

VOTO

Em apreciação vinte e quatro recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 3.249/2011 – Plenário, que julgou a prestação de contas do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) relativa ao exercício de 1999.

2. Por meio desse acórdão, o Tribunal decidiu, em síntese, o seguinte: julgar irregulares as contas de 5 responsáveis, aplicando-lhes multa individual no valor de R\$ 30.000,00 (subitens 9.4 e 9.5); julgar irregulares as contas de outros 10 responsáveis, aplicando-lhes multa individual no valor de R\$ 18.000,00 (subitens 9.4 e 9.6); aplicar multa individual no valor de R\$ 15.000,00 a outros 6 gestores (subitem 9.7); aplicar multa individual no valor de R\$ 5.000,00 a outros 26 gestores (subitem 9.8); inabilitar 5 responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

3. Em sede de embargos de declaração, esta Corte, no Acórdão 760/2013 - Plenário, conferiu efeitos infringentes a alguns recursos, julgando regulares com ressalva as contas de 10 responsáveis (relacionados no subitem 9.6 do acórdão recorrido), além de excluir o nome de Jefferson Cavalcante Albuquerque da relação de inabilitados, constante do subitem 9.11 da decisão recorrida.

4. No Acórdão 1.966/2014 - Plenário, o Tribunal deu quitação a alguns responsáveis que recolheram a multa que lhes foi aplicada e tornou insubsistentes as que foram individualmente cominadas a Byron Costa de Queiroz e Nivaldo Campos Moura, em razão do falecimento destes.

5. Com as alterações ocorridas no Acórdão 3.249/2011 - Plenário, em face dos Acórdãos 760/2013 - Plenário e 1.966/2014 - Plenário, restam: 5 responsáveis com contas julgadas irregulares, a quem foi aplicada multa no valor de R\$ 30.000,00 (subitem 9.5), além de 32 gestores tão somente apenados com multas, sendo seis delas no valor de R\$ 15.000,00 (subitem 9.7) e 26 no valor de R\$ 5.000,00 (subitem 9.8).

6. O rol de irregularidades que deu ensejo à decisão recorrida é extenso. Não obstante, listo a seguir as de maior destaque:

- não contabilização do montante de R\$ 3,927 bilhões, que corresponde ao valor da ausência de registros de despesas com encargos e riscos exigidos nas normas legais e regulamentares;
- rolagem de dívidas sem qualquer análise técnica, mediante a utilização reiterada de carta reversal, envolvendo um grupo de 52 grandes devedores do BNB, resultando na evidenciação de lucro nas demonstrações contábeis do exercício de 1999 (e dos anteriores 1997 e 1998), quando, na realidade, havia prejuízo em todos esses períodos, fato, posteriormente, confirmado pelo Bacen;
- reversão de inúmeras provisões para créditos de liquidação duvidosa, sem qualquer razão que as justificasse;
- omissão de constituição de provisões, pela não classificação das operações em contas de créditos em atraso e créditos em liquidação;
- divergências entre os saldos contábeis e os sistemas operacionais, tendo sido, inclusive, detectadas diferenças pendentes em vários balanços, sem a devida solução;
- inconsistências apuradas no Sistema de Controle de Processo Jurídico, bem como falha de controle sobre as demandas judiciais movidas contra o banco;
- descumprimento dos prazos regulamentares para início da cobrança judicial de créditos vencidos;
- compensação indevida de crédito tributário.

7. Os responsáveis apenados pelo acórdão recorrido podem, em síntese, ser agrupados de acordo com as seguintes ocupações: ex-gerentes de agência, ex-superintendentes regionais, ex-diretores e ex-presidente.

8. Em razão de descompasso procedimental resultante da oposição de embargos, concomitantemente com a interposição de recursos de reconsideração, estes últimos foram examinados pela Secretaria de Recursos em duas instruções (peças 485 e 677), sobre as quais o Ministério Público

junto ao TCU emitiu os respectivos pareceres específicos (peças 588 e 680), que, em essência, anuíram às propostas de mérito da unidade técnica sem prejuízo de fazer algumas correções na forma como foram consignadas.

9. A instrução da Serur lançada na peça 485 examinou os recursos dos seguintes responsáveis:

Responsável	Cargo	Condenação (Multa)	Peça
Carlos Antônio de Moraes Cruz	ex-Gerente de Agência do BNB	R\$ 5.000,00	250
Ari Barbosa Ferreira	ex-Gerente de Negócios do BN	R\$ 5.000,00	255
Alberto Henrique Amorim	ex-Gerente de Agência do BNB	R\$ 5.000,00	259
Jair Araujo de Oliveira	ex-Superintendente Regional do BNB	R\$ 5.000,00	260
Marcos Antônio da Silva Machado	ex-Gerente de Agência do BNB	R\$ 5.000,00	262
Ivo Ademar Lemos	ex-Contador do BNB	R\$ 15.000,00	268
Isaías Matos Dantas	ex-Gerente de Agência do BNB	R\$ 5.000,00	280
Alice Maria de Miranda Menescal	ex-Gerente de Agência do BNB	R\$ 5.000,00	288
Jonas Souza Sala	ex-Gerente de Agência do BNB	R\$ 5.000,00	293
Manoel Brandão Farias	ex-Superintendente Regional do BNB	R\$ 5.000,00	302
Francisco Carlos Cavalcanti	ex-Superintendente de Processo Operacional do BNB	R\$ 15.000,00	303
Avelino de Almeida Neto	ex-Membro do Conselho de Administração do BNB	Contas irregulares e multa de R\$ 18.000,00	304
Nilton Pereira Bento	ex-Gerente de Agência	R\$ 5.000,00	336
Sergio Maia de Faria Filho	ex-Gerente de Agência	R\$ 5.000,00	340
Jenner Guimarães do Rêgo	ex-Gerente de Agência	R\$ 5.000,00	309
Ernesto Pereira Leite Filho	ex-Gerente de Agência	R\$ 5.000,00	310

10. Por seu turno, na peça 677 a Serur analisou os recursos dos responsáveis abaixo:

Responsável	Fundamento da Multa	Condenação (Multa)	Peça
Antonio Arnaldo de Menezes	ex-Superintendente Regional do BNB	R\$ 15.000,00	552
Marcelo Pelágio da Costa Bomfim	ex-Superintendente de Negócios e Controle Financeiro do BNB	R\$ 15.000,00	552
Ernani José Varela de Melo	ex-Diretor do BNB	Contas irregulares e multa de R\$ 30.000,00	554
Osmundo Evangelista Rebouças	ex-Diretor do BNB	Contas irregulares e multa de R\$ 30.000,00	554
Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho	ex-Diretor do BNB	Contas irregulares e multa de R\$ 30.000,00	556
Maria Rita da Silva Valente	ex-Superintendente de Processo Operacional do	R\$ 15.000,00	575

	BNB		
Byron Costa de Queiroz	ex-Presidente do BNB	Contas irregulares e multa de R\$ 30.000,00	596
Carlos Alberto de Menezes	ex-Gerente de Agência do BNB	R\$ 5.000,00	623

11. Integrando as conclusões do exame da Serur com os pareceres do MP/TCU, tem-se a seguinte proposta de mérito final sobre os recursos:

10.1 Recorrente: Avelino de Almeida Neto; proposta: não conhecimento do recurso; fundamentação principal: falta de interesse em recorrer, tendo em vista que no Acórdão 760/2013 - Plenário suas contas foram julgadas regulares com ressalva.

10.2 Recorrente: Antonio Arnaldo de Menezes; proposta: conhecer e dar provimento ao recurso, excluindo o recorrente do rol de responsáveis; fundamentação principal: não era o Superintendente de Supervisão Regional, no exercício de 1999, cargo pelo qual foi chamado em audiência.

10.3 Recorrentes: Carlos Alberto de Menezes, Marcos Antônio da Silva Machado, Alberto Henrique Amorim, Jonas Souza Sala, Nilton Pereira Bento, Sergio Maia de Faria Filho, Jenner Guimarães do Rêgo e Ernesto Pereira Leite Filho; proposta: conhecer e dar provimento aos recursos com exclusão das multas cominadas, com extensão dos efeitos, nos termos do art. 281 do RI/TCU, aos responsáveis: Alexandre Ramari Vilas Boas B. da Silva, Edson do Amor Cardoso, Enildo Lemos Correia de Vasconcelos, José Ilo Rogério de Holanda, Manoel Messias Teixeira, Sérgio Luiz do Nascimento de Melo e Carlos Alberto Santos Silva; fundamentação principal: os gerentes de agência não tinham poder decisório sobre a utilização das cartas reversais, para a rolagem das dívidas, que estava inserida no âmbito de diretrizes emanadas da cúpula da administração do BNB, extrapolando o poder de influência desses responsáveis.

10.4 Recorrentes: Byron Costa de Queiroz, Carlos Antônio de Moraes Cruz, Ari Barbosa Ferreira, Jair Araujo de Oliveira, Manoel Brandão Farias, Ivo Ademar Lemos, Isaías Matos Dantas, Alice Maria de Miranda Menescal, Francisco Carlos Cavalcanti, Marcelo Pelágio da Costa Bomfim, Ernani José Varela de Melo, Osmundo Evangelista Rebouças, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho e Maria Rita da Silva Valente; proposta: conhecer e negar provimento aos recursos; fundamentação principal: as normas aplicáveis à matéria evidenciavam que lhes cabia o dever de examinar os aspectos legais da formalização das cartas reversais; documento do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional mostra que a sistemática de renovações sucessivas do vencimento traduzia uma política de crédito da instituição financeira, haja vista que renovações por carta reversal se davam por ordem das superintendências às agências, por meio de correspondências de aprovação das renovações em bloco; (observação: o Acórdão 1.966/2014 - Plenário tornou insubsistente a multa aplicada a Byron Costa de Queiroz, em razão do seu falecimento).

12. Estou de acordo com as análises e as conclusões da unidade técnica, que tiveram a anuência do MP/TCU, pelos argumentos que foram por eles explicitados, cabendo aduzir, tão somente, as seguintes considerações.

13. As propostas relativas aos recorrentes Avelino de Almeida Neto e Antonio Arnaldo de Menezes (subitem 10.1 e 10.2, **supra**) merecem acolhida por estarem fundamentadas, respectivamente, nos axiomas da falta de interesse em recorrer e da atribuição indevida de ato irregular a agente que não estava imbuído de qualquer tipo de papel ou responsabilidade com nexo de causalidade para tal.

14. Quanto ao entendimento da Serur de excluir a multa aplicada aos gerentes de agência, arrolados no subitem 10.3 acima, vejo que ele é coerente. De fato, os gerentes desse nível não estavam em situação hierárquica que lhes possibilitassem questionar o procedimento da adoção das cartas reversais nas negociações de dívidas, porquanto, conforme já tinha ficado esclarecido no relatório que embasou a decisão ora recorrida: tais "*cartas reversais não eram acatadas com base na convicção dos gerentes de agência quanto à consistência da manifestação da vontade do devedor em renegociar a dívida dentro de condições que atendessem a ambas as partes, mas sim por determinação das*

superintendências do BNB, tendo por base autorização expressa da Superintendência do Processo Operacional do Banco, consoante atestam as diversas mensagens eletrônicas encaminhadas pelos gerentes ouvidos em audiência no presente processo”.

15. O mesmo entendimento não pode ser aplicado aos responsáveis que ocupavam funções de dirigentes em posição tática ou estratégica (item 10.4 **supra**), ou seja, que lhes facultavam questionar e, se for o caso, rever ou propor a alteração de procedimentos que se mostrassem lesivos aos interesses do BNB.

16. Nesse diapasão, os seguintes normativos internos, citados na instrução da Serur, exemplificam o poder-dever dos superintendentes regionais de examinar com um necessário olhar bem crítico as operações:

“expediente 1997/9466-0193, de 30/9/97, da Superintendência do Processo Operacional, e Roteiro para Regularização de Operações de Crédito por meio de Carta Reversal disciplinavam que: ‘as agências deverão enviar cópia das cartas reversais para as respectivas superintendências regionais, a quem caberá examinar os aspectos de formalização desses instrumentos; as superintendências regionais encaminharão cópia à Superintendência do Processo Operacional, mantendo-a informada sobre o estágio do negócio, informando as gestões, ações, desdobramentos, pendências’. Anexo II da Resolução de Diretoria do BNB RD/5112-B, de 24/10/97 [integrante do Anexo VIII da Proposta Administrativa da Organização 97/162-A, aprovada pela Diretoria do Banco em igual data], assim define as funções da Superintendência Regional para os Estados de Alagoas e Sergipe e de Pernambuco e Paraíba: ‘monitoração e coordenação das ações e negociações para recuperação de créditos desenvolvidos pelas agências’. Resolução de Diretoria do BNB RD/5114, de 9/2/1999, que estabeleceu a estruturação e disciplinamento de controles internos no Banco do Nordeste, em cumprimento à Resolução CMN/BACEN 2554, de 24/9/98, definiu que, entre as responsabilidades daquelas superintendências, está a monitoração das ações e negociações das agências voltadas para a recuperação de créditos.”

17. Dos membros da direção superior do BNB (diretores e presidente), mais ainda deve ser cobrada a responsabilidade pelos atos maculados.

18. As tais cartas reversais, na prática, maquiavam a real posição das demonstrações contábeis do BNB, conforme esclarecido na seguinte passagem do relatório que fundamentou a decisão vergastada:

“Tais ocorrências constituem artifício para burlar a aplicação dos ditames dos arts. 1º, 2º e 9º da Resolução CMN/BACEN 1.748/1990 e art. 183 da Lei 6.404/1976, pois créditos inadimplidos que deveriam estar classificados como ‘em atraso’ ou ‘créditos em liquidação’ permanecem classificados como ‘normais’, com o que não são constituídas ou são revertidas as respectivas provisões para devedores duvidosos, com impacto direto no Balanço do BNB (é apresentado um ativo maior do que o real, visto que a provisão para devedores duvidosos foi artificialmente reduzida) e na Demonstração de Resultados (é apresentado um lucro maior ou um prejuízo menor, ante uma redução na despesa com provisão para devedores duvidosos).”

19. Em que pese a não configuração de ocorrência de prejuízo financeiro quantificável advinda desses procedimentos, os dirigentes não agiram com o dever de cautela necessário, o que resultou na inobservância de normativos, como os acima elencados, ou seja em grave infração à norma legal ou regulamentar. Além disso, houve a violação do princípio da transparência, que, no presente caso, é materializado no fornecimento de informações contábeis e financeiras fidedignas, isto é, com a suficiência e qualidade necessárias para que tanto os aspectos positivos quanto os negativos da entidade possibilitem a todos uma compreensão e avaliação adequadas da sua saúde financeira.

20. Portanto, a irregularidade das contas pela “prática de ato de gestão com infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial”, bem como as multas cabíveis (art 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992) devem ser mantidas, com a exceção justificada dos casos comentados no item 14 acima.

21. Não é cabível o argumento dos recorrentes sobre a necessidade exclusão das multas aplicadas no acórdão recorrido em razão de pretensão prescrição punitiva.

22. Embora a prestação de contas seja do exercício de 1999, os fatos capitais que levaram o Tribunal a apenar alguns gestores com multa foram conhecidos por esta Corte apenas em 2002, sendo que as audiências dos responsáveis ocorreram em 2003 e 2004, enquanto as multas foram aplicadas em 2011. Portanto, pela adoção do prazo de dez anos, entendimento que adoto, na esteira dos Acórdãos 1.727/2003, 330/2007, 330/2007 e 2.073/2011, da 1ª Câmara, 8/1997, 11/1998, 5/2003 e 670/2013, da 2ª Câmara, 71/2000, 61/2003, 771/2010, 474/2011, 828/2013 e 946/2013 do Plenário, a prescrição da pretensão punitiva, no presente caso, não ocorreu.

23. Os responsáveis alegam suposta supremacia das decisões judiciais, que trataram dos mesmos fatos objeto destes autos, em relação aos julgados do TCU. Tal argumento, de pronto, deve ser rechaçado em face do princípio da independência das instâncias. Ademais, conforme ressaltou a Serur, *“os julgados colacionados não analisam todas as irregularidades aplicadas aos responsáveis, tampouco, examinam e individualizam as responsabilidades”*.

24. Também, de forma desarrazoada e mostrando desconhecer os preceitos constitucionais e legais que regem a ação desta Corte de Contas, os recorrentes alegam incompetência do TCU para análise de matéria de natureza bancária. Ora, não é a natureza específica da matéria que interessa, mas a competência, constitucional e legal, deste Tribunal para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Por todo o exposto, alinhando-me aos pareceres emitidos nos autos, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de janeiro de 2016.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator