

VOTO

I – Histórico

Cuida-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque, ex-diretor do Banco do Nordeste do Brasil - BNB, contra o Acórdão 1.288/2018-Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes, por meio do qual o Tribunal julgou a prestação de contas daquela instituição financeira referente ao exercício de 2000.

2. A decisão recorrida apresenta a seguinte redação:

“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 Bogeia 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 à Ação de Improbidade Administrativa 2002.81.00.001123-3”.

3. Originalmente, tratou-se da prestação de contas do Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB referente ao exercício de 2000.

4. O certificado de auditoria emitido pela Gerência Regional de Controle Interno no Ceará concluiu pela irregularidade das contas tendo em vista a reincidência de irregularidades constatadas nas áreas orçamentária, patrimonial e de suprimento de bens e serviços. Adicionalmente, foram apontadas falhas graves nas áreas financeira e operacional. Entretanto, o dirigente do órgão de controle interno concluiu pela regularidade com ressalva das contas em tela.

5. No âmbito do TCU, além das informações relativas especificamente ao exercício de 2000, foram considerados dados constantes de dois outros processos:

- auditoria realizada em 2001 com o fito de verificar a aplicação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT (TC 014.477/2001-8); e

- prestação de contas do BNB referente ao exercício de 1999 (TC 012.253/2000-8).

6. No acórdão prolatado quando do julgamento da mencionada auditoria (Acórdão 798/2003-Plenário), por mim relatado, foi determinada a audiência dos 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.

7. Foram consideradas também informações constantes dos autos relativos à prestação de contas de 1999, com destaque para os dados encaminhados ao TCU, em 2002, pelo Ministério Público Federal. O **Parquet**, no processo 2002.81.00.007605-7, que tramitou na 12ª Vara da Justiça Federal no Ceará, apontou a prática das seguintes irregularidades durante o exercício de 1999:

- a) rolagem de dívidas sem qualquer análise técnica, mediante a utilização reiterada de cartas reversais;
- b) não constituição de provisões devido à não classificação de operações como créditos em atraso ou em liquidação;
- 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 autorizasse esse procedimento; e
- e) realização de operação de crédito ruínosa.

8. Foram ainda juntados a estes autos documentos relativos a procedimentos administrativos, Inspeção Geral Consolidada - IGC, acompanhamento das medidas determinadas na IGC e Verificação Especial - VE realizados pelo BACEN, versando sobre irregularidades detectadas na gestão do BNB nos anos 1999 e 2000.

9. Nesse cenário, foram realizadas as audiências dos gestores que integravam o rol de responsáveis deste processo de contas anuais, quais sejam, presidente, diretores, membros dos conselhos de administração e fiscal e contador (gerente executivo). Adicionalmente, foram chamadas pessoas que, nos termos dos normativos vigentes, não integravam o rol de responsáveis e, portanto, não tinham 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 então diretora do Departamento de Fiscalização daquela instituição (Tereza Cristina Grossi Togni), por ocorrências relativas a falhas na atuação fiscalizatória do Bacen sobre o BNB.

10. Após a 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), que poderiam impactar o julgamento a ser adotado nestes autos. Friso que as graves irregularidades que macularam aquelas contas continuaram sendo praticadas durante o ano de 2000. Além disso, os principais responsáveis – presidente, diretores, superintendentes e contador – permaneceram nos mesmos cargos durante esses dois exercícios.

11. O mérito das contas de 1999 foi apreciado pelo Acórdão 3.249/2011-Plenário, posteriormente alterado pelos Acórdãos 760/2013, 1.508/2014 e 1.966/2014 do Plenário, todos relatados pela Ministra Ana Arraes. Também foram interpostos recursos de reconsideração, os quais foram julgados por meio dos Acórdãos 108/2016 e 1.347/2017 do Plenário, relatados pelo Ministro José Múcio Monteiro.

12. Após o término da fase recursal com efeito suspensivo, o TCU decidiu:

- a) julgar irregulares as contas do exercício de 1999 do presidente e dos quatro diretores do BNB, com imputação de multa individual apenas a esses últimos, tendo em vista 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. O Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque não foi inabilitado porque, quando constatou a existência de cartas reversais, tentou, sem sucesso, obter esclarecimentos da presidência do BNB. Diante disso, ele se recusou a assinar o balanço e renunciou ao cargo de diretor que então exercia. Essa conduta também foi considerada como atenuante pelo Bacen;
- c) regularidade com ressalva das contas dos membros dos Conselhos Fiscal e de Administração; e
- d) rejeição das alegações de defesa e imputação de multas para o contador e os superintendentes envolvidos, incluindo os cinco que também foram ouvidos em audiência neste processo em relação ao exercício de 2000.

13. O julgamento das contas de 1999 possibilitou que fosse levantado o sobrestamento deste processo. Assim sendo, a unidade técnica apresentou uma proposta de encaminhamento para as contas

relativas ao exercício de 2000 que, em essência, repetiu o resultado final do referido julgamento no que concerne ao mérito e à aplicação de multas. Adicionalmente, a então Secex (CE) aventou a responsabilização do presidente e da diretora de fiscalização do Bacen e a exclusão do polo passivo de dois superintendentes que haviam sido chamados em audiência (Srs. Antônio Arnaldo de Menezes e Everaldo Nunes Maia).

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

15. A Relatora **a quo**, Ministra Ana Arraes, concordou com o entendimento das instâncias que a precederam, tendo destacado que:

“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.”

16. A Ministra Ana Arraes esclareceu que, no caso vertente, ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU, uma vez que as audiências dos responsáveis foram ordenadas por meio de despachos proferidos em 2003 e 2004 e o julgamento destas contas somente aconteceu em 2018. Logo, foi extrapolado o prazo decenal previsto no Acórdão 1.441/2016-Plenário, por mim relatado. Consequentemente, não houve a aplicação de multas aos responsáveis.

17. Este Plenário acolheu o entendimento uníssono da Relatora, do **Parquet** especializado e da unidade técnica e proferiu o Acórdão 1.288/2018-Plenário, transcrito no essencial no parágrafo 2 deste voto.

18. Irresignado, o Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque, ex-diretor do BNB, interpôs este recurso de reconsideração, tendo alegado em síntese que:

a) não pode ser responsabilizado pela rolagem irregular e reiterada de dívidas, realizada por meio de cartas reversais, com o fito de melhorar de forma artificial o balanço financeiro do banco. Afinal, sua responsabilidade foi afastada em decisão proferida na 322ª Sessão do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional;

b) foi o único ex-diretor do BNB implicado neste processo cuja responsabilidade foi elidida pelo Bacen, tendo em vista que ele não tinha conhecimento da utilização irregular de tais medidas. Ademais, *“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”*. Aduziu ter sido exonerado do cargo de diretor, no dia 19/1/2001, por causa dessa recusa;

c) quem assinou o balanço patrimonial de 30/6/2001 foi o Sr. Marcelo Pelágio da Costa Bomfim, que só foi nomeado diretor no dia 19/7/2001, em substituição ao recorrente;

d) por não ter concordado com o uso das chamadas cartas reversais, foi demitido por justa causa no dia 4/4/2002. Posteriormente, foi reconduzido aos quadros do banco pela gestão seguinte;

e) a nota técnica emitida pelo BNB, que autorizou a rolagem de mais de 15 mil operações foi assinada pelo diretor Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho. Nesse sentido, tanto a então Secex/CE quanto o Bacen afirmaram que o recorrente não participou da edição dessa nota nem a assinou;

f) a Diretoria Colegiada do BNB autorizou a prorrogação de dívidas, no âmbito do PROFAT I, em conformidade com as normas vigentes. Não foi permitida a rolagem em bloco de operações de crédito, ao contrário do que constou no item 3.1 da proposta de encaminhamento do voto condutor do acórdão recorrido;

g) diversas ações judiciais foram propostas pelo Ministério Público Federal para apurar a rolagem irregular das dívidas por meio das cartas recursais. Em nenhuma delas, o recorrente foi condenado; e

h) não houve a individualização das condutas praticadas pelos diversos responsáveis, o que tornou inválido o julgamento pela irregularidade das suas contas.

19. Após analisar essas alegações, a Secretaria de Recursos propôs sua rejeição, por entender que:

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 são aptas para afastar sua responsabilidade.

20. Assim sendo, a Serur propôs conhecer do presente recurso para, no mérito, negar-lhe provimento.

21. O Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico pronunciou-se de acordo com esse encaminhamento.

II – Análise do mérito deste recurso

22. Com fulcro na análise empreendida pela unidade técnica, que incorporo desde já às minhas razões de decidir, manifesto minha concordância com as instâncias precedentes. Contudo, entendo ser necessário tecer algumas considerações adicionais.

23. Em primeiro lugar, esclareço que, ao contrário do que foi alegado pelo recorrente, esta Corte de Contas tem analisado de forma individualizada a conduta dos diversos responsáveis relativa às irregularidades ora sob apuração. Nesse sentido, destaco que foi devidamente considerada a avaliação pelo Bacen da atuação do Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque, como demonstrarei a seguir.

24. O Banco Central, no processo administrativo PT 0301206689, apurou o cometimento pelo ex-presidente e pelos ex-diretores do BNB das seguintes infrações graves na condução dos negócios societários:

a) renovação e prorrogação dos vencimentos de operações de crédito, com a incorporação de juros e encargos da operação ou de transação anterior; e

b) publicação de demonstrações financeiras relativas ao período de junho de 1997 a dezembro de 1999 com insuficiência de provisão para perdas em operações de crédito.

25. Por meio da decisão Difis-2007/29, de 4/4/2007, o Bacen aplicou multa aos membros da diretoria do BNB e imputou-lhes a pena de inabilitação para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições financeiras, com base no art. 44 da Lei 4.595/1964, então vigente. Foi adotada a seguinte dosimetria para a referida sanção:

a) 8 anos para os Srs. Byron Costa de Queiroz e Osmundo Evangelista Rebouças, pelas práticas descritas nos itens “a” e “b” acima; e

b) 4 anos aos Srs. Ernani José Varela de Melo, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho e Jefferson Cavalcante Albuquerque, por aquelas constantes no item “a” do parágrafo anterior.

26. Posteriormente, o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional apreciou recurso interposto pelo Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque contra a decisão acima citada, tendo decidido afastar a pena de inabilitação e arquivar o processo. Naquela oportunidade, os julgadores destacaram que:

“Este Recorrente, na qualidade de diretor do BNB, agiu como deveria agir qualquer diretor de uma empresa: soube da existência da “carta reversal”, investigou, constatando sua existência, procurou explicações, inclusive junto ao presidente do banco, não as obteve, se recusou a assinar o balanço, renunciou ao cargo, foi demitido por justa causa (!!!) e denunciou o fato ao Ministério Público Federal do Ceará.

Sua conduta foi avaliada pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, tanto que não foi nem incluído no rol dos culpados e nem foi condenado.

Quantas vezes, nós, como julgadores, punimos diretores – e vamos continuar punindo – diretores que se omitem na apuração de irregularidades e/ou delas participam.

Portanto, entendo que o Recorrente não merece arcar com a pena de inabilitação que lhe foi imposta pelo BACEN, razão pela qual dou provimento integral ao Recurso Voluntário por ele impetrado, convolvando em arquivamento a pena imposta pela autoridade.”

27. Restou patente que, na visão do órgão competente para julgar, em segunda e última instância, os recursos interpostos contra as decisões relativas à aplicação de penalidades administrativas pela Comissão de Valores Mobiliários e pelo Bacen, o Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque não devia ser apenado pela utilização das cartas reversais. Afinal, nessa questão específica, ele divergiu explicitamente dos seus pares na diretoria do BNB.

28. Considerando que o TCU se valeu das apurações do Bacen para, após realizar as devidas audiências, aquilatar a gravidade dos atos considerados irregulares, esta Corte entendeu que deveria adotar um posicionamento consentâneo com aquele do Banco Central. Assim sendo, quando do julgamento de embargos de declaração, afastou a inabilitação do recorrente para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de 5 (cinco) anos, que lhe havia sido imputada por meio do item 9.11 do Acórdão 3.249/2011-Plenário, proferido quando do julgamento das contas do Banco do Nordeste do Brasil relativas ao exercício de 1999.

29. Importa salientar que a pena de inabilitação foi mantida para os demais membros do conselho diretor do BNB, o que demonstra que houve a devida análise individual das condutas dos responsáveis.

30. Por outro lado, destaco que a exclusão da responsabilidade do recorrente pela utilização irregular das cartas reversais não significa que sua gestão como diretor do Banco do Nordeste, no exercício de 2000, pode ser considerada regular com ressalvas. Afinal, ele foi ouvido em audiência pela prática de diversas irregularidades, com destaque para as que foram relacionadas nos parágrafos 5 e 6 deste voto, não tendo apresentado argumentos aptos para afastar tais imputações.

31. Friso que não deve ser acolhida a alegação do recorrente de que a autorização para rolagem em bloco de mais de 15 mil operações teria sido uma decisão de outro diretor do banco, não do conselho diretor. Afinal, consoante exposto pela Ministra Ana Arraes no voto que fundamentou o Acórdão 3.249/2011-Plenário:

“29. A rolagem em bloco de diversas operações de crédito por meio da Nota Técnica de 18/2/1999 (vol. 30 – fls. 4.726 a 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 3.538/2007 – 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. 5.783). 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 estabeleceu 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 renegociação.”

32. Ademais, verifiquei que a então Secex (CE) registrou que o conselho diretor do banco tinha ciência das rolagens em bloco, **in verbis**:

“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 8.443/92 (Acórdão 3.538/2007-2ª 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 Banco Central do Brasil comunicou ao BNB os resultados da IGC.

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, conclui-se que o ex-Presidente e os 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.”

33. Aduzo que pesa contra o recorrente o fato de diversas práticas irregulares observadas no exercício de 1999, que foram apontadas pela fiscalização do Bacen, terem se repetido no ano seguinte, a exemplo de:

- reversões de provisões para créditos de liquidação duvidosa, sem qualquer razão que as autorizasse;
- provisionamento em percentuais inferiores àqueles estabelecidos pela Resolução Bacen 2.682/1999, perfazendo, em 30/9/2000, o montante de R\$ 980,8 milhões; e
- reclassificação indevida de operações de crédito em categorias de menor risco (de “H” para “B” ou mesmo “AA”).

34. Cumpre destacar que as reversões de provisões foram implementadas no âmbito do Programa de Reavaliação de Ativos em Administração Especial, cuja operacionalização foi autorizada pela diretoria do BNB, na reunião do dia 16/6/2000, da qual participou o recorrente.

35. Saliento ainda a relevante materialidade dessa irregularidade. Consoante exposto pela então Secex (CE):

“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 I), 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.”

36. Também não merecem prosperar alegações relativas ao desconhecimento pelo recorrente das irregularidades apuradas nestes autos. Afinal, todos os membros da diretoria do BNB tiveram ciência dos resultados da inspeção global consolidada realizada pelo Banco Central no dia 17/2/2000, a qual apontou a não observância das normas aplicáveis ao provisionamento e a existência de valores relevantes em ativos ilíquidos, que afetaram significativamente os resultados contábeis da instituição. Não obstante, mesmo alertado pelo Banco Central, o Sr. Jefferson Albuquerque e os demais integrantes do conselho diretor autorizaram a implementação de um programa que, na prática, representou um artifício para burlar as normas editadas pelo CMN e pelo Bacen. Em última análise,

esse programa permitiu a substituição das cartas reversais e a prorrogação de vencimentos nos sistemas da instituição, que não podiam mais ser realizadas por força do disposto na Resolução 2.682/1999.

37. Nesse sentido, a unidade técnica destacou que:

“115. A Resolução 2.682/1999 trouxe ainda outro dispositivo de fundamental importância para retratar a real situação das instituições financeiras. Seu art. 8º estabeleceu 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 1.748/1990 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].”

38. Saliento que a referida Resolução 2.682/1999 teve vigência a partir de 1º/3/2000, exercício ao qual se referem as presentes contas. A partir daquela data, em vez de a provisão ser constituída com base na situação da operação (normal, em atraso, crédito em liquidação ou prejuízo), como previa a revogada Resolução 1.748/1990, passou-se a adotar como critério o risco da operação (do nível AA, menor, até o H, correspondente a atrasos superiores a 180 dias).

39. Quanto às ações judiciais mencionadas pelo recorrente, esclareço que ele figurou como testemunha, não como réu, na ação penal pública 2002.81.00.007605-7, que foi movida pelo Ministério Público Federal – MPF contra os demais membros da Diretoria do BNB. O referido processo tratou dos fatos apurados nestas contas e no TC 012.253/2000-8, relativo às contas de 1999.

40. Também foram ajuizadas pelo MPF as seguintes ações, nas quais o Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque não constou como réu:

- ação civil pública de improbidade administrativa 2002.81.00.008711-0, que tramitou na 5ª Vara Federal de Fortaleza (CE);
- ação penal 2004.81.00.017691-7, ajuizada na 11ª Vara Federal de Fortaleza; e
- ação de improbidade 2002.81.00.001123-3, proposta perante a 8ª Vara Federal de Fortaleza (CE).

41. O recorrente salientou não ter sido condenado em nenhuma dessas ações, o que é verdade. Contudo, esse fato, por si só, não impede nem condiciona a avaliação de sua conduta pelo TCU. Afinal, em respeito ao princípio da independência das instâncias, os resultados de ações judiciais não vinculam os julgados desta Corte de Contas. Apenas a sentença absolutória criminal fundada na inexistência do fato ou na negativa da autoria pode impedir a responsabilização civil e administrativa do agente. Nesse sentido, podem ser citados, por exemplo, os Acórdãos 131/2017-Plenário (relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues), 1.276/2012-2ª Câmara (relatado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa) e 680/2015-Plenário (relatado pelo Ministro André Luiz de Carvalho).

42. Esse entendimento está consolidado no âmbito do Poder Judiciário, como se observa, por exemplo, no seguinte trecho da ementa do mandado de segurança 21.321-DF, relatado pelo Ministro Moreira Alves:

“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”.

43. De maneira similar, o Superior Tribunal de Justiça deixou assente que o efeito absolutório na esfera penal não adentra a seara administrativa. Nesse particular, vale trazer à baila a seguinte decisão, que foi proferida nos autos do REsp. 770.712/SP (relatado pelo Ministro Arnaldo Esteves Lima):

“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”.*

44. Aduzo que, no caso vertente, o TRF confirmou a sentença que decretou a improcedência da ação civil de improbidade 2002.81.00.001123-3. Nesse **decisum**, o juiz concluiu pela inexistência de atos de improbidade, mas não afirmou que os atos questionados não foram praticados. Por via de consequência, as mesmas condutas podem ser apuradas pela Corte de Contas.

45. Cabe frisar que, ao contrário do que ocorre nas ações de improbidade administrativa e nas criminais, para que ocorra a responsabilização do agente público no âmbito do TCU, não é necessário que a conduta seja dolosa. Nesse sentido, pode ser citado o seguinte trecho do voto condutor da Decisão 207/2002-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”.

46. Essa última questão também está pacificada, no sentido acima exposto, no Supremo Tribunal Federal, como demonstram os acórdãos relativos aos mandados de segurança 21.948-RJ, 21.708-DF, 22.321-DF e 23.635-DF.

47. Tendo em vista que, no caso sob exame, não houve sentença absolutória no juízo penal que negasse a existência dos fatos ou sua autoria, concluo que o Tribunal de Contas da União pode julgar livremente esta TCE, no exercício de suas competências definidas no art. 71 da Constituição Federal.

48. Com espeque nessas considerações, julgo que o recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque contra o Acórdão 1.288/2018-Plenário deve ser conhecido para, no mérito, ser-lhe negado provimento, mantendo-se o **decisum** vergastado em seus exatos termos.

Assim sendo, em sintonia com o posicionamento esposado pela unidade técnica e pelo Ministério Público junto ao TCU, voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de julho de 2020.

BENJAMIN ZYMLER
Relator