

## VOTO

Trata-se da prestação de contas do Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB referente ao exercício de 2000.

2. O certificado de auditoria emitido pela Gerência Regional de Controle Interno no Ceará concluiu pela irregularidade das contas ante a reincidência de constatações na área de controles internos relacionadas às gestões orçamentária, patrimonial e de suprimento de bens e serviços, bem como ante a gravidade dos fatos relacionados à gestão financeira e operacional. O parecer do dirigente de controle interno, em vista de justificativas apresentadas à época, concluiu pela regularidade com ressalva das contas.

3. No âmbito deste Tribunal, as análises sobre a gestão relativa ao exercício de 2000 também consideraram informações constantes de dois outros processos: (i) auditoria realizada em 2001, para verificar a aplicação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT (TC 014.477/2001-8); e (ii) prestação de contas do exercício de 1999 do próprio BNB (TC 012.253/2000-8).

4. Do processo de auditoria, apreciado por meio de acórdão 798/2003-Plenário (relator ministro Benjamin Zymler), decorreu determinação para que fossem chamados em audiência, nestes autos, os responsáveis pelas seguintes irregularidades verificadas no exercício de 2000:

a) realização de provisionamento para devedores duvidosos em percentuais inferiores aos estabelecidos pela Resolução Bacen 2.682/1999;

b) efetivação de reversões na provisão para devedores duvidosos sem amparo legal, em desacordo com a mesma norma.

5. Da prestação de contas de 1999 foram consideradas as informações de denúncia contra os dirigentes do BNB encaminhadas ao TCU pelo Ministério Público Federal em 2002, processo 2002.81.00.007605-7 - 12ª Vara da Justiça Federal/Ceará, em que foram apontadas ocorrências referentes aos exercícios de 1999 e 2000 relativas à (peça 122, p. 50):

"a) rolagem de dívidas sem qualquer análise técnica, mediante a utilização reiterada de instrumento denominado carta-reversal;

b) omissão de constituição de provisões pela não classificação das operações em contas de créditos em atraso e créditos em liquidação, nos termos da lei;

c) rolagem em bloco de diversas operações de crédito, sem a formalização de qualquer instrumento;

d) reversão de inúmeras provisões para créditos de liquidação duvidosa sem qualquer razão que as autorizasse;

e) realização de operação de crédito ruínosa;

f) materialidade dos fatos acima relatados;

g) autoria na pessoa dos denunciados;

h) configuração do crime de gestão fraudulenta e de quadrilha."

6. Foram ainda juntados ao processo criminal e ao TC 012.253/2000-8 procedimentos administrativos, Inspeção Geral Consolidada - IGC, acompanhamento das medidas determinadas na IGC e Verificação Especial - VE realizados pelo BACEN, que trataram de irregularidades na gestão do BNB no período 1999-2000.

7. Ante ao conjunto de irregularidades atinentes ao exercício de 2000, foram realizadas, no âmbito do TCU, as audiências dos gestores que integravam o rol de responsáveis deste processo de contas anuais, de acordo com suas áreas de atuação: presidente, diretores, membros dos conselhos de administração e fiscal, bem como contador (gerente executivo).

8. Adicionalmente, foram chamados em audiência gestores que, nos termos dos normativos vigentes, não integravam o rol de responsáveis e, portanto, não têm contas a serem julgadas neste processo. Nessa condição, foram incluídos cinco superintendentes do BNB (de Processo Operacional, de

Negócios e Controle Financeiro, Jurídico, de Auditoria e de Supervisão Regional), além do presidente à época do Banco Central (Armínio Fraga Neto) e da diretora do Departamento de Fiscalização daquela instituição (Tereza Cristina Grossi Togni), por ocorrências relativas a falhas na atuação fiscalizatória do Bacen sobre o BNB (peça 117, p. 3-5).

9. Após instrução pela unidade técnica, o julgamento deste processo foi sobrestado em decorrência de recursos interpostos contra a deliberação proferida nas contas de 1999 (TC 012.253/2000-8), com impacto no julgamento a ser adotado nestes autos (acórdão 3.570/2012 - 1ª Câmara). Com efeito, as graves irregularidades que macularam as contas se estenderam ao exercício de 2000 e os principais responsáveis – presidente, diretores, superintendentes e contador – permaneceram nos mesmos cargos durante esses dois exercícios.

10. Naquele processo, o mérito das contas foi apreciado pelo acórdão 3.249/2011, alterado pelos acórdãos 760/2013, 1.508/2014 e 1.966/2014 (de minha relatoria), e os recursos de reconsideração interpostos foram apreciados por meio dos acórdãos 108/2016 e 1.347/2017 (relator ministro José Múcio Monteiro), todos do Plenário.

11. Superada a fase recursal com efeito suspensivo, ocorreu o trânsito em julgado com decisão que, em relação aos gestores também responsabilizados nestas contas de 2000, contemplou os seguintes encaminhamentos:

a) irregularidade das contas do exercício de 1999 do presidente e dos quatro diretores, com imputação de multa individual apenas a esses últimos, ante o falecimento do presidente;

b) inabilitação do presidente e de três diretores para ocupar cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

c) regularidade com ressalva das contas dos membros dos Conselhos Fiscal e de Administração;

d) rejeição das alegações de defesa e multas para o contador e para os superintendentes envolvidos, entre os quais os cinco também ouvidos em audiência neste processo em relação ao exercício de 2000.

12. Na sequência, a unidade técnica formulou proposta de encaminhamento para estas contas que, em essência, espelhou o resultado final do julgamento das de 1999 no que concerne ao mérito e à aplicação de multas, com dois acréscimos: a responsabilização do presidente e da diretora de Fiscalização do Bacen – para os quais também houve proposta de multa –, e a exclusão do polo passivo de dois superintendentes chamados em audiência (Antônio Arnaldo de Menezes e Everaldo Nunes Maia).

13. O Ministério Público junto ao TCU anuiu à proposta da unidade técnica.

14. Manifesto-me de acordo com os pareceres uniformes quanto à análise das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis e gestores do BNB, com ajustes no encaminhamento final pelas razões que menciono na sequência.

## I

15. Quanto ao presidente, aos diretores e superintendentes e ao contador do Banco do Nordeste, as graves irregularidades verificadas em 1999 e imputadas a esses gestores tiveram continuidade e desdobramentos ao longo de 2000. As razões de justificativa apresentadas foram detalhadamente examinadas e rechaçadas pela unidade técnica (peças 123, p. 14-50, e 124, p. 1-50; itens 52-679).

16. Em suma, as justificativas não lograram afastar as principais irregularidades, a seguir relacionadas, que reiteradamente afrontaram leis bem como normas e orientações do Bacen (peça 125, p. 26-28 e 35, item 928):

a) provisionamento em percentuais inferiores àqueles estabelecidos pelos arts. 4º e 6º da Resolução CMN/BACEN Nº 2682/1999, em programas das fontes BACEN, FAT, RECIN e BNDES, o que resultou em não reconhecimento de despesas com a provisão para devedores duvidosos da ordem de R\$ 1,026 bilhão (...);

b) provisionamento em percentuais inferiores àqueles estabelecidos pelos arts. 4º e 6º da Resolução CMN/BACEN Nº 2682/1999 para 46 empresas integrantes do Programa de Reavaliação de Ativos em

Administração Especial, o que resultou em não reconhecimento de despesas com a provisão para devedores duvidosos da ordem de R\$ 772,3 milhões no exercício de 2000 (...);

c) reversão de inúmeras provisões para crédito de liquidação duvidosa, no período compreendido entre as posições de 31/12/1999 e 30/6/2000, sem qualquer razão que as autorizasse, mediante simples decisão administrativa, (...) perfazendo para as 22 empresas listadas o montante de reversões da ordem de R\$ 222 milhões;

d) aprovisionamento em percentuais inferiores àqueles estabelecidos pela Resolução CMN/BACEN 2682/1999, arts. 4º e 6º, perfazendo, na posição de 30/9/2000, o montante de R\$ 980,8 milhões, a exemplo das empresas constantes da tabela (...) [peça 123, p. 8];

e) reclassificação de operação de crédito por categoria de menor risco, sem a ocorrência de amortização significativa ou fatos novos relevantes que justificassem a mudança de nível de risco (...);

f) não classificação por nível de risco, de acordo com os critérios estabelecidos pela Resolução CMN/BACEN 2682/1999, das responsabilidades de clientes registradas na Conta '3.0.1.30.90-2 – Beneficiários de Garantias Prestadas – Outras' correspondentes às operações realizadas com recursos do FNE, inclusive as contabilizadas indevidamente como em 'curso normal', ocasionando insuficiência de provisão no valor de R\$ 4,243 bilhões (...);

g) ausência de aprovisionamento em relação ao risco das operações contratadas a partir de 1º/12/1998 com recursos do FNE, nos termos da MP Nº 1727, de 6/11/1998, e alterações, convertida na Lei nº 10177/2001, art. 6º (...);

h) compensação indevida de créditos de Imposto de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido a pagar no período de julho/1998 a julho/2000, quando os mesmos já se encontravam alcançados pela prescrição, em desconformidade com o art. 173 da Lei nº 5172/1966 (...);

i) apresentação de demonstrativos contábeis referentes aos períodos findos em 30/6/2000 e 31/12/2000 que não refletiam a real situação patrimonial, tendo sido apresentados resultados positivos, quando, na verdade, havia prejuízo, em desacordo com a Lei nº 6404/1976 (...);

j) distribuição indevida de dividendos, no valor de R\$ 14.272.062,70, nos demonstrativos referentes ao período findo em 31/12/2000, em desacordo com a Lei nº 6404/1976 (...);

k) aprovisionamento para devedores duvidosos em desacordo com os arts. 4º e 6º da Resolução CMN/BACEN 2682/1999 referente a operações contratadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, objeto de amostra em auditoria realizada pelo TCU (TC 014.477/2001-8), perfazendo montante da ordem de R\$ 4,190 milhões (...);

l) efetivação de reversões na provisão para devedores duvidosos sem amparo legal, referente a operações contratadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, objeto de amostra em auditoria realizada pelo TCU (TC 014.477/2001-8), (...) totalizando montante da ordem de R\$ 1,186 milhão (...)"

17. Conforme apontado pela unidade técnica, a representatividade de tais achados afetou os objetivos institucionais do BNB. A rolagem em bloco dos créditos, sem justificativa técnica, o uso de cartas reversais para burlar o provisionamento e a reversão de provisões para crédito de liquidação duvidosa sem qualquer fundamento, entre outras irregularidades, tiveram, em conjunto, impacto na contabilidade e redundaram em demonstrações financeiras que não refletiam a real situação patrimonial. Com base nos demonstrativos contábeis apresentados, os resultados se mostraram positivos quando, de fato, havia prejuízo nos períodos encerrados em 30/6/2000 e 31/12/2000.

18. Pela recorrência e abrangência das constatações, é inconcebível que as áreas técnicas tenham adotado os procedimentos irregulares sem orientação geral oriunda dos escalões dirigentes da instituição.

19. Registre-se que os resultados da inspeção relativa ao exercício de 1999, realizada pelo Bacen, foram comunicados à diretoria e à presidência ainda em fevereiro de 2000, o que não impediu a continuidade das práticas irregulares ao longo desse último exercício.

20. Os quatro diretores responsabilizados nas contas de 2000 – Osmundo Evangelista Rebouças, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho, Ernani José Varela de Melo e Jefferson Cavalcante Albuquerque – tiveram suas contas de 1999 julgadas irregulares e foram apenados com multas de R\$ 30 mil. As contas do presidente do BNB Byron Costa de Queiroz também foram julgadas irregulares, porém a multa a ele inicialmente aplicada foi afastada ante a informação de seu falecimento.

21. Além disso, o presidente foi inabilitado a ocupar cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal por oito anos, e três diretores o foram por cinco anos. A penalidade de inabilitação somente foi afastada em relação ao diretor Jefferson Cavalcante Albuquerque em vista de atenuantes específicos apresentados (acórdão 760/2013-Plenário, de minha relatoria). Esse responsável, ao constatar a existência de cartas reversais, teria tentado, sem sucesso, obter esclarecimentos na presidência do Banco, recusou-se a assinar o balanço e renunciou ao cargo. Essa conduta também foi considerada como atenuante nas apurações conduzidas pelo Bacen.

22. Da mesma forma, nas contas de 1999, foram aplicadas multas de R\$ 15 mil ao contador (gerente executivo) Ivo Ademar Lemos, que permaneceu no cargo no exercício de 2000, e a três dos cinco superintendentes responsabilizados nestes autos: Francisco Carlos Cavalcanti, Marcelo Pelágio da Costa Bomfim e Joaquim dos Santos Barros.

23. Em relação aos dois superintendentes restantes, ouvidos neste processo, não caberia aplicação de multa a Everaldo Nunes Maia, ante seu falecimento em 2005 (peça 122, p. 17). Somente em relação a Antônio Arnaldo de Menezes tal pena seria cabível apenas nestas contas, porquanto esse responsável assumiu o cargo de superintendente de Supervisão Regional em 2000, o que motivou a exclusão de sua responsabilidade em 1999.

24. Ainda que as constatações apontadas em 2000 possam ser caracterizadas como uma extensão daquelas verificadas em 1999, a continuidade dos procedimentos irregulares, que, por si só, constitui circunstância agravante, ainda foi acompanhada por constatação adicional caracterizada pelo comportamento refratário dos gestores no que tange às providências saneadoras demandadas pelo Bacen. Assim, o conjunto de irregularidades que maculou a gestão se mostra suficientemente robusto para fundamentar o julgamento pela irregularidade das contas dos gestores principais do BNB – presidente, diretores e contador –, de acordo com suas áreas de atuação e respectivas responsabilidades.

25. A aplicação de multa, não só a esses gestores, mas também aos superintendentes chamados em audiência nestas contas, estaria justificada pelas respectivas condutas e pela gravidade das irregularidades observadas especificamente no exercício de 2000, o que não representaria *bis in idem*.

26. No entanto, quanto à aplicação de penalidades, há questão preliminar que deve ser considerada. As audiências dos responsáveis foram ordenadas por meio de despachos proferidos em 2003-2004. Conforme jurisprudência consolidada no acórdão 1.441/2016-Plenário (relator ministro Benjamin Zymler), a prescrição para a pretensão punitiva é interrompida pelo ato que ordena a audiência, e a contagem de prazo recomeça a partir dessa data.

27. No caso concreto, o intervalo entre os atos que determinaram as audiências e esta deliberação é superior a catorze anos. Assim, o prazo decenal já se encontra esgotado, o que inviabiliza a aplicação de multas, ante a prescrição da pretensão punitiva.

## II

28. Quanto aos integrantes dos conselhos da Administração e Fiscal, suas responsabilidades devem ser afastadas, como o foram nas contas de 1999. Com efeito, os atenuantes considerados naqueles autos também justificam o julgamento pela regularidade com ressalva neste processo.

29. Como destacado no voto condutor do acórdão 760/2013-Plenário, as competências do conselho de Administração encontram-se em nível estratégico, e a responsabilidade de tal colegiado decorre, em regra, de atos examinados e endossados. No caso concreto, os conselhos não teriam tido conhecimento das irregularidades, mesmo após os achados da Inspeção Global Consolidada - ICG pelo Bacen, que foram comunicados à diretoria e à presidência do BNB.

30. Embora os diretores dessa instituição tenham informado ao Bacen, em ofício de 24/2/2000, que haviam comunicado os resultados da Inspeção aos membros dos conselhos de Administração e Fiscal, até o exercício de 2001 não havia evidências de que isso tivesse ocorrido, conforme registrado pela Secex/CE (peça 123, p. 16):

“63. Nesse aspecto, a Diretoria e Presidência do BNB, e não as áreas técnicas, foram cientificadas dos achados da IGC pelo BACEN em 17/2/2000, cf. Ofício DEFIS/GTBSB-2000/00057, constante do TC 012.253/2000-8 (PC/BNB, exercício 1999), cuja cópia se encontra às fls. 2730/2789 do volume 13 e às fls. 02/32 do anexo 1, quando aquela Autarquia encaminhou aos gestores o seu posicionamento acerca das irregularidades encontradas e da necessidade urgente de ajustes, tanto de ordem técnica quanto regulamentar. Aludido ofício foi respondido pelos Diretores Osmundo Evangelista Rebouças e Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho, em 24/2/2000, cf. correspondência constante do mesmo TC, cuja cópia se encontra à fl. 33 do anexo 1 [peça 1, p. 36] informando que comunicaram os resultados da Inspeção aos membros dos Conselhos de Administração e Fiscal, e à Auditoria Independente.

(...)

“66. Destaque-se que a comunicação do BACEN se deu no início do exercício a que se referem esses autos, cujas medidas corretivas poderiam ter sido tomadas naquela oportunidade, mormente se a comunicação aos membros dos Conselhos de Administração e Fiscal, e à Auditoria Independente tivesse ocorrido efetivamente, o que não foi o caso, cf. Atas do Conselho Fiscal de 2001 e 2002, em que há registro de reiteradas solicitações por parte de seus membros para que o BNB apresente os resultados da IGC (cópia às fls. 51/192 do anexo 1).”

31. Acrescente-se que, nas atas das reuniões que constam deste processo, realizadas por esses dois conselhos durante o exercício de 2000, não há indicativo de discussões acerca dos procedimentos que haviam sido realizados pelo Bacen e deveriam ter sido comunicados aos conselhos, por expressa determinação daquele Banco (peça 1, p. 5).

32. Por todo esse contexto, as contas desses conselheiros referentes ao exercício de 2000 podem ser julgadas regulares com ressalva, conforme proposta da Secex/CE, que teve anuência do MPTCU.

33. Os responsáveis pelo Banco Central foram chamados em audiência pelas irregularidades na contabilização de operações ou não consideração de expressivos montantes de passivos nas demonstrações financeiras pelos gestores do Banco do Nordeste de 30/6/2000 e 31/12/2000 e pela “tolerância quanto à não realização dos ajustes regulamentares determinados pelo Bacen em virtude da IGC quando já não havia mais por parte do BN qualquer discordância quanto aos montantes a serem regularizados”.

34. Também nesse caso prevalece a preliminar relativa à prescrição da pretensão punitiva. As audiências foram determinadas em 2004, há mais de dez anos, o que inviabiliza a aplicação de multas neste momento.

35. De todo modo, cabe registrar que os mesmos responsáveis pelo Bacen foram chamados em audiência no processo de contas do Banco do Nordeste de 2001 (TC 011.386/2002-6), por irregularidades semelhantes às destes autos verificadas no demonstrativo publicado em 30/06/2001 e também pela tolerância ante a não realização pelo BNB dos ajustes determinados após a IGC.

36. Por meio do acórdão 964/2010-Plenário (ministro relator Benjamin Zymler), as justificativas foram acolhidas em face das providências adotadas pelo Bacen, que se iniciaram com a Inspeção - IGC no segundo semestre de 1999 e a Verificação Especial concluída em 29/12/2000 e tiveram sequência nos exercícios seguintes, em que foi implementado o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais.

37. Nos presentes autos, a análise das justificativas apresentadas deveria ponderar as atribuições específicas e competências desses gestores em vista das providências adotadas pela área de fiscalização daquela instituição durante o exercício de 2000. Acolhidas as razões de justificativa em relação ao exercício de 2001, com mais razão deveriam ser acolhidas as relativas ao de 2000, no qual se concentrou a atuação inicial do Bacen, com as fiscalizações que efetivamente detectaram as irregularidades.

38. Por fim, registro que o falecimento do superintendente Everaldo Nunes Maia não torna necessária a sua exclusão do polo passivo deste processo. De todo modo, por não integrar o rol de responsáveis previsto na norma, suas contas não serão julgadas e, pela razão já exposta, não haverá aplicação de multa. Em relação a Antônio Arnaldo de Menezes, não cabe a exclusão do polo passivo, uma vez que esse responsável foi chamado em audiência e efetivamente exerceu a função de superintendente em 2000 (peça 124, p. 48-50).



Posto isso, acompanho os pareceres da unidade técnica e do MPTCU, com os ajustes aqui registrados, e voto por que o Tribunal adote a minuta de deliberação que submeto a sua consideração.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de junho de 2018.

ANA ARRAES  
Relatora