

VOTO

Registro, inicialmente, que todos os embargos de declaração em foco atendem aos requisitos de admissibilidade do art. 34 da Lei 8.443/1992, razão pela qual devem ser conhecidos.

2. Os embargos de declaração opostos pelos Srs. Byron Costa de Queiroz, ex-presidente, Osmundo Evangelista Rebouças, Ernani José Varela de Melo e Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho, ex-diretores, e pelos Srs. Antônio Arnaldo de Menezes, ex-superintendente regional para o Ceará e o Rio Grande do Norte e ex-superintendente regional do BNB, Marcelo Pelágio da Costa Bonfim, ex-superintendente de negócios e controle financeiro do BNB, e Maria Rita da Silva Valente, ex-superintendente do processo operacional do BNB, apontam omissões que não existem, como se verá a seguir.

3. A primeira omissão – silêncio na instrução que examinou as justificativas apresentadas por Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho, ex-diretor, acerca da aplicação do princípio da retroatividade benéfica da lei (art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal), em face da revogação da Resolução Bacen 1.748/1990 pela Resolução Bacen 2.682/1999, que não contemplava a orientação contida no art. 4º daquela norma – foi analisada pela unidade técnica, conforme abaixo transcrito (fl. 85 do relatório constante do acórdão 3.249/2011-Plenário):

“526. Por fim, cabe salientar que a Resolução CMN/BACEN nº 1748/90 vigia no exercício de que tratam as presentes contas (vigou até 29/2/2000, sendo substituída pela Resolução de nº 2682/99, que vigorou a partir de 1º de março daquele ano). Assim, cabia ao BNB, seus dirigentes e seu corpo técnico, observarem os ditames da Resolução 1748/90, em especial o seu artigo 4º, mormente tendo em vista que o seu descumprimento constitui falta grave, a teor do art. 15 de citada norma (fl. 244 do anexo 2). Tal falta não deixou de ser considerada grave, como quer fazer crer o Senhor Raimundo Nonato, pelo simples fato de ter sido editada a Resolução 2682/99.

527. Ademais, como dito, a Resolução 2682/99 somente produziu efeitos a partir de 1º/3/2010, quando então a Resolução nº 1748/90 ficou revogada, conforme textualmente estabelecido pelo art. 16 da Resolução CMN/BACEN nº 2682/99 (fl. 259 do anexo 2). Não há assim que se falar em retroação de efeitos, como defende o ex-Diretor Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho.”

4. Assim, a matéria foi devidamente examinada, ainda que a instrução não tenha se estendido em contraditar o argumento apresentado. A ótica da análise feita no âmbito do controle externo é a da estrita observância das normas e leis aplicáveis, não se admitindo seu descumprimento, salvo, em caráter excepcional, naquelas situações em que restar demonstrado que o ato discutido não causou prejuízos ou qualquer outro tipo de problema à instituição ou a pessoas.

5. No caso, como extensamente apresentado na instrução da Secex/CE, cujas conclusões e argumentos acolhi como razões de decidir, conforme registrei no item 23 do voto que apresentei na oportunidade, o que se verificou neste processo de contas foi um somatório de fatos graves, que vinham ocorrendo de forma reiterada, com pesadas consequências nos resultados da instituição financeira, restando evidenciado que os dirigentes do Banco tinham ciência das ilegalidades cometidas com o fim de mitigar a inadimplência e a insuficiência de garantias das operações de crédito.

6. Portanto, não se trata de examinar um ato isolado para confrontá-lo com a Resolução Bacen 2.682/1999, em especial quando se verifica que essa nova norma estabeleceu critérios mais rigorosos de provisionamento para créditos de liquidação duvidosa, além de definir regras rígidas para situações de inadimplência, como, por exemplo, as abaixo transcritas, ainda que dela não conste expressamente dispositivo com teor idêntico ao do art. 4º da resolução Bacen 1.748/1990 (“*Art. 4º. As instituições ficam obrigadas a tomar medidas judiciais visando penhora, protesto ou outra semelhante para as operações ou parcelas vencidas, de responsabilidade do setor privado, no prazo máximo de*

180 (cento e oitenta) dias dos respectivos vencimentos, independentemente de contarem ou não com garantias, à exceção de: (...)”:

“Art. 4º

(...)

Parágrafo 3º O não atendimento ao disposto neste artigo [revisão da classificação de risco] implica a reclassificação das operações do devedor para o risco nível H [o maior risco], independentemente de outras medidas de natureza administrativa.

(...)

Art. 6º A provisão para fazer face aos créditos de liquidação duvidosa deve ser constituída mensalmente, não podendo ser inferior ao somatório decorrente da aplicação dos percentuais a seguir mencionados, sem prejuízo da responsabilidade dos administradores das instituições pela constituição de provisão em montantes suficientes para fazer face a perdas prováveis na realização dos créditos:

(...)

Art. 7º A operação classificada como de risco nível H deve ser transferida para conta de compensação, com o correspondente débito em provisão, após decorridos seis meses da sua classificação nesse nível de risco, não sendo admitido o registro em período inferior.

Parágrafo único. A operação classificada na forma do disposto no caput deste artigo deve permanecer registrada em conta de compensação pelo prazo mínimo de cinco anos e enquanto não esgotados todos os procedimentos para cobrança.

Art. 9º É vedado o reconhecimento no resultado do período de receitas e encargos de qualquer natureza relativos a operações de crédito que apresentem atraso igual ou superior a sessenta dias, no pagamento de parcela de principal ou encargos.

(...)”

7. Assim, não há omissão a ser suprida neste primeiro caso.
8. A segunda omissão apontada, que também constato não existir, refere-se à ausência de indicação específica de qual teria sido a conduta dolosa.
9. A apuração de responsabilidade nas matérias submetidas à apreciação desta Corte de Contas não se vincula à indicação de conduta dolosa do agente. Nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, impõe-se ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz à presunção de culpa. Nesse sentido, cabe aos gestores demonstrar, por meio da competente prestação de contas, que o patrimônio público foi administrado com estrita observância dos dispositivos legais e regulamentares pertinentes. Caso contrário, restará presumida sua culpa.
10. Por outro lado, cabe salientar, apenas a título de esclarecimento, que a má-fé e o dolo podem configurar agravantes em relação à apuração da responsabilidade por eventual dano causado aos cofres públicos, motivo por que esses elementos subjetivos devem ser sopesados na dosimetria de eventual multa a ser aplicada por esta Corte de Contas.
11. A terceira omissão, também inexistente, seria a não individualização dos atos tidos por irregulares.
12. Como anteriormente mencionado, consignei, no item 23 do voto que fundamentou o acórdão embargado, que acolhi, como razões de decidir, as conclusões e argumentos apresentados pela Secex/CE em sua última instrução dos autos, ao examinar as justificativas apresentadas pelos responsáveis. Nesse sentido, conforme análises constantes dos itens 98/545, às fls. 33/86 do relatório que precedeu o voto, estão apontadas cada uma das irregularidades atribuídas aos Srs. Osmundo Evangelista Rebouças e Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho. Da mesma forma, dos itens 598/665, às

fls. 91/98, aquelas imputadas ao Sr. Byron Costa de Queiroz; dos itens 565/597, às fls. 88/91, as relativas ao Ernani José Varela de Melo; dos itens 1246/1314, às fls. 161/167, ao Sr. Antônio Arnaldo de Menezes; dos itens 1089/1111, às fls. 144/147, ao Sr. Marcelo Pelágio da Costa Bonfim; e dos itens 1143/1175, fls. 150/154, à Sra. Maria Rita da Silva Valente. E, de forma resumida, estão consignadas todas no item 3 do referido relatório. Portanto, os atos atribuídos à diretoria estão individualizados.

13. Assim, os embargos de declaração opostos pelos Srs. Byron Costa de Queiroz, Osmundo Evangelista Rebouças, Ernani José Varela de Melo, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho, Antônio Arnaldo de Menezes, Marcelo Pelágio da Costa Bonfim e Maria Rita da Silva Valente devem ser rejeitados.

14. Passo a tratar dos embargos de declaração opostos pelo Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque.

15. Destaco, inicialmente, como consignado ao longo de toda a instrução destes autos, bem como no voto que fundamentou o acórdão embargado, que os fatos apurados pelo Bacen e que constaram do processo administrativo PT 0301206689 foram objeto de audiência nestas contas e conferiram extrema gravidade às irregularidades que motivaram o julgamento de mérito. Por essa razão, entre outras deliberações, foi aplicada aos membros da diretoria a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública.

16. No referido processo administrativo, o ex-presidente e ex-diretores foram ouvidos pelo cometimento de infração grave na condução dos negócios societários, ao implementar, de forma contumaz, práticas operacionais contrárias à legislação vigente, com reflexos contábeis e patrimoniais no BNB. Essas práticas referiam-se a:

a) cometer grave infração na condução dos negócios societários ao implementar a prática de renovação e prorrogação dos vencimentos de operações de crédito, com a incorporação de juros e encargos da operação ou de transação anterior;

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, configurando, ainda, prestação de informação inexata ao Bacen.

17. A conclusão no processo acima mencionado (decisão Difis-2007/29, de 4/4/2007) foi, além da aplicação de multa pecuniária, a imposição da pena de inabilitação para exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições na área de fiscalização do Bacen, com base na Lei 4.595/1964, art. 44, na seguinte dosimetria: pelo prazo de 8 anos aos Srs. Byron Costa de Queiroz e Osmundo Evangelista Rebouças, pelas práticas descritas nos itens “a” e “b” acima, e de 4 anos aos Srs. Ernani José Varela de Melo, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho e Jefferson Cavalcante Albuquerque, por aquelas constantes no item “a” acima.

18. É nesse contexto fático que devem ser avaliados os possíveis reflexos da decisão adotada na 322ª sessão do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, ao apreciar o recurso 11410 no PT 0301206689, em relação ao Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque. Na oportunidade, decidiu o referido Conselho, com relação ao embargante, prover o recurso interposto (afastar a pena de inabilitação para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições na área de fiscalização do Bacen) e arquivar o processo, conforme o trecho abaixo, extraído do voto. Quanto aos demais responsáveis, manteve as penalidades aplicadas:

“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.”

19. Nos termos da Lei 4.595/1964, art. 10, inciso IX, o Bacen tem por competência privativa, entre outras, exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades pertinentes. E o CRSFN, criado pelo Decreto 91.152/1985, tem por finalidade 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, conforme art. 1º do referido Decreto.

20. Assim, diante das competências acima indicadas, a situação específica do Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque merece receber tratamento distinto da dos demais membros da diretoria. Nesse sentido, julgo que a decisão do CRSFN deve ter reflexos neste processo, uma vez que, fundamentalmente, este Tribunal valeu-se das apurações do Bacen para, feitas as devidas audiências, aquilatar a gravidade dos atos considerados irregulares.

21. Destaco, por outro lado, que não se trata de afastar no presente caso o princípio da independência das instâncias. Mas de reconhecer que a avaliação técnica do ente legalmente incumbido de avaliar e julgar o fato pode ser aproveitada por este Tribunal em suas decisões. No presente caso, tão somente para afastar a sanção de que trata o art. 60 da Lei 8.443/1992 atribuída ao embargante, 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.

22. Por essa razão, entendo que os embargos de declaração opostos pelo Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque devem ser acolhidos, conferindo-lhes efeitos infringentes, para que se exclua o seu nome do item 9.11 do acórdão 3.249/2011-Plenário.

23. Com relação aos embargos de declaração opostos pelo Sr. Martus Antônio Rodrigues Tavares, cabe salientar, de início, que a obscuridade e as contradições apontadas devem ser rejeitadas, haja vista fazerem referência à jurisprudência da Casa e a outros elementos constantes dos autos, sem qualquer relação com o acórdão e seus respectivos fundamentos constantes do voto.

24. Já no tocante à omissão quanto à ausência de exame das justificativas apresentadas na fase de audiência, relacionadas à inexistência da prática de atos de gestão pelos membros do Conselho de Administração, cabem algumas considerações.

25. A análise feita pela unidade técnica, cujas conclusões acolhi em meu voto, conduziu à compreensão de que os referidos membros, em razão de suas competências legais e estatutárias, mesmo não tendo sido responsáveis diretos pela prática de atos de gestão, não teriam fiscalizado adequadamente a gestão dos administradores. Nesse sentido, consignei que, dada a abrangência e a profundidade das ocorrências verificadas no ano de 1999, faltou ao referido conselho a atuação diligente requerida, consentânea com o momento por que passava a instituição.

26. Todavia, diante da abordagem oferecida pelo embargante, devo reconhecer que as competências do Conselho de Administração encontram-se em um nível muito mais estratégico do que o acompanhamento dos atos praticados diuturnamente por administradores/gestores das instituições. Nesse sentido, destaca-se, entre essas competências legais e estatutárias, fixar a orientação geral dos negócios do banco.

27. A partir dessa visão, considerando que o exame das contas e demonstrações financeiras conta com o apoio de auditores independentes e do conselho fiscal e levando em conta que, nas três reuniões do Conselho de Administração realizadas em 1999 (194ª, de 22/1, 195ª, de 26/7, e 196ª, de 16/11) não foi exposta qualquer fragilidade ou dificuldade por parte da administração do banco, não

cabe falar em omissão em sua atuação. Por conseguinte, deve ser aplicada ao presente caso a jurisprudência predominante desta Casa de que a responsabilidade do Conselho de Administração não é genérica, mas decorre apenas dos atos especificamente examinados e endossados. Aliás, nessa linha foi a decisão adotada no TC 001.443/2001-2, contas do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste – FNE relativas ao ano de 1999 (acórdão 3.258/2008-2ª Câmara), quando do exame de embargos de declaração opostos contra o acórdão 3.538/2007-2ª Câmara. Os fundamentos constantes do respectivo voto são os seguintes:

“(…)

No mérito, assiste razão aos embargantes. De fato, o voto que fundamentou o Acórdão n.º 3.538/2007-2ª Câmara silenciou-se sobre a alegação de que os integrantes dos conselhos de administração e fiscal não respondem pelos atos praticados pela Diretoria.

Essa, de fato, é a regra geral, segundo a jurisprudência dominante nesta Corte.

Há situações, contudo, na qual os conselheiros podem ser responsabilizados por sua omissão, mormente quando esta se revela continuada.

Não é o que se verifica no presente caso.

A Diretoria do BNB, ao autorizar a rolagem em bloco das operações de crédito do FNE, supostamente com base na MP n.º 1.727/1998 o fez de moto próprio e não submeteu tal deliberação à apreciação do Conselho Fiscal ou de Administração.

Assim, se não houve consulta prévia - ao menos não há, nos autos, documento que indique que tal matéria foi examinada nas reuniões dos conselhos - não é razoável inferir que os conselheiros poderiam ter impedido a rolagem em bloco das dívidas. Porque, para tanto, necessário seria que os conselheiros tivessem ciência da intenção da Diretoria do BNB antes da rolagem, e não depois. Nessa linha, cumpre mencionar que foram julgadas regulares com ressalva as contas dos membros do Conselho de Administração que não participaram de reunião do conselho à época dos fatos (fevereiro de 1999).

Segundo o Conselheiro Mauro Sérgio Bogéa Soares, tal informação foi simplesmente omitida do Conselho Fiscal. O embargante havia, em janeiro de 1999, solicitado informações sobre o efeito da MP 1.727/1998 nos resultados do BNB e do FNE, mas não foi atendido.

Ao que consta, apenas a Auditoria realizada pelo Banco Central apontou o problema, mas já no ano 2000.

Outro fato a ser considerado é que os conselheiros - à exceção do Sr. Pedro Paulo Monteiro Vieira - não residem em Fortaleza, onde se localiza a sede do BNB. Assim sendo, não é inverossímil a alegação de que não tiveram ciência prévia da decisão da instituição federal de rolar em bloco os créditos do FNE.

(…)

De toda forma, os elementos constantes dos autos demonstram que o Conselho Fiscal, notadamente o conselheiro Mauro Sérgio Bogéa Soares, requisitaram da Diretoria do BNB informações sobre o FNE, inclusive sobre os efeitos da MP 1.727/1998 nos resultados do BNB e do FNE. Por conseguinte, não há falar em omissão desse conselho.

Portanto, devem os presentes embargos ser acolhidos e a eles concedidos efeitos infringentes para julgar regulares com ressalva as contas dos membros dos Conselhos Fiscal e de Administração no que se refere à rolagem em bloco das dívidas para com o FNE. Por conseguinte, a decisão que vier a ser proferida deve abranger, além dos recorrentes, os Srs. Osmar Nelson Frota e Pedro Paulo Monteiro, do Conselho Fiscal, e Avelino de Almeida Neto e Odair Lucietto, do Conselho de Administração.

(…)”

28. Assim, na linha da jurisprudência predominante deste Tribunal, devem ser conferidos efeitos infringentes aos embargos de declaração opostos pelo Sr. Martus Antônio Rodrigues Tavares para julgar suas contas regulares com ressalva.

29. Os embargos de declaração opostos pelos Srs. Odair Lucietto e Manuel Marcos Maciel Formiga, ex-membros do Conselho de Administração, pelas mesmas razões apontadas em relação ao recurso apresentado pelo Sr. Martus Antônio Rodrigues Tavares, também devem ser acolhidos com efeitos infringentes, razão pela qual julgo não ser necessário discutir cada um dos argumentos

apresentados. Ademais, apenas que se tenha a exata dimensão da participação dos embargantes nas atividades do conselho em questão, cabe destacar que o Sr. Odair Lucietto integrou o referido Conselho somente até 9/4/1999 e que o Sr. Manuel Marcos Maciel Formiga somente passou a integrá-lo em 16/11/1999, quando foi nomeado por ocasião da 196ª reunião.

30. Da mesma forma, os embargos de declaração opostos pelos Srs. Mauro Sérgio Bogéa Soares, Osmar Nelson Frota, Rodrigo Pereira de Mello e Pedro Wilson Carrano Albuquerque, ex-membros do Conselho Fiscal, igualmente devem ser acolhidos, com efeitos infringentes, como no caso daqueles opostos por ex-membros do Conselho de Administração, pelas razões a seguir arroladas.

31. O acórdão embargado deixou de considerar algumas peculiaridades inerentes às competências e limitações do exercício da função de conselheiro fiscal. Menciono, a propósito, as prerrogativas conferidas ao Conselho, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 163 da Lei 6.404/1976, de contar com o auxílio de auditores independentes, caso haja, para obter informações e apurar fatos específicos, e, na sua ausência, escolher contador ou firma de auditoria, a ser contratada pela instituição, para auxiliá-lo no desempenho de suas funções. Assim, no presente caso, as informações constantes dos autos indicam que o Conselho Fiscal por diversas vezes solicitou a manifestação da auditoria independente, bem como solicitou informações da auditoria interna do BNB.

32. Como se verifica em atas relativas ao exercício de 1999, participaram das reuniões do Conselho Fiscal representantes da auditoria interna, contador do Banco e representantes da Superintendência de Auditoria e de Negócios e Controle Financeiros e, em algumas oportunidades, representantes da Superintendência Jurídica e dos auditores independentes. Trata-se de técnicos capacitados a prestar o auxílio necessário ao bom desempenho das funções de conselheiro, em especial quando se verifica que a realidade é, em geral, de reuniões mensais. Todavia, não houve, ao longo do ano, o registro de alerta acerca das operações apuradas pelo Bacen por meio de procedimento investigatório especial que durou cerca de quatro meses e que, destaque-se, somente foram comunicadas ao BNB em fevereiro de 2000.

33. As referidas operações, decididas na esfera gerencial/administrativa do Banco, não foram objeto de consulta ao Conselho Fiscal e tampouco foram levadas ao seu conhecimento pelas instâncias acima mencionadas, impedindo ou, no mínimo, deixando de indicar a necessidade da adoção de providências para evitar o quadro encontrado pela autoridade monetária.

34. Ainda que, em tese, as opiniões desses técnicos ou as respectivas manifestações não vinculem o Conselho Fiscal, os exames das matérias ao seu cargo servem de subsídio ao exercício das competências desse colegiado.

35. Destaco, a propósito, trecho da instrução da unidade técnica que auxilia a firmar convicção no sentido de que nada indica que o Conselho Fiscal dispusesse de meios para conhecer as irregularidades apuradas pelo Bacen e para evitá-las:

“2092. Nesse sentido frise-se que o Conselho Fiscal solicitou às instâncias técnicas do Banco do Nordeste, em janeiro/2001, ‘a) extrato do relatório apresentado pelo BACEN ao BN sobre a Inspeção Global Consolidada – IGC do segundo semestre de 1999, naquilo que diz com as informações contidas nas notas explicativas de balanço n.ºs 6.f (insuficiência de provisão para as operações da carteira do BNB) e 20.d (insuficiência de provisão para passivos contingentes – FNE); b) informações sobre os pontos da ação civil pública que ingressou na Justiça Federal e que estaria questionando, entre outros, pontos constantes das demonstrações financeiras do primeiro semestre de 2000’ (vol. 28 - fl. 4899).

2093. Tal solicitação permaneceu pendente de atendimento pelo BNB, como atestam as Atas dos meses de fevereiro (fls. 4902/4903 dos volumes 28 e 29); março/2001 (fl. 4907 do volume 29), abril/2001 (fl. 4912 do volume 29).”

36. Todo esse contexto, de mesma natureza daquele verificado em relação ao Conselho de Administração, permite aplicar aos membros daquele colegiado o mesmo entendimento explicitado no

item 27 acima. Assim, cabe acolher os embargos de declaração opostos pelos Srs. Mauro Sérgio Bogéa Soares, Osmar Nelson Frota, Rodrigo Pereira de Mello e Pedro Wilson Carrano Albuquerque, ex-membros do Conselho Fiscal, conferir-lhes efeitos infringentes e julgar regulares com ressalvas suas contas, com a respectiva quitação.

37. Passo, por fim, a tratar dos embargos de declaração opostos pelo Sr. Carlos Alberto de Menezes, ex-gerente geral da agência Metro Recife do BNB. Registro, desde já, não serem procedentes as omissões apontadas.

38. No tocante à alegação de que não foi demonstrado em que consistiu sua conduta dolosa, pois teria agido no cumprimento do dever funcional de operacionalizar as cartas reversais, autorizadas em escalões superiores, cabem duas considerações.

39. A primeira refere-se à sistemática de apuração de responsabilidade nas matérias submetidas à apreciação desta Corte de Contas, conforme explicitado no item 9 acima. Como mencionado anteriormente, nos processos no âmbito deste Tribunal, a apuração de responsabilidade não se vincula à indicação de conduta dolosa do agente. O gestor tem, por dever constitucional (arts. 37, **caput**, e 70, parágrafo único), a obrigação de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda e a observância dos princípios constitucionais da administração pública, sob pena de ter presumida sua culpa.

40. A segunda relaciona-se à perfeita indicação dos atos considerados irregulares e bastantes para que se entendesse que a conduta do agente mereceu reprovação, conforme apontado nos itens 1700/1718 da instrução transcrita no relatório que precedeu o voto, cujas conclusões acolhi como minhas razões de decidir.

41. Do exame dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que, apesar de a utilização das cartas reversais referentes às irregularidades atribuídas ao Sr. Carlos Alberto de Menezes ter sido autorizada por instâncias superiores, como alegado, houve descumprimento pelo embargante das orientações existentes para a sua utilização, como se verifica no trecho da instrução da unidade técnica a seguir:

“1708. No que concerne à emissão das reversais das empresas Aguisa Agropecuária Guimarães S/A, Araripe Textil S/A, Nova Fronteira Agrícola S/A e Rufino Ferreira Com. Ind. Aço Ltda, em que pese a documentação de fls. 5374/5378 demonstrar haver autorização da Superintendência do Processo Operacional e/ou da Superintendência Regional PB/PE, tal circunstância não exime o ex-gerente de responsabilidade pelo cometimento de ato manifestamente ilegal.

1709. Isso porque, consoante enfatizado anteriormente quando da análise das razões de justificativa de outros ex-gerentes, ao renovar reversais dessas empresas durante o período em que ocupou a Gerência Geral da Agência Metro Recife, descumpriu o preconizado no item 6 do multicitado Expediente 1997/9466-0193, da Superintendência do Processo Operacional, e nos itens I.3 e II.5 do Roteiro para Regularização de Operações por meio de Carta Reversal, anexo a aludido Expediente (vol. 18 – fls. 3008 e 3011/3012).”

42. Conforme expediente 1997/9466-0193 da Superintendência do Processo Operacional, de 30/9/1997, encaminhado às superintendências regionais (fls. 3007/3008 da peça 58), com orientações acerca da utilização das cartas reversais, o procedimento somente deveria ser adotado em caráter eventual e excepcional, *“para efeito de acordo provisório durante a tramitação de pleitos de renegociação de dívidas”*. Consta de seu item 2 o registro de ocorrências, com *“transtornos à consecução normal do processo”*. Por essa razão, entre outras providências, foi encaminhado roteiro de procedimentos operacionais que deveria ser observado.

43. Cabe destacar, das orientações acima referidas, aquela constante do item 6 do mencionado expediente, no seguinte sentido: *“Acrescente-se, ademais, que os negócios amparados através de Cartas Reversais e que não tenham sido efetivados dentro do prazo estipulado no referido instrumento, as agências devem, imediatamente, realizar os procedimentos operacionais para o*

retorno das cláusulas e condições originalmente pactuados, conforme consignado no parágrafo 3º da minuta de Carta Reversal.”

44. E do roteiro enviado, os seguintes itens:

“I – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

(...)

3. Não pode ser utilizada para prorrogar o vencimento final dos contratos.

(...)

6. Prazo máximo de 90 dias, admitindo-se até 180 dias em casos excepcionais.

II – ORIENTAÇÕES

(...)

5. Os negócios amparados através de reversal e não efetivados dentro do prazo estipulado no instrumento, devem, imediatamente, serem realizados os procedimentos operacionais para o retorno das cláusulas e condições originalmente pactuados, conforme consignado no parágrafo 3º da minuta de Carta Reversal.

(...)”

45. Assim, restou caracterizado o descumprimento das orientações anteriormente mencionadas, conforme item 1717 da instrução da unidade técnica.

46. A propósito, esclarecedor trecho do relatório constante da decisão Difis-2007/29, do Bacen, dá a dimensão do quadro que se instalou no BNB com a utilização, de forma indevida, das cartas reversais:

“Verifica-se que as 117 operações de crédito foram objeto de renovações com incorporação de juros e encargos, sem que houvesse nenhum pagamento no ato das sucessivas renovações.

Parcela significativa dessas renovações foi processada e formalizada mediante instrumento denominado pelo banco de “carta reversal”. Esse documento, não usual no sistema financeiro, tratava-se de aditivo simplificado para utilização em caráter eventual e excepcional, durante a tramitação dos pleitos de renegociação de dívida.

Conforme roteiro estabelecido na instituição financeira, nenhuma operação regularizada por meio de carta reversal podia permanecer em atraso nos balancetes subseqüentes à data da respectiva formalização. O vencimento era prorrogado até 90 dias, admitindo-se 180 dias em casos excepcionais. Contudo, na prática, após o esgotamento do prazo de uma carta reversal, era emitida nova carta prorrogando esse prazo, de forma reiterada, sem que houvesse pagamentos pelos devedores e sem que a operação fosse registrada como “em atraso” nos balancetes do banco (fls.70-71).

As cartas reversais eram autorizadas para um conjunto de empresas cujas dívidas estariam entrando em atraso no mês. O procedimento era coordenado pela superintendência do processo operacional e pelas superintendências regionais, todas subordinadas diretamente ao presidente do banco. As datas de contratação e vencimento eram definidas igualmente para todas as empresas, não havendo análises individualizadas da capacidade de pagamento dos mutuários, que apenas assinavam o “de acordo” com o novo vencimento pactuado.

Na duração do ciclo de formalização e renovações das cartas reversais, a dívida permanecia em situação de normalidade nos sistemas contábeis do banco, mesmo o cliente não tendo efetuado qualquer pagamento no período. Conseqüentemente não eram feitos provisionamentos.

Em 25 das 117 operações renegociadas, o banco não adotou medidas efetivas de cobrança para recuperação dos créditos, que já se encontravam integralmente provisionados ou em prejuízo em dezembro de 2001.

Como conseqüência da não constituição de provisão, o banco apresentou, de junho de 1997 a dezembro de 1999, demonstrativos financeiros que não espelhavam numericamente as perdas efetivas e potenciais de sua carteira de crédito, configurando, inclusive, prestação de informação inexata a este Banco Central.

Fossem constituídas as provisões devidas em razão da inadimplência, o resultado semestral do banco, antes da tributação, inverter-se-ia de lucro para prejuízo em todo o período examinado (tabela 3 – item 30).”

47. Verifica-se, assim, que a conduta do embargante considerada irregular foi devidamente explicitada ao longo de todo o processo.

48. Com relação à gradação da multa, cabe registrar que, nos termos do art. 58, inciso II, e § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, esta pode variar entre cinco e cem por cento do valor máximo anualmente fixado por este Tribunal. Assim, considerando que, para o exercício de 2011, o valor máximo fixado por meio da Portaria TCU 41, de 8/2/2011 (DOU de 9/2/2011), foi R\$ 38.993,92, a multa aplicada ao embargante, no valor de R\$ 5.000,00 (item 9.8 do acórdão 3.249/2011-Plenário), foi equivalente a cerca de 13% do valor máximo. Portanto, foi adequada e proporcional à conduta do agente.

49. Desse modo, os embargos de declaração opostos pelo Sr. Carlos Alberto de Menezes devem ser rejeitados.

50. Examinadas as peças recursais em foco, registro mais dois aspectos, de ordem geral, que considero relevantes.

51. O primeiro diz respeito à abrangência do acolhimento das razões apresentadas pelos ex-membros dos Conselhos de Administração e Fiscal. Como se trata de entendimento que abarca genericamente os integrantes dos referidos dos colegiados, seus efeitos devem ser estendidos a todos eles, mesmo àqueles que não tenham oposto embargos de declaração. É o caso dos Srs. Avelino de Almeida Neto e Aloísio de Guimarães Sotero, ex-membros do Conselho de Administração, e do Sr. Pedro Paulo Monteiro Vieira, ex-membro do Conselho Fiscal.

52. O segundo aspecto tem relação apenas com um esclarecimento que reputo importante, em razão de argumentos apresentados em alguns dos embargos de declaração. Trata-se da discussão acerca de quem são os responsáveis que devem integrar o rol das contas. Independente das alterações que tenham acontecido ou que venham a acontecer no normativo pertinente deste Tribunal acerca dessa definição, deve ser destacado que todos os atos constantes do processo de contas poderão ser avaliados para fins de apuração de regularidade, seja de responsável que integre o rol ou não. A diferença residirá em quem terá contas julgadas.

53. Por fim, cabe salientar que estes autos devem encaminhados para sorteio de relator, haja vista a existência de diversos recursos de reconsideração interpostos.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de abril de 2013.

ANA ARRAES
Relatora