autos de cobrança executiva. O juiz ou o colegiado, dentro de sua prerrogativa de livre convencimento, poderá negar a força do título executivo e os efeitos do acórdão proferido pelo Tribunal, o que se verificou no presente processo em relação a alguns responsáveis. Não há que se falar em obrigatória revisão de acórdão do TCU questionado na esfera judicial, ainda mais quando não demonstrada a inexistência dos fatos tidos como irregulares ou negativa de autoria, bem como comprovada violação ao contraditório e à ampla defesa.
8. O pagamento de auxílio-moradia aos empregados do BNB, bem como a rerratificação de cédula de crédito de responsabilidade da Encol S.A., já foram exaustivamente discutidos ao longo deste processo, bem como nas contas da entidade relativas ao exercício de 1998 (TC 008.260/1999-0). Os argumentos trazidos ao Tribunal pelos responsáveis foram refutados pelos Acórdãos nº 1496/2003, 2075/2005, 165/2007, 639/2011 e 199/2013, todos do Plenário.
9. Em sede de recurso de revisão, as mesmas justificativas foram repisadas e consideradas insuficientes pela Secretaria de Recursos para modificar o acórdão recorrido, consoante exposto no relatório precedente. No mérito, acolho na íntegra o parecer da unidade técnica, no qual foi acompanhado pelo Ministério Público junto ao TCU, e incorporo os seus fundamentos às minhas razões de decidir.
10. De fato, acordos coletivos de trabalho estabelecendo, genericamente, que "*observado o princípio da isonomia, o Banco assegurará a todos os seus empregados os mesmos benefícios*" não validam prática expressamente vedada pelo Decreto-Lei nº 2.355/1987, ato com força de lei, que excepcionou apenas as situações já constituídas, em respeito ao direito adquirido.
11. Quando o Tribunal, por meio do Acórdão nº 120/1995-TCU-Plenário, decidiu "*deixar assente à Direção do Banco do Nordeste que a concessão de direito de uso de imóveis residenciais, mediante locação a terceiros foi expressamente vedada pelo inciso VII do art. 6º do Decreto-lei nº 2.355/87, ficando esse benefício restrito aos empregados que já os recebiam até 27.08.87*", cabia ao Presidente e aos Diretores da instituição, na qualidade de gestores públicos, a imediata suspensão da concessão ilegal, ainda que não expressamente consignada tal providência na referida deliberação. Embora não tenha constado do referido acórdão a palavra "determinar", os gestores do BNB efetivamente compreenderam tratar-se de comando imperativo, uma vez que o banco interpôs recurso de revisão pleiteando que fosse mantido o sistema de concessão de direito de uso de imóveis residenciais aos seus empregados, pretensão negada pelo Acórdão nº 236/1997-TCU-Plenário.

12. Como asseverou a Serur, o simples fato de o multicitado decreto-lei ser anterior à Constituição Federal de 1988 não significa que esteja em desacordo com o novo texto constitucional. Ao contrário, a União, responsável pela edição do decreto, manteve o interesse em controlar os gastos que de alguma forma tenham reflexo em seus cofres. É de se ressaltar que até hoje a referida norma não foi expressamente revogada.

13. Registro que o pagamento irregular de auxílio-moradia aos empregados do BNB foi primeiramente identificado pelo Tribunal na prestação de contas da entidade de 1992 e julgada em 20/9/1995 (TC 299.048/1993-4, Acórdão nº 120/1995-TCU-Plenário), quando este Plenário informou o banco acerca da ocorrência.

14. Sobre a rerratificação de cédula de crédito de responsabilidade da Encol S.A., o recurso de revisão em tela menciona que essa decisão institucional do BNB obteve expressa manifestação de regularidade do Bacen. Referem-se os recorrentes ao Ofício Diter-2002/01134, de 23/4/2002, por meio do qual a Diretora de Fiscalização de Bancos do Bacen, Sra. Tereza Cristina Grossi Togni, presta informações sobre a mencionada operação ao Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, Sr. Amaury Guilherme Bier, tendo em vista o Requerimento de Informações nº 4.129/02, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal José Pimentel, a respeito de atos de gestão da Administração do BNB (Anexo 5, fls. 20/24).

15. Informou a Sra. Diretora que o Bacen analisou e considerou regulares as concessões de crédito feitas à empresa Encol S.A. pelo BNB no final de 1995. Aduziu, também, não considerar que *"a operação citada na presente questão [a renegociação de dívidas da Encol S.A. mediante rerratificação de cédula de crédito], firmada pelo valor aproximado de US\$ 7 milhões, revele indícios de concessão irregular ou má administração de créditos, posto não ter ocorrido a liberação de novos recursos à empresa [Encol S.A.], mas tão-somente a renegociação de operações anteriores, concedidas regularmente"*.

16. A jurisprudência do Tribunal é no sentido de que a competência do Bacen não exclui a sua própria competência prevista no art. 71 da Constituição Federal e regulamentada pela Lei nº 8.443/1992. A par de ressaltar, também, a natureza diversa da atuação fiscalizatória do Bacen e do TCU, extraio das informações prestadas pela Sra. Diretora do Bacen que aquela instituição não analisou especificamente a rerratificação de cédula de crédito de responsabilidade da Encol S.A. realizada pelo BNB em junho de 1997, entendendo não haver indícios de irregularidades ou má administração uma vez que se tratava de uma renegociação de operações anteriormente consideradas regulares, não envolvendo a liberação de novos recursos. Ora, mas é exatamente a renegociação de dívida mediante a multicitada rerratificação de cédula de crédito que é questionada nestes autos, uma vez que foi realizada pelo BNB sem observância de norma interna (Manual Auxiliar - Operações de Crédito – 22-7; 22-10-12; 8-4 c/c 8-6-3.2), da Resolução Bacen nº 1.784/1990, do art. 195, § 3º, da Constituição Federal c/c o art. 47, inciso I, alínea 'a', da Lei nº 8.212/1991.

17. Não vislumbro nos autos, inclusive no recurso de revisão que se aprecia, nenhum elemento capaz de elidir as irregularidades apontadas no item 32 do relatório precedente, referentes à renegociação de dívida da Encol S.A. Consoante destacado pela unidade técnica, as irregularidades apontadas na referida renegociação burlaram exigências legais e normativas, como deixar de constituir provisão para devedores duvidosos (com implicações diretas sobre os demonstrativos contábeis do banco), comprovar a regularidade junto à Previdência Social sem a empresa apresentar as condições necessárias para tal, e não reforçar as garantias para se renovar título com baixa solvência.



Ante o exposto, acolho os pareceres uniformes da Serur e do Ministério Público e Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

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

RAIMUNDO CARREIRO
Relator