

**TC 014.120/2001-9**

**Apensos:** TC 008.387/2001-3 (Solicitação Ministério da Fazenda)

**Natureza:** Recurso de Reconsideração (Prestação de Contas, exercício de 2000)

**Unidade:** Banco do Nordeste do Brasil S.A.

**Recorrente:** Jefferson Cavalcante Albuquerque (CPF 117.991.533-04)

**Advogados:** não há.

**Pedido de sustentação oral:** não há

**Sumário:** Prestação de contas do Banco do Nordeste do Brasil S.A - BNB. Exercício de 2000. Provisão para devedores duvidosos em percentuais inferiores aos determinados em norma. Reversão irregular de provisões. Reclassificação de operações sem amortização significativa e sem fatos novos. Demonstrativos financeiros que não representam a real situação contábil. Distribuição indevida de dividendos. Prescrição da pretensão punitiva. Contas irregulares do presidente e dos diretores do BNB, sem multa. Recurso de reconsideração de um ex-diretor. Negativa do recorrente em assinar o balanço patrimonial de 2001. Atenuante nas contas de 1999. Não afastamento das demais irregularidades, perpetuadas no exercício de 2000. Sentença proferida no juízo cível. Não vinculação do TCU. Conhecimento e não provimento.

## INTRODUÇÃO

1.1. Cuida-se de recurso de reconsideração interposto por Jefferson Cavalcante Albuquerque (peças 183 a 185), ex-diretor do Banco do Nordeste do Brasil - BNB, contra o **Acórdão 1.288/2018-TCU-Plenário** (peça 152), relatora a Exma. Min. Ana Arraes, por meio do qual o Tribunal julgou prestação de contas do exercício de 2000 do BNB.

1.2. Transcreve-se a decisão recorrida:

VISTA, relatada e discutida a prestação de contas do exercício de 2000 do Banco do Nordeste do Brasil.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, incisos II e III, alínea “b”, 18, 19 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. julgar irregulares as contas de Byron Costa de Queiroz, Osmundo Evangelista Rebouças, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho, Ernani José Varela de Melo, Jefferson Cavalcante Albuquerque e Ivo Ademar Lemos;
- 9.2. julgar regulares com ressalva as contas de Martus Antônio Rodrigues Tavares, Avelino de Almeida Neto, Marcos Caramuru de Paiva, Milton Seligman, Manuel Marcos Maciel Formiga, Benjamin Benzaquen Sicsu e Wagner Bittencourt de Oliveira, ex-membros do Conselho de Administração, bem como de Mauro Sérgio Bogea Soares, Rodrigo Pereira de Mello, Pedro Wilson Carrano Albuquerque, Osmar Nelson Frota, Pedro Paulo Monteiro Vieira, Otair de Faria, André Siegfried Gruenbaum, Antônia Rubenita Tavares Lima Bussons, Marco Aurélio de Melo Vieira e Mônica Clark Nunes Cavalcante, ex-membros do Conselho Fiscal, e dar-lhes quitação;
- 9.3. dar ciência desta deliberação aos demais responsáveis chamados em audiência neste processo;
- 9.4. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério Público Federal - Procuradoria Federal no Ceará, em referência à Ação Penal Pública 2002.81.00.007605-7 e na Ação de Improbidade Administrativa 2002.81.00.001123-3.

## **HISTÓRICO**

- 1.3. Trata o presente processo da prestação de contas anual ordinária do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), alusiva ao exercício de 2000.
- 1.4. 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. O parecer do dirigente de controle interno, em vista de justificativas apresentadas à época, concluiu pela regularidade com ressalva das contas.
- 1.5. No âmbito do TCU, as análises das contas do ano de 2000 consideraram informações constantes de auditoria realizada em 2001, para verificar a aplicação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT (TC 014.477/2001-8), apreciado pelo Acórdão 798/2003-TCU-Plenário, bem como da prestação de contas do exercício de 1999 (TC 012.253/2000-8).
- 1.6. Diante do volume de irregularidades identificadas, foram incluídos no rol de responsáveis diversos gestores que não integravam o rol original deste processo. Com relação ao ora recorrente, Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque, o ex-diretor foi apenado nas contas de 1999 com multa de R\$ 30.000,00 (Acórdão 3.249/2011-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes), mas teve a penalidade de inabilitação afastada em virtude de atenuantes específicos relativos à emissão de cartas reversais, conforme voto condutor da decisão recorrida (peça 153, p. 4, item 21 – vide Acórdão 760/2013-TCU-Plenário, Ministra Ana Arraes).
- 1.7. Com relação às contas de 2000, objeto destes autos, as irregularidades se perpetuaram, o que justificou o julgamento pela irregularidade das contas dos gestores principais do BNB – presidente, diretores e contador, inclusive do ora recorrente, em razão das irregularidades listadas no Ofício de audiência à peça 78, p. 1-9.
- 1.8. Entretanto, entre os atos que determinaram as audiências dos responsáveis e a iminência de prolação do acórdão ora recorrido transcorreu prazo superior a catorze anos. Assim, o prazo decenal já se encontrava esgotado, o que inviabilizou a aplicação das multas ante a prescrição da pretensão punitiva, consoante entendimento pacificado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.
- 1.9. Tendo suas contas julgadas as contas irregulares sem multa, por meio do Acórdão 1.288/2018-TCU-Plenário (peça 152), o Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque, ex-Diretor do BNB, comparece aos autos interpondo recurso de reconsideração (peças 183 a 185).

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

1.10. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 187-188), ratificado pelo Exmo. Ministro Benjamin Zymler (peça 190), que conheceu do recurso interposto, sem atribuição de efeito suspensivo.

## EXAME DE MÉRITO

### 2. Delimitação

2.1. Constitui objeto do presente recurso de reconsideração definir se:

a) o acórdão recorrido não individualizou a conduta do recorrente, que foi isentado de toda e qualquer responsabilidade por parte do Banco Central pela emissão de cartas reversais, sendo que o recorrente não autorizou a rolagem de dívidas;

b) as ações judiciais em que o recorrente não figurou como réu e a que foi julgada improcedente demonstrariam a inocência e a boa-fé do defendente nestes autos;

### 3. Da não individualização de conduta e da não responsabilização do recorrente pelo Bacen em relação à emissão de cartas reversais, bem como a não autorização de rolagem de dívidas (peça 183, p. 5-11)

3.1. Afirma não poder ser responsabilizado pelo uso irregular e reiterado de rolagem de dívidas, a fim de artificializar o balanço financeiro do Banco, por meio de cartas-reversais, visto que o Bacen isentou o recorrente de toda e qualquer responsabilidade pelo uso irregular da emissão das tais cartas reversais e seus efeitos contábeis, quando da decisão proferida pelo Conselho de Recurso do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN) na 322 Sessão (peça 183, p. 6-7 e p. 74-77).

3.2. Aduz ter sido o único dentre os ex-diretores do BNB implicados neste processo que teve recurso administrativo provido no âmbito do Bacen, para isentá-lo de qualquer responsabilidade no emprego do referido ardil (peça 183, p. 7).

3.3. Apresenta excertos do processo administrativo (peça 183, p. 20-73) então em curso no Bacen, para demonstrar que não se lhe poderia imputar essa responsabilidade, seja porque não era do seu conhecimento a utilização irregular de tais medidas; seja porque os referidos atos de gestão tidos como irregulares não eram da alçada de sua diretoria executiva. Ademais, aduz que **“na primeira oportunidade em que lhe foi comprovada a prática de tais medidas, qual seja na reunião ordinária da Diretoria que votou o Balanço Patrimonial em junho de 2001, o Recorrente contrapôs-se a esses atos, tanto que se recusou a assinar o Balanço Patrimonial da entidade”** (grifos no original) e foi exonerado do cargo de Diretor, por conta desse fato, em 19/1/2001 (p. 7-8).

3.4. Aponta que quem assinou o balanço patrimonial de 30/6/2001 (peça 184, p. 3-31), foi o Sr. Marcelo Pelágio da Costa Bomfim, que à época não exercia o cargo de Diretor da instituição, o qual só veio a ser nomeado em 19/7/2001 (peça 183, p. 78-79 e peça 184, p. 1), em substituição ao ora recorrente. Assevera que a repulsa em não aquiescer com o uso das chamadas cartas reversais motivou sua demissão por justa causa, em 4/4/2002 (peça 184, p. 32), tendo sido reconduzido aos quadros do Banco por decisão administrativa, na gestão seguinte (peça 183, p. 9-10).

3.5. Afirma ainda que a nota técnica (peça 184, p. 33-36) emitida pelo BNB que autorizou a rolagem de mais de 15 mil operações foi decisão personalíssima de outro Diretor (Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho), e não possui referência ao recorrente ou à Diretoria Executiva, ou

mesmo sua assinatura, conforme demonstrado pelos relatórios da Secex/CE (peça 184, p. 37) e o da Inspeção Geral Consolidada - IGC do Bacen (p. 10).

3.6. Assevera que, em relação as operações do PROFAT I aprovada pela Diretoria colegiada do BNB de 21/09/1999 (peça 184, p. 39-42), autorizou diretriz de prorrogação de dívidas para operacionalização pelas agências do BNB conforme normas vigentes de administração de crédito, bem como afirma que em nenhum momento a Proposta de Ação Administrativa nº 1959/946.062 ou a ata da Diretoria autorizou ou fez referência ao uso de rolagem em bloco de operações de crédito, ao contrário do constou no item 3.1 da proposta de encaminhamento do voto condutor do acórdão recorrido (p. 10-11).

### Análise

3.7. Os argumentos apresentados pelo recorrente neste recurso de reconsideração reproduzem, em essência, os declinados em sede de embargos de declaração opostos nos autos da prestação de contas de 1999 (TC 012.253/2000-8, peça 415), julgados por meio do Acórdão 760/2013-TCU-Plenário (peça 413 daqueles autos). Naquela assentada, os embargos foram acolhidos e parcialmente providos para afastar **apenas uma** das cominações impostas ao embargante, qual seja, a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública. Entretanto, a multa fora mantida por outras irregularidades.

3.8. O então embargante, ora recorrente, teve minimizada sua responsabilidade em virtude da sua recusa em assinar o balanço patrimonial do BNB, em razão de discordâncias acerca da existência de “cartas reversais”, tendo buscado explicações junto ao presidente do Banco, e em não as obtendo, renunciou ao cargo e foi demitido por justa causa (peça 415, TC 012.253/2000-8).

3.9. Já nestas contas do exercício de 2000, o recorrente foi chamado aos autos em razão de irregularidades outras, listadas no ofício de audiência à peça 78, p. 1-9, que se constituíram em **repetição de ocorrências já identificadas em exercícios anteriores**, relativas ao não provisão correto para devedores duvidosos e indevida classificação de risco de operações as quais são a seguir sumarizadas:

I) Apresente razões de justificativas quanto a:

a) o provisão em percentuais inferiores àqueles estabelecidos pelos arts. 40 e 60 da Resolução Bacen Nº 2.682/1999, em programas das fontes Bacen, FAT, RECIN e BNDES, que resultou em não reconhecimento de despesas com a provisão para devedores duvidosos da ordem de R\$ 1,026 bilhão, conforme apurado no quadro abaixo: (...)

b) provisão em percentuais inferiores àqueles estabelecidos pelos arts. 4º e 6º da Resolução Bacen Nº 2.682/1999, 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) não classificação por nível de risco, de acordo com os critérios estabelecidos pela Resolução Bacen Nº 2.682/1999, 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 Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, ocasionando insuficiência de provisão no valor de R\$ 4,243 bilhões (...)

d) a apresentação de demonstrativos contábeis, referentes ao exercício findo em 31/12/2000, que não refletiam a real situação patrimonial e distribuição de dividendos indevidamente, no montante de R\$ 14.272.062,70, em desacordo com a Lei 6.404/1976, arts. 176, 177, 183, 187 e 201;

e) o registro contábil da variação cambial negativa de operações de crédito indexadas em moedas estrangeiras na conta "Outras Despesas Operacionais" em desconformidade com o COSIF 1.28.1.3 e a Circular Bacen N° 2.106/1991, anexo II, item 3, verificado nos Demonstrativos Financeiros dos exercícios findos em 31/12/1999 e 30/6/2000;

II) Em relação aos achados da Inspeção Geral Consolidada e Verificação especial, realizada pelo Banco Central no segundo semestre de 1999 e 2000 (TC N° 012.253/2000-8), apresente razões de justificativas quanto a:

a) ausência de provisionamento em relação ao risco das operações contratadas a partir de 1°-12-1998 com recursos do FNE, nos termos da Lei MP N° 1.727, de 6-1-1998, e alterações, convertida na N° 10.177/2001, art. 6°, em desacordo com Resolução Bacen N° 2682/1999,

b) insuficiência de provisão para amparar operações de difícil liquidação deferidas com recursos do FNE pela aplicação dos critérios definidos na Resolução Bacen N° 2.682/1999 (arts. 1°, 4°, 6° e 8°), inclusive operações contabilizadas indevidamente como em "curso normal", no montante de R\$ 4,243 bilhões (fls. 54/55, vol. 3);

c) 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, em desacordo com os arts. 4° e 8° da Resolução CMN N° 2.682/1999, a exemplo dos credores abaixo relacionados: (...)

d) reversão de inúmeras provisões para crédito de liquidação duvidosa, sem qualquer razão que as autorizasse, mediante simples decisão administrativa em afronta à Resolução N° 2.682/1999, arts. 4° e 8°, como a exemplo dos seguintes contratos (...)

e) provisionamento em percentuais inferiores àqueles estabelecidos pelos arts. 40 e 60 da Resolução Bacen N° 2.682/1999, no montante de R\$ 980,8 milhões (lis. 34/38, vol. 3), a exemplo das empresas listadas abaixo: (...)

f) apresentação de demonstrativos contábeis que não refletiam a real situação patrimonial, tendo sido apresentados resultados positivos, quando, na verdade, havia prejuízo, nos demonstrativos referentes aos períodos findos em 30-6-2000 e 31-12-2000, em desacordo com a Lei 6.404/1976, arts. 176 e 177;

g) 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 N° 6.404/1976, arts. 176, 177 e 201

h) compensação indevida de créditos de Imposto de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido a pagar no período de jul/1998 a jul/2000, quando os mesmos já se encontravam alcançados pela prescrição, em desconformidade com o art. 173 da Lei N° 5.172/1966 (fls. 14/24 do vol. 3, apenso I);

III) Em relação à Auditoria Realizada pelo TCU com o objetivo de verificar a aplicação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, conforme Plano de Auditoria, cf. Decisão N° 1073/2000-TCU- Plenário (TC N° 014.477/2001-8):

a) provisionamento para devedores duvidosos em percentuais inferiores àqueles estabelecidos pelos arts. 4° e 6° da Resolução Bacen N° 2.682/1999, conforme quadro abaixo (...)

b) efetivação de reversões na provisão para devedores duvidosos sem amparo legal, em desacordo com os arts. 4°, 6° e 8°, § 10, tudo da Resolução Bacen N° 2.682/99 (...).

3.10. Das irregularidades listadas acima, apenas a do item I, "e", foi acolhida pelo Tribunal, conforme análise empreendida pela unidade técnica à peça 124, p. 17-18, itens 402-413, segundo a qual a escrituração da variação cambial sobre as operações de crédito indexadas em moeda estrangeira, da forma como realizada pelo BNB no exercício de 2000, só veio a ser explicitada no Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF, por meio da Carta-

Circular Bacen nº 3.105/2003, e que tal ocorrência não teve impacto no resultado apurado nos Demonstrativos Contábeis de cada período apontado.

3.11. A argumentação do defendente se baseia, essencialmente, no Processo Administrativo PT 030130.89 do Bacen, que isentou de responsabilidade do recorrente quanto ao emprego irregular e reiterado das cartas-reversais, o que motivou o então Diretor a não assinar o balanço patrimonial de 2001, fato esse que culminou em sua demissão, com sua posterior reintegração ao BNB, já sob nova direção. Entretanto, em relação à quase totalidade das demais irregularidades às quais foi imputada responsabilidade ao recorrente não foram trazidos quaisquer esclarecimentos adicionais.

3.12. Cumpre ressaltar que falece razão à alegação do recorrente de que a autorização para **rolagem em bloco de mais de 15 mil operações** teria sido decisão personalista de outro Diretor, o que teria sido corroborado pela unidade técnica (peça 184, p. 37), e não do Conselho Diretor, cuja ata não faria qualquer referência ao uso de rolagem (peça 183, p. 11). Nas contas de 1999 (TC 012.253/2000-8), a Ministra Ana Arraes e o Plenário deste Tribunal, ao acolherem a instrução da unidade técnica de origem no relatório que antecede ao Acórdão 3249/2011-TCU-Plenário (peça 27-30, TC 012.253/2000-8), entenderam que (peça 124, p. 22 e peça 129, p. 24, do TC 012.253/2000-8):

#### RELATÓRIO

280. (...) Por sua vez, não há como os demais Diretores e o Presidente do Banco querer (sic) se eximir de responsabilidade, dada a magnitude dos valores envolvidos (insuficiência de provisão da ordem de RS 410 milhões), e visto que já haviam tomado conhecimento do teor do relatório atinente ao TC 925.932/1998-1, que já se reportava aos efeitos no Balanço Instituição decorrentes da rolagem de dívidas das operações de eurobônus, como demonstrado acima.

(...)

#### VOTO

29. A rolagem em bloco de diversas operações de crédito por meio da Nota Técnica de 18/2/99 (vol. 30 – fls. 4726/4729), sem a formalização de qualquer instrumento, com prorrogação do vencimento de dívidas nos sistemas de informática, ocasionou insuficiência de provisão da ordem de R\$ 410 milhões. A ocorrência foi também objeto de deliberação quando do julgamento das contas do exercício de 1999 do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste (TC 001.443/2001-2, Acórdão 3538/2007 – 2ª Câmara).

30. Noto que, entre outras, receberam esse tratamento operações contratadas com recursos de Eurobônus, cuja inadimplência em 1999 alcançou o montante de 87% das operações (fl. 5783). Ressalto que o fato já tinha sido constatado em auditoria realizada pela Secex-CE no BNB em 1998 (TC 925.932/1998-1), de cujas conclusões os responsáveis tomaram conhecimento ainda naquele exercício.

31. Registro sobre a ocorrência que no julgamento das contas do FNE relativas ao exercício 1999 o nobre relator estatuiu que “a possibilidade de renegociação dos contratos prevista na MP 1.727/1998, não lhe conferiu a competência para, por ato unilateral, prorrogar em bloco as vigências, causando a irregular alteração na composição patrimonial do Fundo”. A referida Medida Provisória autorizava renegociar em tempo certo. Em nenhum momento estabelece que quem não renegociar, ainda que em prazo possível de opção, deve ter considerado seu crédito como em “situação normal”, até porque era exigência da lei a manifestação formal do cliente pela renego

3.13. Desse modo, na análise empreendida pela Secex/CE - que sustentou o julgamento das presentes contas de 2000 - conforme referência à peça 143, p. 10, item 35 - identifica-se que a conclusão do Tribunal foi no sentido de que o Conselho Diretor tomou conhecimento das rolagens

em bloco, tendo sido o recorrente apenado em multa também em razão dessa irregularidade (peça 123, p. 18, parágrafo 77):

77. Ressalte-se que, no âmbito do TCU, os Srs. Byron Costa de Queiroz, Osmundo Evangelista Rebouças, Ernani Jose Varela de Melo, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho e **Jefferson Cavalcante Albuquerque** tiveram suas contas atinentes à gestão do FNE, exercício de 1999, **julgadas irregulares sendo-lhes aplicada a multa** do art. 58, II da Lei nº 8.443/92 (Acórdão 3538/2007-2ª Câmara), ante a prática de rolagem em bloco de operações do FNE [com a consequente ausência de provisionamento da ordem de R\$ 556,7 milhões] aludida no parágrafo 61 acima e referida no item A.1.3 do Anexo I do Ofício DEFIS/GTBSB-2000/0057 em que o Banco Central do Brasil comunicou ao BNB os resultados da IGC (tis. 02/04 e 06 do anexo 1 do presente TC)

78. Dessa maneira, não há que se falar em decisão somente em nível técnico. Para volumes da magnitude apontada no presente processo, a decisão atinge nível político-institucional de condução dos negócios e administração do Banco. Assim e que se pode concluir que o ex-Presidente e ex-Diretores não poderiam desconhecer os fatos em razão de suas atribuições de dirigir e orientar os negócios do Banco, cf. art. 31, II do Estatuto Social (**grifos acrescidos**)

3.14. Todas as demais irregularidades imputadas ao Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque, objeto de audiência foram apreciadas pela unidade técnica às peças 123, p. 19-50 e 124, p. 19-20, especialmente nos parágrafos 83 a 91, 94 a 150, 207 a 249, 255 a 262, 269 a 275, 290 a 332, 339 a 353, 360 a 389, 394 a 401 e 421-433.

3.15. Conforme aduzido no início desta análise, os argumentos deduzidos pelo recorrente encerram, basicamente, aqueles trazidos em sede de embargos de declaração nos autos do TC 012.253/2000/8 (contas do BNB do exercício de 1999), e cuja análise empreendida pela Ministra Relatora Ana Arraes, ao conceder efeitos infringentes aos aclaratórios (peça 415 daquele TC), assinalou que a decisão do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional favorável ao recorrente deveria ser levada em consideração, a par do princípio da independência das instâncias, tão somente para afastar a sanção de que tratava o art. 60 da Lei 8.443/1992 (inabilitação), uma vez que **“as práticas gerenciais consideradas graves o bastante para sua aplicação referem-se principalmente àquelas com impacto nas demonstrações financeiras do BNB, referentes ao exercício de 1999, por mascararem operações que deveriam estar devidamente provisionadas”** (peça 415, parágrafo 21m grifos nossos).

3.16. Diversas práticas irregulares observadas no exercício de 1999 repetiram-se no ano seguinte, a exemplo de:

a) reversões de provisões para crédito de liquidação duvidosa, sem qualquer razão que as autorizasse;

b) aprovisionamento em percentuais inferiores àqueles estabelecidos pela Resolução Bacen CMN/Bacen 2.682/1999, perfazendo, na posição de 30/9/2000, o montante de R\$ 980,8 milhões, a exemplo das empresas constantes da alínea “d”, do item II, do ofício de audiência (peça 78, p. 5);

c) reclassificação de operações de crédito em categorias de menor risco (de “H” para “B” ou mesmo “AA”), a exemplo dos credores relacionados no Ofício de citação (peça 78, p. 13).

3.17. Em relação às reversões de provisões, estas foram implementadas em razão do Programa de Reavaliação de Ativos em Administração Especial, conforme reconhecido pelos então Diretores Osmundo Rebouças e Raimundo Nonato Sobrinho (peça 123, p. 29-30, par. 152-153). Tal programa não teria sido implementado por decisão unilateral do Ex-Presidente Byron Costa de Queiroz, mas autorizado em **reunião de Diretoria do BNB**, datada de 16/6/2000, da qual o recorrente participou (peça 12, p. 12-14).

3.18. A prática de reversões desprovidas de justificativa implicou em graves consequências que culminaram na maquiagem das demonstrações financeiras do Banco, conforme exposto pela análise da Secex/CE (peça 123, p. 26):

127. **Não houvesse o Banco do Nordeste efetuado as reversões desprovidas de sustentação constantes dessa tabela** (R\$ 222,37 milhões), aquela instituição Financeira ao invés do lucro líquido informado na Demonstração do Resultado de 30/6/2000 (R\$ 27,13 milhões, conforme fl. 509 do anexo 1), **teria apresentado prejuízo no 1º semestre/2000 da ordem de R\$ 195,24 milhões**. Ou seja, o BNB, usando o artifício de incluir grupo de clientes com operações ilíquidas em um denominado Programa de Reavaliação de Ativos em Administração Especial, efetivou reversões irregulares com o objetivo de gerar lucro. (Grifos no original).

3.19. Ademais, conforme assinalado pela unidade técnica, o recorrente, assim como os demais membros da Diretoria, tomou conhecimento dos resultados da Inspeção Global Consolidada do Banco Central em 17/2/2000 (peça 1, p. 3), que indicaram a não observância de normas para o provisionamento e a existência de valores relevantes em ativos ilíquidos, sensibilizando os resultados contábeis da instituição. Não obstante, mesmo cientificado pelo Banco Central, em fevereiro/2000, o Sr. Jefferson Albuquerque e os demais integrantes do Conselho Diretor autorizaram a implementação de um Programa de Reavaliação de Ativos que na prática representava um artifício para burlar as normas de provisionamento regidas pela CMN/Bacen nº 2682/1999, **substituindo o artifício das cartas reversais** e da prorrogação de vencimentos nos sistemas da instituição – que não tinham mais efeitos face à edição da citada Resolução – **pela prática de reversões desprovidas de sustentação**, conforme se depreende das conclusões da unidade técnica à peça 123, p. 23-24, par. 115-116):

115. A Resolução 2682/99 trouxe ainda outro dispositivo de fundamental importância para retratar a real situação das instituições financeiras. O art. 8º estabelece que a operação objeto de renegociação deve ser mantida, no mínimo, no mesmo nível de risco em que estiver classificada, sendo que as que já estiverem registradas -como prejuízo devem ser classificadas como de risco nível H.

116. Com isso, independente ter sido renegociada ou não, a operação manteria o seu nível de risco, e conseqüentemente, estaria preservada a respectiva provisão. Já na vigência da Resolução nº 1748/90 isso não acontecia, como afirmado acima, pois um crédito, classificado como em atraso ou mesmo como em liquidação, seria considerado como normal quando da renegociação, com o conseqüente débito na provisão [haveria a reversão da provisão].

3.20. Saliente-se que referida Resolução 2682/1999 teve vigência a partir de 1º/3/2000, ano de vigência das presentes contas. A partir dela, ao invés da provisão ser constituída com base na situação da operação (normal, em atraso, crédito em liquidação, prejuízo), como previsto anteriormente na revogada Resolução nº 1748/90, a provisão foi constituída tendo por base a letra (nota) de risco da operação (nível AA, de menor risco, até o nível H, com atraso superior a 180 dias).

3.21. Sobre nenhum desses pontos manifestou-se o recorrente em sua peça recursal, nem sobre os demais itens indicados no ofício de audiência (peça 78), analisados de forma percuciente tanto pela unidade técnica (peças 122-124; 143-144) e confirmados pela Ministra Relatora do acórdão recorrido (peça 153), motivo pelo qual deverá ser mantido o julgamento pela irregularidade de suas contas.

**4. Das ações judiciais em que o recorrente não figurou como réu e da que foi julgada improcedente, as quais demonstrariam a inocência e a boa-fé do defendente** (peça 183, p. 11-15)

4.1. Faz menção à ação penal pública nº 2002.81.00.007605-7 (peça 184, p. 44-72), na qual figura como testemunha e não como réu, tendo sido denunciados todos os demais membros da

Diretoria do BNB, e cujo objeto da ação é o mesmo questionado nos presentes autos do TCU, no processo 012.253/2000-8 (p. 11-12).

4.2. Faz alusão também à ação civil pública de improbidade administrativa nº 2002.81.00.008711-0 (peça 184, p. 73-90), que correu perante a 5ª Vara Federal de Fortaleza/CE, no qual o recorrente também não figura como réu, bem como à ação penal nº 2004.81.00.017691-7 (peças 184, p. 91-94 e 185, p. 1-18), corrente na 11ª Vara Federal de Fortaleza, na qual o recorrente igualmente não figura como réu (peças 13-14).

4.3. Menciona ação de improbidade proposta pelo Ministério Público Federal, de nº 2002.81.00.001123-3 (peça 185, p. 19-49), processada perante a 8ª Vara Federal de Fortaleza/CE, e cujo juízo prolatou sentença de improcedência, confirmada pelo TRF da 5ª Região, e de cujo acórdão foi interposto recurso especial, não admitido na origem (p. 14-15).

### Análise

4.4. Conforme exposto, os argumentos não diferem daqueles declinados em sede de embargos de declaração nos autos das contas de 1999 (peça 267 daquele TC), o que é evidenciado pelo fato de o recorrente se reportar expressamente ao processo TC 012.253/2000-8 (peça 183, p. 12), enquanto que estas contas se relacionam com o exercício de 2000.

4.5. Não obstante, o voto condutor que culminou no Acórdão 760/2013-TCU-Plenário (peça 414 do TC 012.253/2000-8) das contas de 1999 não fez qualquer menção às ações judiciais informadas pelo recorrente nos embargos opostos, reportando-se tão somente ao processo administrativo PT 0301206689 do Banco Central, que isentou o recorrente de responsabilidade, o que motivou afastar a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão, dantes imposta pelo Tribunal. De todo modo, em se tratando estes autos de contas diversas (exercício de 2000), cabe uma referência às ações judiciais aludidas pelo recorrente.

4.6. Com efeito, no que se refere à Ação Penal Pública 2002.81.00.007605-7, então corrente na 12ª Vara da Justiça Federal no Ceará, o recorrente não aparece arrolado como réu pelo Ministério Público Federal, mas como testemunha, como já fora indicado na análise da Secex/CE à peça 122, p. 50.

4.7. Com relação às duas ações de improbidade administrativa de números nº 2002.81.00.008711-0, que correu perante a 5ª Vara Federal de Fortaleza/CE e 2002.81.00.001123-3, processada perante a 8ª Vara Federal de Fortaleza/CE, também o recorrente não figura como réu. Por fim, na ação penal nº 2004.81.00.017691-7, corrente na 11ª Vara Federal de Fortaleza, o recorrente igualmente não figura como réu.

4.8. O fato de o Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque não figurar no polo passivo nas referidas ações, não infirma a sua participação nos atos colegiados que culminaram nas diversas irregularidades contábeis e financeiras alusivas à não contabilização de provisão para devedores duvidosos, indevidas classificações de risco de operações de créditos tendo por consequência a publicação de demonstrativos contábeis que não espelhavam a real situação patrimonial do BNB.

4.9. Como decorrência do princípio da independência das instâncias, já tão decantado, tem-se que as eventuais conclusões de ações correntes na justiça cível ou criminal não possuem ascendência sobre os julgados desta Corte de Contas na sua atuação no controle externo de Estado. Apenas a sentença absolutória no **juízo criminal** fundada no reconhecimento da **inexistência material do fato** ou na **negativa de autoria** tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente. Nesse sentido, os Acórdãos 131/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar, 1.276/2012-TCU-2ª Câmara, rel. Marcos Bemquerer, 680/2015-TCU-Plenário, rel. Min. André de Carvalho, e 2.983/2016-TCU-1ª Câmara.

4.10. Ora, dos processos mencionados pelo recorrente, um deles figura como testemunha, 2 sequer figura como parte, e um deles o TRF confirmou sentença pela improcedência, na ação civil de improbidade de nº 2002.81.00.001123-3. Verifica-se que a sentença do juízo da 8ª Vara Federal de Fortaleza/CE concluiu **pela inexistência de atos de improbidade** (peça 183, p. 14), mas não dos atos em si, se tal sorte que o fato de que determinada conduta não se caracterizar como ato de improbidade administrativa não impede que seja sindicado em sede de controle externo e possa vir a ser apenado nessa seara.

4.11. Isso porque uma das consequências da diferença na natureza dos processos que correm na jurisdição cível (improbidade administrativa) e criminal e aquela corrente no âmbito desta Corte de Contas é que para a responsabilização do agente público nos processos no âmbito deste Tribunal **não se requer que a conduta seja dolosa**. A esse respeito, cabe trazer a lume as judiciosas ponderações constantes no Voto condutor da Decisão 207/2002 – TCU – Plenário:

Restaria letra morta o princípio geral de direito que determina que todo o que causa prejuízo a outrem, dolosa ou culposamente, tem o dever de indenizar, dever esse que, na área pública, a Tomada de Contas Especial é o instrumental de concretização.

O dever de indenizar também nasce do dano causado por culpa do agente. São irrelevantes o dolo ou a prova de que tenha obtido benefício para si ou para seus familiares. A presença de dolo e de eventual locupletamento são circunstâncias que, quando presentes, conferem maior gravidade ao ato ilícito e devem ser avaliadas por ocasião da imposição da multa.

A ausência de dolo e de locupletamento por parte do responsável não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa por meio de atuação imprudente e desautorizada.

4.12. Esse entendimento é pacífico no Supremo Tribunal Federal, consignado nos arestos oriundos dos Mandados de Segurança 21.948-RJ, 21.708-DF, 22.321-DF e 23.635-DF. Nesse último, por exemplo, o STF decidiu que mesmo a sentença proferida em processo penal é incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas, mas poderá servir de prova em processos administrativos **se concluir pela não ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria**. Do teor da ementa do MS 21.321-DF, de relatoria do então Ministro do Supremo Moreira Alves, não se chega a conclusão diversa:

"(...) A DECISÃO NA ESFERA PENAL SÓ TEM REPERCUSSÃO NA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA QUANDO AQUELA SE MANIFESTA PELA INEXISTÊNCIA MATERIAL DO FATO OU PELA NEGATIVA DE SUA AUTORIA (...)" (DJ, em 18/9/1992, p. 15408)

4.13. Também o Superior Tribunal de Justiça tem assente o juízo de que o efeito absolutório na esfera penal não adentra a seara administrativa. Nesse particular, vale trazer à baila decisão proferida nos autos do REsp. 770.712/SP, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJ 26.10.2003, p. 351:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. POLICIAL CIVIL. SENTENÇA PENAL ABSOLUTORIA. ART. 386, INCISO IV, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. AUSÊNCIA DE PROVA DE TER O RÉU CONCORRIDO PARA A INFRAÇÃO PENAL. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. REINTEGRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. A jurisprudência consolidada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que a absolvição criminal somente tem repercussão na instância administrativa quando a sentença proferida no Juízo criminal nega a existência do fato criminoso ou afasta sua autoria.

2. Na espécie, a sentença penal absolutória, transitada em julgado, foi fundada na ausência de prova de terem os réus concorrido para a infração penal (inciso IV do art. 386, CPP), sendo tal hipótese insuficiente para absolver os ex-policiais na esfera administrativa.

3. Recurso especial conhecido e improvido.

4.14. Nos presentes autos, não houve sentença absolutória no juízo penal que infirmasse os fatos indicados ou a negativa de sua autoria/participação.

4.15. Portanto, o julgamento do Tribunal de Contas da União, fundamentado em sua jurisdição, que é definida pela Constituição Federal em seu art. 71, é autônomo e obedece aos princípios e normas especialmente estabelecidos para este fim, conforme legislação própria, destacando-se o disposto na Lei 8.443/92 e no Regimento Interno do TCU.

4.16. Diante do exposto, propõe-se negar provimento ao recurso de reconsideração.

## **CONCLUSÃO**

5.1. Das análises anteriores, conclui-se:

a) o acórdão recorrido individualizou a conduta do recorrente, que não se limitou à negativa de emissão de cartas reversais, mas evidenciou a participação e o conhecimento de outras irregularidades enquanto integrante do Conselho Diretor do BNB;

b) as ações judiciais em que o recorrente não figurou como réu e a que foi julgada improcedente não se mostram suficiente a afastar a responsabilidade do defendente.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

6.1. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Jefferson Cavalcante Albuquerque contra o Acórdão 1.288/2018-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no art. 33, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser prolatada aos responsáveis e interessados e à Procuradoria-Geral da República no Ceará.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 15/2/2019.

Jean Claude O'Donnell Braz Pereira

Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 8183-3