

Processo: TC 012.253/2000-8

Apenso: TC 014.174/2003-6)

Tipo: prestação de contas, exercício de 1999.

Unidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB.

Recorrentes: Carlos Antônio de Moraes Cruz (CPF 132.611.423-91), Ari Barbosa Ferreira (CPF 234.288.053-72) Alberto Henrique Amorim (CPF 033.465.107-78), Jair Araujo de Oliveira (CPF 089.405.765-00), Marco Antônio da Silva Machado (CPF 152.797.664-53), Ivo Ademar Lemos (CPF 274.930.407-53), Isaías Matos Dantas (CPF 061.872.185-15), Alice Maria de Miranda Menescal (CPF 141.076.1 93-20), Jonas Souza Sala (CPF 071.105.375-87), Manoel Brandão Farias (CPF 021.036.724- 53), Francisco Carlos Cavalcanti (CPF 168.812.494-20), Avelino de Almeida Neto (CPF 009.784.346-68), Nilton Pereira Bento (CPF 066.579.074-00), Sergio Maia de Faria Filho (CPF 317.774.494-72), Jenner Guimarães do Rêgo - (CPF 168.807.904-30), Ernesto Pereira Leite Filho - (CPF 809.000.118-15).

Advogado: José Diógenes Rocha Silva (OAB/CE 6.702), procuração peça 260, p. 7.

Inte ressados em sustentação oral: não há.

Sumário: Omissão de constituição de provisão para créditos em atraso e créditos em liquidação. Rolagem em bloco de operações de crédito mediante decisão administrativa. Rolagem de créditos mediante cartas reversais sem análise técnica. Demonstrativos financeiros irreais. Distribuição indevida de dividendos. Outras irregularidades. Audiência. Exclusão de quatro responsáveis das presentes contas. Acolhimento das razões de justificativa de outros quatro. Contas regulares com ressalva. Rejeição quanto aos demais. Contas irregulares. Multa. Inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública. Embargos de declaração. Alguns embargos com efeitos infringentes e rejeição de outros. Recursos de reconsideração. Proposta de não conhecimento de apenas um dos recursos. Conhecimento dos demais. Provimento de alguns recursos. Negativa de provimento para outros. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Carlos Antônio de Moraes Cruz (peça 250), Ari Barbosa Ferreira (peça 255); Alberto Henrique Amorim (peça 259), Jair Araujo de Oliveira (peça 260), Marco Antônio da Silva Machado (peça 262), Ivo Ademar Lemos (peça 268), Isaías Matos Dantas (peça 280), Alice Maria de Miranda Menescal (peça 288), Jonas Souza Sala (peça 293), Manoel Brandão Farias (peça 302), Francisco Carlos Cavalcanti (peça 303), Avelino de Almeida Neto (peça 304), Nilton Pereira Bento (peça 336), Sergio Maia de Faria Filho (peça 340), Jenner



Guimarães do Rêgo (peça 309), Ernesto Pereira Leite Filho (peça 310), em face do Acórdão 3249/2011 - TCU – Plenário (Peça 129, p. 27-30).

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Prestação de Contas do Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB relativa ao exercício de 1999.

3. Destaca-se que o exame destas contas tornou-se extremamente longo. A propósito, o Relatório e o Voto que fundamentaram o Acórdão recorrido somam-se cerca de 313 páginas. Isso, por si só, evidencia a dificuldade em elaborar um histórico que reflita, ainda que em síntese, todas as ocorrências analisadas nestes autos. Não obstante, no que importa ao exame dos recursos apresentados, ressalta-se a seguir, alguns pontos relevantes para a contextualização da apreciação das peças recursais.

4. Apurou-se nos autos que o BNB descumpriu normas e deixou de contabilizar o montante de R\$ 3,927 bilhões, que corresponde ao valor da ausência de registros de despesas com encargos e riscos exigidos nas normas legais e regulamentares, conforme os dados auditados na posição de 3118/1999 (item 10 do Voto condutor da deliberação combatida).

5. O rol de irregularidades, bem como o de responsáveis é extenso.

6. Destaca-se que em relação às operações de crédito, houve omissão de constituição de provisões pela não classificação das operações em contas de créditos em atraso e créditos em liquidação. Foi procedida a rolagem de dívidas sem qualquer análise técnica, mediante a utilização reiterada de carta-reversal, bem como reversão de inúmeras provisões para créditos de liquidação duvidosa sem qualquer razão que as justificasse.

7. Ficou evidenciado que a rolagem de dívidas sem análise técnica, mediante a utilização reiterada de carta-reversal, era recorrente, fato confirmado pelo Bacen nos exercícios de 1997 a 1999, acarretando a geração de lucro nas demonstrações contábeis levantadas nos períodos de junho de 1997; dezembro de 1997; junho de 1998; dezembro de 1998; junho de 1999 e dezembro de 1999, quando, na realidade, havia prejuízo em todos esses períodos.

8. A documentação acostada ao presente processo, por sua vez, demonstra que a responsabilidade pela utilização reiterada de carta-reversal de modo irregular recaiu não apenas sobre a alta direção do banco, mas também envolveu diversas instâncias técnicas da instituição, desde as gerências de agências até os superintendentes regionais e os superintendentes com atuação na sede do banco. A utilização de reversais à época envolveu grupo de 52 grandes devedores do BNB, conforme constatado pelo Bacen.

9. Em consequência dessas e de outras ocorrências, o Plenário, por meio do Acórdão 3249/2011 - TCU - Plenário, decidiu (peça 129, p. 27-30):

(...)

9.4. rejeitar as razões de justificativa e julgar irregulares as contas dos Srs. Byron Costa de Queiroz, Osmundo Evangelista Rebouças, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho, Ernani José Varela de Melo e Jefferson Cavalcante Albuquerque, nos termos dos art. 16, III, "b" e 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992; - (Alterado pelo Acórdão 760/2013-Plenário)

9.5. aplicar, com base no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92, multa individual no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) aos Srs. Byron Costa de Queiroz, Osmundo Evangelista Rebouças, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho, Ernani José Varela de Melo e Jefferson Cavalcante Albuquerque, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para

comprovarem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, acrescida dos devidos encargos legais da data do presente acórdão até a data do efetivo pagamento, se for quitada após o vencimento;

9.6. (excluído pelo Acórdão 760/2013-Plenário);

9.7. aplicar, com base no art. 58, inciso 11, da Lei 8.443/92, multa individual no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) a Ivo Adernar Lemos, Antônio Arnaldo de Menezes, Francisco Carlos Cavalcanti, Marcelo Pelágio da Costa Bomfim, Maria Rita da Silva Valente e Joaquim dos Santos Barros, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, acrescida dos devidos encargos legais da data do presente acórdão até a data do efetivo pagamento, se for quitada após o vencimento;

9.8. aplicar, com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, multa individual no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) aos Srs. Manoel Brandão Farias, Marcos Antônio Barroso Severiano, Jair de Araújo de Oliveira, Adalberto Felinto da Cruz Júnior, Edilson Carlos Bartolomeu de Souza, Carlos Alberto de Menezes, Jenner Guimarães do Rego, Jonas Souza Sala, Nilton Pereira Bento, Marcos Antônio da Silva Machado, Sérgio Maia de Farias Filho, Alexandre Ramari Vilas Boas Barbosa da Silva, Edson do Amor Cardoso, Enildo Lemos Correia Vasconcelos, José Ilo Rogério Holanda, Ernesto Pereira Leite Filho, Manoel Messias Teixeira, Sérgio Luiz do Nascimento de Melo, Carlos Alberto Santos Silva, Alberto Henrique Amorim, Nivaldo Campos Moura, Luiz Alberto da Silva Júnior, Alice Maria de Miranda Menescal, Isaias Matos Dantas, Carlos Antônio de Moraes Cruz e Ari Barbosa Ferreira, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, acrescida dos devidos encargos legais da data do presente acórdão até a data do efetivo pagamento, se for quitada após o vencimento;

9.9. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

(...)

9.11. considerar graves as irregularidades abordadas nesta prestação de contas e, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU, inabilitar os responsáveis Byron Costa de Queiroz, Osmundo Evangelista Rebouças, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho e Ernani José Varela de Melo, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, sendo o primeiro pelo período de 8 (oito) anos, e os demais pelo período de 5 (cinco) anos, dando-se ciência desta deliberação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (alterado pelo Acórdão 760/2013-Plenário)

9.12. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional, ao Banco Central do Brasil e ao Conselho Federal de Contabilidade;

9.13. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos atuais membros do Conselho de Administração, do Conselho Fiscal e do Comitê de Auditoria do Banco do Nordeste do Brasil S/A;

9.14. remeter cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. Deve-se informar que foram opostos embargos de declaração pelos Srs. Antônio Arnaldo de Menezes, Byron Costa de Queiroz, Carlos Alberto de Menezes, Ernani José Varela de Melo, Jefferson Cavalcante Albuquerque, Manuel Marcos Maciel Formiga, Marcelo Pelágio da Costa Bonfim, Maria Rita da Silva Valente, Martus Antônio Rodrigues Tavares, Mauro Sérgio Bogéa Soares, Odair Lucietto, Osmar Nelson Frota, Osmundo Evangelista Rebouças, Pedro Wilson Carrano Albuquerque, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho e Rodrigo Pereira de Mello, cujo julgamento resultou no Acórdão 760/2013 – TCU – Plenário, que concedeu efeitos infringentes, conforme abaixo (peça 414):

“ 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. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração;

9.2. acolher os embargos de declaração opostos pelos Srs. Jefferson Cavalcante Albuquerque, Manuel Marcos Maciel Formiga, Martus Antônio Rodrigues Tavares, Mauro Sérgio Bogéa Soares, Odair Lucietto, Osmar Nelson Frota, Pedro Wilson Carrano Albuquerque e Rodrigo Pereira de Mello, conferir-lhes efeitos infringentes e:

9.2.1 excluir do item 9.11 do acórdão 3.249/2011-Plenário o nome do Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque;

9.2.2 acatar as razões de justificativa, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Manuel Marcos Maciel Formiga, Martus Antônio Rodrigues Tavares, Avelino de Almeida Neto, Aloísio de Guimarães Sotero, Odair Lucietto, Mauro Sérgio Bogéa Soares, Osmar Nelson Frota, Pedro Wilson Carrano Albuquerque, Rodrigo Pereira de Mello e Pedro Paulo Monteiro Vieira, e dar-lhes quitação, nos termos dos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.2.3 excluir o item 9.6 do acórdão 3.249/2011-Plenário;

9.3. rejeitar os embargos de declaração opostos pelos Srs. Antônio Arnaldo de Menezes, Byron Costa de Queiroz, Carlos Alberto de Menezes, Ernani José Varela de Melo, Marcelo Pelágio da Costa Bonfim, Maria Rita da Silva Valente, Osmundo Evangelista Rebouças e Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho;

9.4. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, aos embargantes, aos Srs. Aloísio de Guimarães Sotero, Avelino de Almeida Neto e Pedro Paulo Monteiro Vieira, aos atuais membros do Conselho de Administração, do Conselho Fiscal e do Comitê de Auditoria do Banco do Nordeste do Brasil S.A. e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará;

9.5. encaminhar os autos para sorteio de relator dos recursos de reconsideração interpostos.” (grifos acrescidos)

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

11. Reitera-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 444/457 e 459/460) com despacho do Ministro-Relator José Múcio Monteiro pelo conhecimento dos recursos (peça 472), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.7, 9.8 e 9.9 do Acórdão 3.249/2011 - TCU – Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

12. Com as vênias de estilo, apenas em relação ao recurso interposto pelo Sr. Avelino de Almeida Neto (peça 304) propõe-se o não conhecimento. O Acórdão 760/2013 – TCU – Plenário, que analisou os embargos de declaração opostos por vários responsáveis, concedeu efeitos infringentes ao Acórdão 3.249/2011 - TCU – Plenário e julgou regulares com ressalva as contas do Sr. Avelino de

Almeida Neto, dentre outros responsáveis. Dessa forma, entende-se que não há interesse recursal, requisito processual necessário ao conhecimento do recurso de reconsideração.

EXAME TÉCNICO

Preliminar: prescrição

Argumentos comuns apresentados pelos Srs. Jair Araújo de Oliveira, Manoel Brandão Farias e Ivo Ademar Lemos

13. Alegam que a aplicação da multa está prescrita. Transcrevem jurisprudência do STJ (peça 268, p. 7) que determinou, em relação à imposição da penalidade, a incidência, em regra, do prazo quinquenal. Relatam que os fatos ocorreram em 1999, o processo para a apuração dos fatos foi instaurado em 8/6/2000 e o acórdão condenatório foi proferido apenas em 7/12/2011. Assim, ainda que se considere o termo a *quo* o início da apuração dos fatos, restou caracterizada a prescrição de acordo com a jurisprudência do STJ. Estaria, portanto, extinta a punibilidade dos recorrentes.

Análise

14. Primeiramente, deve-se destacar que o entendimento sistematicamente adotado pelo Tribunal de Contas da União não converge para o deslinde do Recurso Especial trazido pelos recorrentes. Isso porque se entende que a prescrição quinquenal, prevista na Lei 9.873/1999, que regula a ação punitiva movida pela Administração Pública Federal, não atinge a atividade judicante desta Corte, cujo fundamento legal tem escopo no exercício do controle externo, constitucionalmente previsto, e não no exercício do poder de polícia. Nesse sentido, vejam-se, por exemplo, Acórdão 71/2000 e 61/2003 do Plenário e 2.483/2007 - 2ª Câmara.

15. Em relação à prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, pelo fato de a Lei nº 8.443/1992 não dispor sobre a questão, cabe ao intérprete recorrer à analogia, em atenção ao art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Assim, este Tribunal há algum tempo vem se valendo do prazo geral de dez anos, estabelecido no Código Civil (art. 205), para suplantiar tal lacuna legislativa. É o que se depreende das seguintes decisões: Acórdãos 510/2005, 1.803/2010, 771/2010, 474/2011 e 828/2013, do Plenário; Acórdãos 3.036/2006, 847/2007 e 2.073/2011, da 1ª Câmara; e Acórdãos 5/2003 e 3.132/2006, da 2ª Câmara.

16. Considerando-se a prescrição decenária prevista no Código Civil Brasileiro, tem-se que os fatos geradores da penalidade aplicada ocorreram no exercício de 1999 e a audiência dos responsáveis, com a consequente interrupção da prescrição, se deu em 2003 e 2004. Não havia, portanto, decorrido os dez anos relativos ao prazo prescricional, devendo tal argumento ser afastado.

17. É bem verdade que, na grande maioria dos casos, os precedentes enfrentaram a questão da prescrição sob a ótica da pretensão de ressarcimento ao erário, quando internamente não havia entendimento consolidado sobre a tese imprescritibilidade (Acórdão nº 2.709/2008-Plenário), nesse particular, motivado por decisão do Supremo Tribunal Federal (MS 26.210-9/DF).

18. No Poder Judiciário, é pacífico o entendimento de que o prazo prescricional em se tratando de multa administrativa deve ser de cinco anos, quando a lei expressamente não o exija, em consonância com a realidade de várias outras normas de Direito Público, tais como: a Lei 9.873/1999, para a pretensão punitiva da Administração no exercício do poder de polícia; o Código Tributário Nacional, para a cobrança de crédito tributário; o Decreto 20.910/1932, para cobrança de dívidas passivas da União, Estados/DF e Municípios; a Lei 8.112/1990, para ação disciplinar contra servidor público; e a Lei 8.429/1992, para ações destinadas à aplicação das sanções expressas nessa lei.

19. Por elucidativo, transcreve-se o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ):
- AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL. DECRETO 20.910/32. ATÉRIA APRECIADA SOB O RITO DO ART. 543-C, DO CPC. RESP N.º 1.112.577/SP REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA).
1. A sanção administrativa é consectário do Poder de Polícia regulado por normas administrativas. A aplicação principiológica da isonomia, por si só, impõe a incidência recíproca do prazo do Decreto 20.910/32 nas pretensões deduzidas em face da Fazenda e desta em face do administrado.
 2. Deveras, e ainda que assim não fosse, no afã de minudenciar a questão, a Lei Federal 9.873/99 que versa sobre o exercício da ação punitiva pela Administração Federal colocou um pá de cal sobre a questão assentando em seu art. 1º caput: 'Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.'
 3. A possibilidade de a Administração Pública impor sanções em prazo vintenário, previsto no Código Civil, e o administrado ter a seu dispor o prazo quinquenal para veicular pretensão, escapa ao cânone da razoabilidade, critério norteador do atuar do administrador, máxime no campo sancionatório, onde essa vertente é lideira à questão da legalidade.
 4. Outrossim, as prescrições administrativas em geral, quer das ações judiciais tipicamente administrativas, quer do processo administrativo, mercê do vetusto prazo do Decreto 20.910/32, obedecem à quinquenalidade, regra que não deve ser afastada **in casu**. (...) (AgRg no Ag 1069662/SP, Relator Ministro Luiz Fux; Data do Julgamento: 1/6/2010; grifos nossos).
20. Celso Antonio Bandeira de Mello, revendo seu posicionamento outrora manifestado sobre a matéria, assevera:
- Não há regra alguma fixando genericamente um prazo prescricional para as ações judiciais do Poder Público em face do administrado. Em matéria de débitos tributários o prazo é de cinco anos, a teor do art. 174 do Código Tributário Nacional, o qual também fixa, no art. 173, igual prazo para a decadência do direito de constituir o crédito tributário. No passado, sustentávamos que, não havendo especificação legal dos prazos de prescrição para as situações tais ou quais, deveriam ser decididos por analogia com os estabelecidos na lei civil, na conformidade do princípio geral que dela decorre: prazos longos para atos nulos e mais curtos para os anuláveis. Reconsideramos tal posição. Remeditando sobre a matéria, parece-nos que o correto não é a analogia com o Direito Civil, visto que, sendo as razões de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte. Ademais, salvo disposição legal expressa, não haveria razão prestante para distinguir entre administração e administrado no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente se proporem ações. Isto posto, estamos em que, faltando regra específica que disponha de modo diverso, ressalvada a hipótese de comprovada má-fé em uma, outra ou em ambas as partes da relação jurídica que envolva atos ampliativos de direito dos administrados, o prazo para a Administração proceder, judicialmente, contra eles é, como regra, de cinco anos, quer se trate de atos nulos, quer se trate de atos anuláveis (in Curso de Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Malheiros. p. 930).
21. Recentemente, por meio do Acórdão 1.314/2013-Plenário, esta Corte julgou processo de representação formulada pela Consultoria Jurídica deste Tribunal (Conjur), versando sobre a prescritibilidade da multa imposta em processos de controle externo.

22. Em que pese o Plenário desta Corte não tenha conhecido da representação, pelo não cumprimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235, c/c art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno, o Relator, Ministro Benjamin Zymler, deixou consignado no voto seu

entendimento a respeito da matéria, segundo o qual, com base nos fundamentos transcritos a seguir, por analogia, o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as sanções previstas em sua Lei Orgânica deve ser o de cinco anos, conforme prescrevem diversas normas de direito público:

(...)

19. Dessa forma, tomando por base os princípios da unidade e coerência do ordenamento jurídico, parece-me que o prazo prescricional de 5 anos para imposição de sanção pelo TCU é a solução mais acertada ante a falta de lei específica.

20. Nesse particular, compreendo que a utilização do instituto da analogia, como técnica de integração de lacunas, requer a busca de textos normativos que disponham sobre fatos similares ao que se busca decidir, o que, diante da noção de unidade e coerência do ordenamento jurídico, impõe a adoção de disposições pertencentes ao mesmo microsistema jurídico da norma a ser editada.

21. Por esse motivo, entendo que a utilização das regras do Código Civil para a definição do prazo prescricional aplicável à sanção aplicada pelo TCU no exercício da atividade de controle externo não constitui procedimento adequado, haja vista a absoluta diferença entre os fatos abarcados pelo espaço de incidência daquela regra jurídica – de natureza eminentemente privada – e os inerentes à relação de direito público travada entre a União e os administrados, no âmbito dos processos do TCU.

22. Evoluindo entendimento anteriormente esposado em outras situações, devo admitir que a falta de disposição legal a respeito do tema na Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992) implica extrair-se do próprio Direito Administrativo, dada a sua independência científica, as bases para a integração dessa lacuna, que impacta diretamente o poder sancionador desta Corte de Contas. Seguindo tal raciocínio, penso que se há prazo próprio em ramo autônomo do Direito Público não há porque se insistir no uso, por meio da analogia, de norma essencialmente disciplinadora das relações jurídicas privadas.

23. Sendo assim, fazendo uso de tal critério de integração, entendo que o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as sanções previstas em lei deve mesmo ser o de cinco anos, conforme previsto em diversas normas de direito público, a exemplo do art. 23, inciso II, da Lei 8.429/1992, do art. 142, inciso I da Lei 8.112/1990, do art. 1º do Decreto 20.910/1932, do art. 174 do Código Tributário Nacional, do art. 1º da Lei 9.873/1999 e art. 1º da Lei 6.838/1980 e do art. 46 da Lei 12.529/2011.

23. Em relação ao termo inicial para a contagem do prazo prescricional, conclui o Ministro Benjamin Zymler na supramencionada deliberação, fundamentado especialmente na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), a solução mais adequada é considerar a data em que o Tribunal tomou conhecimento dos fatos tidos como irregulares. Transcrevem-se, a seguir, trechos do voto em que o relator discutiu essa questão:

24. Com relação ao termo inicial para contagem do aludido prazo prescricional, observo que o tema comporta maior diversidade de tratamento dentre as regras citadas. Nesse passo, as normas supramencionadas estipulam como termo **a quo** ora a data em que o fato se tornou conhecido (Lei 8.112 e Lei 8.429/1992, no caso de servidores ocupantes de cargo ou emprego público), ora a data da ocorrência do fato (Lei 6.838/1980, Lei 9.873/1999, Lei 12.529/2011 e Decreto 20.910/1932) – o Código Tributário Nacional comporta solução amoldada à especialidade da matéria, qual seja, o primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado.

25. Sendo assim, julgo adequado, para o correto deslinde da matéria, socorrer-se das lições do saudoso jurista Miguel Reale, que preceitua a necessidade de se analisar as semelhanças entre as circunstâncias fáticas da situação a ser integrada e hipótese de incidência da norma a ser utilizada analogicamente:

“Se um caso reúne, por exemplo, os elementos ‘a’, ‘b’, ‘c’, ‘d’, e surge um outro com esses elementos e mais o elemento ‘f’, é de se supor que, sendo idêntica a razão de direito, idêntica teria sido a norma jurídica na hipótese da previsibilidade do legislador, desde que o acréscimo de ‘f’ não represente uma nota diferenciadora essencial. É preciso, com efeito, ter muita cautela ao aplicar-se a analogia, pois duas espécies jurídicas podem coincidir na maioria das notas caracterizadoras, mas se diferenciarem em razão de uma que pode alterar completamente a sua configuração jurídica. Essa nota diferenciadora, como a teoria tridimensional o demonstra, pode resultar tanto de uma particularidade fática quanto de uma específica compreensão valorativa: em ambos os casos o emprego da analogia não teria razão de ser. Já os romanos advertiam, com sabedoria: **mínima differentia facti máximas inducti consequentias júris.**” (REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 296-297).

26. Nesse diapasão, penso existir, dentre as normas de direito público mencionadas, maiores semelhanças da atividade de controle externo com a persecução sancionatória empreendida em face da Lei de Improbidade Administrativa, razão pela qual reputo adequada, para fins de estipular o marco inicial de contagem do prazo prescricional, a utilização da Lei 8.429/1992.

27. Dessa forma, compreendo que a prescrição sancionatória deste Tribunal, por analogia, deve ser regida pelo art. 23, inciso II da Lei 8.429/1992, o qual determina que as ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas na referida norma podem ser propostas “dentro do prazo prescricional para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.”

28. Na esfera federal, o art. 142, inciso I, da Lei 8.112/1990 dispõe:

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;

(...)

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.

29. Sendo assim, julgo adequado que o termo inicial para a contagem do prazo prescricional com vistas à aplicação das multas do art. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 seja a data em que os fatos tidos como irregulares se tornaram conhecidos no âmbito deste Tribunal.

30. Tal solução se mostra condizente com o princípio da máxima proteção das normas constitucionais, na medida em que conduz a uma interpretação do conjunto das normas do sistema que privilegiam o fortalecimento da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, a qual é exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU.

(...)

24. Na mesma linha defendida pelo Ministro Relator, segundo o qual a solução mais adequada passa pela adoção da data do conhecimento dos fatos pelo Tribunal, com base na Lei de Improbidade Administrativa, vale transcrever o seguinte precedente do STJ:

Resp 999324/RS, Relator Ministro Luiz Fux

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ADMISSIBILIDADE. NÃO INDICAÇÃO DOS MOTIVOS DA VIOLAÇÃO. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA Nº 284/STF. VIOLAÇÃO AO ART. 535, DO CPC. INOCORRÊNCIA. ALÍNEA “C”. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE ENTRE OS ARESTOS CONFRONTADOS. NÃO CONHECIMENTO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. SERVIDOR

PÚBLICO. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. CIÊNCIA PELO TITULAR DA DEMANDA. ACÓRDÃO MANTIDO.

1. O termo **a quo** do prazo prescricional da ação de improbidade conta-se da ciência inequívoca, pelo titular de referida demanda, da ocorrência do ato ímprobo, sendo desinfluyente o fato de o ato de improbidade ser de notório conhecimento de outras pessoas que não aquelas que detêm a legitimidade ativa **ad causam**, uma vez que a prescrição presume inação daquele que tenha interesse de agir e legitimidade para tanto.

(...)

2. A declaração da prescrição pressupõe a existência de uma ação que vise tutelar um direito (**actio nata**), a inércia de seu titular por um certo período de tempo e a ausência de causas que interrompam ou suspendam o seu curso.

3. Deveras, com a finalidade de obstar a perenização das situações de incerteza e instabilidade geradas pela violação ao direito, e fulcrado no Princípio da Segurança Jurídica, o sistema legal estabeleceu um lapso temporal, dentro do qual o titular do direito pode provocar o Poder Judiciário, sob pena de perecimento da ação que visa tutelar o direito.

4. ‘Se a inércia é a causa eficiente da prescrição, esta não pode ter por objeto imediato o direito, porque o direito, em si, não sofre extinção pela inércia de seu titular. O direito, uma vez adquirido, entra como faculdade de agir (**facultas agendi**), para o domínio da vontade de seu titular, de modo que o seu não-uso, ou não-exercício, é apenas uma modalidade externa dessa vontade, perfeitamente compatível com sua conservação. (...) Quatro são os elementos integrantes, ou condições elementares, da prescrição: 1º - existência de uma ação exercitável (**actio nata**) 2º - inércia do titular da ação pelo seu não exercício; 3º - continuidade dessa inércia durante um certo lapso de tempo; 4º - ausência de algum fato ou ato a que a lei atribua eficácia impeditiva, suspensiva ou interruptiva do curso prescricional (Antônio Luís da Câmara Leal, in ‘Da Prescrição e da Decadência’, Forense, 1978, p. 10-12). (...)’ (Data do Julgamento 14/12/2010; DJE 17/12/2010, grifei).

25. Em reforço ao entendimento aqui esposado, a *novel* Lei 12.846/2013, de 1/8/2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências, disciplina em seu artigo 25 o seguinte: “*prescrevem em cinco anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.*”

26. No que diz respeito às causas de interrupção do prazo prescricional, o Ministro Relator assim entendeu, **verbis**:

35. (...) mantém-se o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas, segundo o qual a citação e a audiência válidas interrompem a prescrição para a aplicação da multa, aplicando-se ao caso a disciplina dos arts. 202, inciso I, do Código Civil e 219 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito do Tribunal (Acórdão 330/2007-1ª Câmara, Acórdão 904/2003-2ª Câmara, Acórdão 1.555/2005-2ª Câmara, Acórdão 2.755/2006-2ª Câmara, Acórdão 474/2011-Plenário e Acórdão 585/2012-Plenário).

27. Convém fazer a análise do tema atinente à prescrição da pretensão punitiva com base no entendimento adotado no *decisum* aqui relatado.

28. O presente processo foi instruído inicialmente com proposta de regularidade com ressalva (peça 7, p. 12-18).

29. No entanto, tendo em vista possíveis reflexos advindos do TC 275.210/1997-9 (prestação de contas do BNB, exercício de 1996) e TC 926.323/1998-9 (prestação de contas do BNB exercício de 1997), TC 008.260/1999-0 (prestação de contas do BNB exercício de 1998) e TC 016.387/1999-6 (relatório de auditoria realizada com vistas à análise da economicidade, eficiência e eficácia das operações levadas a cabo pelo BNB com recursos do FNE) foi sobrestado o presente processo até o deslinde daqueles processos (peça 7, p. 20).



30. Encontrando-se o presente processo sobrestado, foi pensada a este documentação enviada pelo Ministério Público Federal (Ofício 682/2002-MPF/PRDC/CE – peça 7, p. 50) no qual encaminha a esta Corte documentos relativos ao Banco do Nordeste que considera indispensáveis à apreciação das Contas dessa Instituição Financeira referente ao exercício de 1999 e seguintes.

31. Tratam esses documentos de Denúncia contra dirigentes do BNB, processo 2002.81.00.007605-7, que tramita na 12ª Vara da Justiça Federal/Ceará (peças 9, 10 e peça 11, p. 1-26), no qual são apontados diversos fatos tidos como irregulares.

32. Dessa forma, o conhecimento dos fatos pelo TCU ocorreu em 2002, por meio do expediente encaminhado pelo MPF, marco inicial para a contagem do prazo prescricional.

33. Consoante as regras estabelecidas no Código Civil Brasileiro sobre a interrupção de tal prazo, tem-se que tal fato ocorreu com a audiência dos responsáveis em 2003 e 2004. Dessa forma, observa-se que não há que se falar em prescrição, pois a pretensão punitiva do TCU observou também o prazo de 5 anos.

Mérito

Responsáveis:

a) Carlos Antônio de Moraes Cruz - ex-Gerente Geral da Agência Natal Centro (peça 250, p. 1-7):

- Ofício 466/2003 (peça 48, p. 29-30) e Ofício 1045/2004 (peça 89, p. 22)

Ocorrência não justificada:

- demora na cobrança judicial, em desacordo com o Título 22, Capítulo 6, item 5 e Título 8, Capítulo 5 do Manual Auxiliar de Operações de Crédito do Banco c/c o art. 4º da Resolução Bacen 1.748/1990, nas operações relacionadas no ofício de audiência.

- Ofício 475/2003 (peça 49, p. 5)

Ocorrência não justificada:

- renegociação da operação 9700038601/1 no montante de R\$ 212.000,25, com recursos do FAT, em que fosse efetivado pelo cliente (FAM – Frigorífico Autônomo de Maracanaú Ltda.) o pagamento prévio de R\$ 15.000,00, condicionado quando da aprovação da Proposta de regularização de Dívidas 16.1999.1092, de 11/10/1999, contrariando o item 10 do Capítulo 7 do Título 22 – Administração de Crédito, do Manual Auxiliar – Operações de Crédito, do BNB.

b) Ari Barbosa Ferreira – ex-Gerente de Negócios da Agência Fortaleza Centro (peça 255, p. 1-9):

- Ofício 474/2003 (peça 49, p. 4)

Ocorrência não justificada:

- renegociação da operação 9700038601/1 no montante de R\$ 212.000,25, com recursos do FAT, em que fosse efetivado pelo cliente (FAM – Frigorífico Autônomo de Maracanaú Ltda.) o pagamento prévio de R\$ 15.000,00, condicionado quando da aprovação da Proposta de regularização de Dívidas 16.1999.1092, de 11/10/1999, contrariando o item 10 do Capítulo 7 do Título 22 – Administração de Crédito, do Manual Auxiliar – Operações de Crédito, do BNB.

Argumentos comuns

34. Os recorrentes ressaltam que, no período compreendido entre a apresentação da proposta e a sua aprovação, a empresa amortizou as importâncias de R\$ 15.000,00 e mais R\$ 32.000,00 correspondentes às parcelas relativas aos meses de abril a agosto de 1999, na forma por ela proposta.
35. Ocorreu que a proposta teve que ser reinstruída e novamente submetida ao COMAG. Ao aprová-la novamente, em outubro do mesmo ano, ficou consignado, por equívoco, que a empresa deveria, como condição para efetivação da negociação, amortizar a importância de R\$ 15.000,00.
36. Assim, a falha apontada pela equipe de auditoria teria cingido, tão somente, em não reinstruir novamente o processo, para permitir que o COMAG retificasse o seu despacho para possibilitar a formalização do pleito nos termos inicialmente propostos pela empresa.
37. Destacam que pelos normativos internos, o COMAG teria autonomia para aprovar a segunda proposta de renegociação (outubro/99) sem que fosse exigida amortização prévia, mesmo porque na primeira renegociação (março/99), não formalizada, houve a citada amortização.
38. Conclui que, em sua avaliação, a renegociação atendeu aos interesses do Banco, considerando que o cliente cumpriu com o compromisso inicialmente assumido, tendo realizado o pagamento da importância negociada e a realização de amortizações ao longo do referido ano.

Análise

39. Nenhum reparo a ser feito no exame realizado na instrução mencionada no Relatório que fundamentou o Acórdão recorrido, em relação aos Srs. Carlos Antônio de Moraes Cruz e Ari Barbosa Ferreira, conforme consta da peça 129, p. 6, como segue:

2358. Em relação à irregularidade 18, consignou-se, nos parágrafos 2058 a 2066 e 2070 a 2078, caber aos gestores da Agência do BNB obedecer ao preconizado no Título 22, Capítulo 7, item 10, do Manual Auxiliar de Operações de Crédito, e ao determinado pelo Comitê de Avaliação de Crédito da Agência - COMAG quando da apreciação da proposta, em 19/10/99.

2358. Nesse aspecto, enfatizou-se que a proposta, aprovada em 19/10/99, consignou que a empresa amortizara um total de R\$ 47.000,00, até então, mas, em que pese tal amortização, o COMAG condicionou a renegociação da dívida 'ao pagamento prévio de R\$ 15.000,00' (vol. 18- fls. 2932 e 2934).

2359. Frisou-se, no que concerne a essa condicionante, que havia na PRD aprovada informação de que a empresa FAM - Frigorífico Autônomo de Maracanaú Ltda. apresentava situação financeira apertada (fl. 2932); e que o saldo em atraso da operação saltara de cerca de R\$ 26.000,00, em março/99 (fl. 2940) para R\$ 44.479,76, quando da data da aprovação da PRD de outubro/99 (fl. 2933), não obstante as amortizações de R\$ 47.000,00, efetivadas pela empresa nesse período.

2360. Dessa forma, a análise indicou não caber ao ex-Gerente Geral da Agência, Carlos **Antônio de Moraes Cruz**, e ao então Gerente de Negócios, **Ari Barbosa Ferreira**, dispensar a amortização determinada pelo COMAG, com o que cabe a responsabilização desses ex-Gerentes quanto a essa irregularidade. (grifos acrescidos)

40. Nota-se que este Tribunal não questionou a competência do COMAG. Pelo contrário, reconheceu que os normativos internos do Banco davam-lhe autonomia para aprovar as propostas de renegociação de dívidas.

41. A conduta reprovada foi a renegociação da dívida em desacordo com a autorização do COMAG e o normativo do órgão. Isso, por si, já é grave. Não há necessidade, para a imputação da

multa, que tenha produzidos resultados danosos. O que o direito tutela é a regularidade administrativa, punindo as condutas temerárias aos interesses públicos ainda que meramente administrativos.

42. Informa-se que o Sr. Carlos Antônio de Moraes Cruz não apresenta qualquer argumento a fim de justificar a irregularidade descrita nos Ofícios 466/2003 (peça 48, p. 29-30) e 1045/2004 (peça 89, p. 22) referente à demora na cobrança judicial que também fundamentou a sua condenação (itens 2008-2045 do relatório que fundamenta a deliberação combatida).

Ocorrência

- rolagem de dívidas sem análise técnica, mediante a utilização reiterada de carta reversal, que ao contrário do uso tradicional do instrumento, isso era feito sem qualquer análise técnica sobre as condições e garantias do cliente e repetidas vezes em relação ao mesmo contrato, permanecendo alguns no estado de normalidade provisória, por mais de cinco anos, em desacordo com os arts. 1º e 2º da Resolução 1.748/1990 e Lei 6.404/1976, art. 183, conforme descrito nos ofícios de audiência.

Recorrentes responsáveis pela ocorrência

a) Jair Araujo de Oliveira - ex-Superintendente Regional do Banco do Nordeste do Brasil S/A para os Estados de Alagoas e Sergipe (peça 260, p. 1-10, R014).

- Ofício 1072/2004 – peça 104, p. 50-51

b) - Manoel Brandão Farias, ex-Superintendente Regional do Banco do Nordeste do Brasil S/A para os Estados da Paraíba e Pernambuco (peça 302, p. 1-5):

- Ofício 1070/2004 – peça 104, p. 28-29

Argumentos apresentados pelo Sr. Jair Araújo de Oliveira

43. Quanto ao mérito, esclarece que a carta reversal é uma ferramenta utilizada pelas instituições que integram o Sistema Financeiro Nacional no processo de administração de créditos. No Banco do Nordeste, ela foi adotada como instrumento para ensejar a continuidade de negociações entabuladas não só com o devedor e seus coobrigados, como também com terceiros interessados, permitindo à empresa inadimplente oportunidade de regularizar suas pendências.

44. O uso da carta reversal de procedimento adotado no BNB vinculavam todos os funcionários da instituição que desempenhavam atividades de administração de crédito, dentre eles os que exerciam a função de Superintendente Regional. Não lhe caberia questionar a sua validade e muito menos opor-se à sua utilização. Estavam obrigados a segui-lo.

45. Diz que cabia às Superintendências Regionais cobrar das agências o cumprimento das normas internas do BNB relativas à administração de crédito. Nesse sentido, destaca conteúdo da Carta Circular 96/281, de 17/12/1996 (peça 260, p. 2-3).

46. Expõe que no âmbito desta Corte a regra da responsabilidade é subjetiva, não sendo admitida a penação de dirigente submetido à jurisdição do TCU que não age com culpa.

47. Diz que o ora recorrente, enquanto Superintendente Regional do BNB, era responsável apenas pela “monitoração das ações e negociações das agências voltadas para a recuperação de créditos”, não lhe cabendo, diretamente, formalizar cartas reversais para fins de rolagem de dívida de empresas devedoras do BNB.

48. Assim, as atribuições para realizar os procedimentos operacionais amparados por meio de Cartas Reversais cabiam às agências do BNB e não às suas Superintendências Regionais. Desse modo, não caberia ao recorrente responder pelos procedimentos realizados pelas agências vinculadas a ele.

Argumentos apresentados pelo Sr. Manoel Brandão Farias

49. Diz que sua participação estava circunscrita ao Comag e não era da alçada daquele colegiado examinar e deliberar acerca da emissão ou não das cartas reversais.

50. Alega que a Superintendência de Controle Operacional invocava alçada competente para decidir qual carta reversal deveria ou não ser emitida, cuja deliberação era comunicada às agências e Superintendências por mensagem eletrônica (Peça 302, p. 4).

51. Destaca expedientes que evidenciam a alçada decisória da Superintendência em relação às cartas reversais (peça 302, p. 4).

52. Tece considerações sobre a natureza das cartas reversais (peça 302, p. 5).

53. Diz que não houve dolo, má-fé, culpa grave ou prejuízo ao Erário. Dessa forma, a multa aplicada seria injusta, pois não se trata de ato praticado com grave infração à norma legal. Tratou-se da aplicação de uma política gerencial da empresa, seguindo-se as diretrizes traçadas pela superior administração do Banco.

Análise

54. Em suma, os recorrentes tentam afastar a suas responsabilidades sob o argumento de que não poderiam se opor à utilização das cartas reversais questionadas e que seria responsabilidade das agências e não das Superintendências Regionais.

55. Tais alegações não devem ser aceitas.

56. A responsabilização dos Superintendentes decorre dos seguintes normativos:

- Expediente 1997/9466-0193, de 30/9/97, da Superintendência do Processo Operacional, e anexo Roteiro para Regularização de Operações de Crédito por meio de Carta Reversal (peça 58, p. 8-13), disciplinava que *‘as agências deverão enviar cópia das Cartas Reversais para as respectivas Superintendências Regionais, a quem caberá examinar os aspectos de formalização desses instrumentos’*, e, ainda, *‘as Superintendências Regionais encaminharão cópia à Superintendência do Processo Operacional, mantendo-a informada sobre o estágio do negócio, informando as gestões, ações, desdobramentos, pendências, etc.’*.

- Anexo II da Resolução de Diretoria do BNB RD/5112-B, de 24/10/97 [integrante do Anexo VIII da Proposta Administrativa Organização -97/162-A, aprovada pela Diretoria do Banco em igual data], dentre as funções da Superintendência Regional para os Estados de Alagoas e Sergipe e de Pernambuco e Paraíba, tem-se: *‘6. Monitoração e coordenação das ações e negociações para recuperação de créditos desenvolvidos pelas agências’* (peça 135, p. 40-43).

- Resolução de Diretoria do BNB RD/5114, de 9/2/1999, que estabeleceu a estruturação e disciplinamento de controles internos no Banco do Nordeste, em cumprimento à Resolução CMN/BACEN 2554, de 24/9/98, igualmente definiu dentre as responsabilidades daquelas Superintendências a *‘monitoração das ações e negociações das agências voltadas para a recuperação de créditos’* (peça 103, p. 47-48 e peça 104, p. 6).

57. Não há como ser acatado, portanto, o argumento de que a responsabilidade seria apenas das agências ou da Superintendência do Processo Operacional, pois as Superintendências regionais tinham o dever de examinar os aspectos legais de formalização desses instrumentos.

58. Especificamente em relação ao Sr. Jair Oliveira foi consignado o seguinte no relatório que fundamenta a deliberação combatida (peça 126, p. 35):

1325. Como se pode observar na documentação apresentada pelo ex-Superintendente Jair Araújo de Oliveira, foram emitidas sucessivas cartas reversais referentes à empresa FIASA Fiação e Tecelagem S.A. nas datas de 29/7/98, 27/10/98, 25/11/98, 28/12/98, 31/3/99, 30/6/99, 17/9/99, 29/11/1999, 28/2/2000 e 26/5/2000 (fls. 5332/5357).

1326. Tais ocorrências constituem artifício para burlar a aplicação dos ditames dos arts. 1º, 2º e 9º da Resolução CMN/BACEN Nº 1.748/1990 e art. 183 da Lei Nº 6404/1976, pois créditos inadimplidos que deveriam estar classificados como ‘em atraso’ ou ‘créditos em liquidação’ permanecem classificados como ‘normais’, com o que não são constituídas ou são revertidas as respectivas provisões para devedores duvidosos, com impacto direto no Balanço do BNB (é apresentado um Ativo maior do que o real, visto que a provisão para devedores duvidosos foi artificialmente reduzida) e na Demonstração de Resultados (é apresentado um lucro maior ou um prejuízo menor, ante uma redução na despesa com provisão para devedores duvidosos).

1327. A par disso, como reconhecido pelo responsável, a emissão reiterada dessas cartas reversais ocorreu ‘em desacordo com o modo tradicional de uso do referido instrumento’. Nesse aspecto frise-se que foi descumprida determinação constante do supracitado Expediente 1997/9466-0193, de 30/9/97, da Superintendência do Processo Operacional (volume 18 - fls. 3007/3008), a seguir transcrita:

‘6. 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’ [mencionado prazo é de no máximo 90 dias, admitindo-se até 180 dias em casos excepcionais a teor do item I.6 do Roteiro para Regularização de Operações por meio de Carta reversal, anexo a cita do Expediente – fl. 3011].

59. Também em reforço à responsabilização do Sr. Manoel Brandão Farias foi destacado que se segue pela Ministra-Relatora (peça 127, p. 3):

1477. Ainda a esse respeito, cabe enfatizar que foi a própria Superintendência Regional para os Estados de Pernambuco e Paraíba que solicitou à Superintendência do Processo Operacional a autorização para emissão das cartas reversais, como se verifica nas mensagens eletrônicas constantes às fls. 5374/5376 e 5381/5382 do volume 31. Isso a despeito de saber que os negócios não haviam sido concretizados nos prazos indicados nas reversais e, ainda, de saber que essas vinham sendo seguidamente renovadas desde pelo menos 1997, como indicado no parágrafo 1466.

60. Deve-se consignar ainda que, dado a quantidade vultosa de recursos envolvida nas cartas reversais, não seria razoável admitir que tais decisões estivessem sob a alçada dos gerentes das agências.

61. De fato, conforme afirmam os recorrentes, a responsabilidade aqui tratada é subjetiva. Os Superintendentes, ao utilizarem as cartas reversais, não agiram com o dever de cautela necessário, o que resultou na inobservância dos normativos destacados nesta análise.

62. A configuração da responsabilidade aqui tratada não está atrelada a dolo, tampouco à ocorrência de prejuízo, mas sim a grave infração à norma legal ou regulamentar, que, de fato, ocorreu, conforme se observa nesta análise.

Ocorrência:

- rolagem de dívidas sem análise técnica, mediante a utilização reiterada de carta-reversal, que ao contrário do uso tradicional do instrumento, isso era feito sem qualquer análise técnica sobre as condições e garantias do cliente e repetidas vezes em relação ao mesmo contrato, permanecendo alguns

no estado de normalidade provisória, por mais de cinco anos, em desacordo com os arts. 1º e 2º da Resolução 1.748/1990 e Lei 6.404/1976, art. 183, conforme descrito nos ofícios de audiência.

Recorrentes responsáveis pela ocorrência:

a) Marco Antônio da Silva Machado, ex-Gerente Geral da Agência Recife (peça 262, p. 1-5): Ofício 1067/2004 – peça 85, p. 46-47;

b) Jonas Souza Sala - ex-Gerente Geral da Agência Metro Recife (peça 293, p.1-6): Ofício 1064/2004 – TCU - peça 85, p. 40;

c) Nilton Pereira Bento - ex-Gerente Geral da Agência Metro Empresarial Center-PE (peça 336, p. 1-5): Ofício 1068/2004 peça 89, p. 19.

d) Sergio Maia de Faria Filho - ex-Gerente Geral da Agência Caruaru/PE (peça 340, p. 1-9): Ofício 1052/2004 – peça 87, p. 7-8;

e) Jenner Guimarães do Rêgo - ex-Gerente Geral da Agência Metro Recife (peça 309, p. 1-12): Ofício 1063/2004 – peça 105, p. 47-48;

f) Ernesto Pereira Leite Filho - ex-Gerente Geral da Agência Teresina Centro (peça 310, p. 1-4): Ofício 1066/2004 - peça 92, p. 57-58: Ofício 1063/2004 – peça 105, p. 47-48.

Argumentos comuns apresentados

63. Os recorrentes mencionados acima, todos gerentes de agências e responsáveis por ocorrência de mesma natureza - **utilização reiterada de carta-reversal** – apresentaram alegações de defesa semelhantes. Por essa razão, optou-se por agrupá-las em um único bloco, na forma que segue.

64. Dizem, em geral, que a autorização, emissão e recomendação das cartas reversais era da Diretoria da BNB, não fazendo parte da cadeia de responsabilidade a gerência da agência.

65. Que sempre trabalharam de forma honrosa e disciplinada, cumprindo sempre as disposições emanadas pela Direção Geral do Banco, pois esse era o papel que competia aos gerentes gerais do Banco.

66. Defendem que referida tese teria sido acolhida no Relatório da equipe técnica do TCU, conforme afirmação dos Autos de Prestação de Contas do BNB (exercício 1999), TC 012.253/2000-B, quando o relator nega razões de defesa aos diretores do BNB envolvidos no processo, afirmando que (peça 116, p. 11-12):

"... os itens, pelos quais foram ouvidos em audiência dizem menos respeito ao processo de crédito em si, referindo-se em sua maioria, na verdade, aos artifícios utilizados para não efetivar os aprovisionamentos devidos e, assim, mascarar a real situação patrimonial da instituição. Dessa forma, tais argumentos em nada se prestam para justificar as irregularidades que lhe são apontadas". Afirma, ainda, que "... ainda que alguns deles tenham por base proposta ou parecer da área técnica, como é o da Nota Técnica atinente à rolagem em bloco das operações de repasse de recursos externos (Eurobônus), as instâncias técnicas orientavam a tomada de decisão. Seguir parecer não era sua obrigação, pois ele não se vinculava. Como gestores, eles deveriam assumir o ônus da decisão, que cabia ao mais alto escalão, como acima exposto, sobretudo dado à magnitude dos recursos envolvidos."

67. Destacam que o TCU admitiu que a decisão, dada a sua magnitude, era mesmo de competência da Superior Administração, afirmando ainda que o assunto diz menos respeito ao processo de crédito em si, referindo se, na verdade, aos supostos artifícios utilizados para não efetivar as provisões.

68. Citação também relevante para a defesa dos recorrentes diz respeito à análise do mérito, onde o relatório afirma que a adoção das cartas reversais não tinha como base a convicção dos gerentes de agência, mas sim a determinação das Superintendências Regionais, tendo por base autorização expressa da Superintendência do Processo Operacional, conforme transcrito (item 228 do relatório condutor da deliberação combatida, peça 124, p.15):

“Saliente-se inicialmente que, ao contrário do afirmado pelos responsáveis, as cartas reversais não eram acatadas com base na convicção dos gerentes de agência quanto à consistência da manifestação da vontade do devedor em renegociar a dívida dentro de condições que atendessem a ambas as partes, mas sim por determinação das Superintendências do BNB, tendo por base autorização expressa da Superintendência do Processo Operacional do Banco, consoante atestam as diversas mensagens eletrônicas encaminhadas pelos gerentes de agência ouvidos em audiência no presente processo (vide, por exemplo, documentação inserida à fls. 4506/4515 do vol. 27 e às fls. 5374/5382 do vol. 31)”

69. Dizem, ainda, que no BNB cabe à equipe da Direção Geral criar produtos e serviços, normas e procedimentos e orientar a rede de agências a melhor forma de condução dos negócios e cabe a equipe das agências executar as normas e orientações emanadas da Direção Geral.

70. Alegam que não há grave infração à norma legal e requerem, por fim, que as penalidades sejam tornadas sem efeito.

Análise

71. As defesas então apresentadas, de modo geral, renovam as razões de justificativa apresentadas na fase original do processo, argumentando, em essência, que tiveram participação de menor importância na renovação das dívidas. Em síntese, alegam que cumpriram ordens emanadas da Direção Geral do Banco, pois esse era o papel que competia aos gerentes de agências.

72. A propósito, a Carta Reversal é considerada tão somente um “aditivo simplificado”, que se inicia com a manifestação de vontade da empresa devedora e se concretiza com o “de acordo” desta, após a resposta do Banco. Essa definição consta do Roteiro para Regularização de Operações por meio de Cartas Reversais, constante à peça 8, p. 6-7.

73. Nesse contexto, não resta dúvida quanto à participação dos gerentes na formalização dos atos, assinando, em nome do Banco, na qualidade de gerentes de agência, na renovação dos créditos. Dessa forma, a análise das alegações recursais cinge-se ao reexame das condutas dos gerentes de agência responsáveis pela utilização de cartas reversais, objetivando avaliar o grau de culpabilidade de cada responsável.

74. Conforme descrito nos itens 1727/1728 do Relatório do Acórdão a *quo* (peça 127, p. 32), as condutas que serviram de base para a responsabilização dos gerentes foram as seguintes:

1727. Quanto ao mérito, cabe salientar que a existência de autorização da Superintendência do Processo Operacional e/ou da Superintendência Regional PB/PE para emissão das reversais não exime o ex-gerente de responsabilidade pelo cometimento de ato manifestamente ilegal.

1728. Isso porque, conforme exaustivamente enfatizado anteriormente quando da análise das justificativas de outros ex-gerentes, ao renovar reversais dessas empresas durante o período em que ocupou a Gerência Geral da Agência Metro Recife, o Senhor Jenner do Rego **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).** - Destaque

75. Diversamente, notamos que não houve descumprimento das normas internas da instituição. Pelo contrário, entende-se que o conteúdo do mencionado Roteiro ratifica a tese de defesa dos gerentes, qual seja, **ausência de poder decisório**. Isso porque, em conformidade com aquele documento, os gerentes recebem as propostas dos cliente/empresa e encaminha-as ao Superintendente Regional, a quem compete examinar os aspectos de formalização do termo aditivo. Se aprovado, o mesmo é devolvido à gerência para sua efetivação (peça 8, p. 6-7). Isso está expresso no item 6 daquele documento, como segue (peça 8, p. 6-7): “as agências deverão enviar cópia das Cartas reversais para as respectivas Superintendências Regionais, a quem caberá examinar os aspectos de formalização desses instrumentos”

76. Neste contexto, é importante salientar que a utilização das cartas reversais era uma prática recorrente em diversas agências do BNB e não um procedimento isolado. Mais do que isso, o propósito dessas operações vai muito além das preocupações imediatas das agências, conforme reconheceu a própria Relatora, ressaltando que tais manobras eram um artifício utilizado para não efetivar as provisões devidas e, assim, mascarar a real situação patrimonial da instituição.

77. Esses elementos, por si, evidenciam que a utilização das cartas reversais estava inserida no âmbito de diretrizes emanadas da mais alta cúpula da administração da instituição, extrapolando, assim, o poder de influência dos gerentes de agência.

78. Há, ainda, outros elementos que indicam que o comando para utilização das cartas reversais emanavam da alta administração. Um deles, e muito relevante, é que as dívidas renovadas por meio de cartas reversais eram de grande valor, conforme se observa nos ofícios de audiência. Nessa ordem, não é razoável admitir que decisões dessa dimensão pudessem ser adotadas por “subalternos gerentes de agência” (como os próprios recorrentes se qualificam). Não se tratava de ato rotineiro de administração de créditos, mas de decisão que envolvia consideráveis riscos para a instituição credora e, por isso, reclamava a atenção superior.

79. Conclusivamente, as evidências indicam que o poder decisório sobre a renovação das dívidas por meio de carta reversal ficou concentrado na alta administração do Banco, cabendo aos gerentes à execução das diretrizes superiores. Aliás, em parte, a Relatora, ao apreciar as condutas individuais dos gerentes, não se olvidou de que as maiores responsabilidades caberiam àqueles com maior poder de decisão, razão pela qual os recorrentes foram punidos com sanções mais brandas comparadas àquelas aplicadas aos demais responsáveis pelas irregularidades.

80. Apenas para registro, ressalta-se que as condutas ora examinadas são distintas das analisadas no âmbito do TC 926.323/1998-9, referente à prestação de contas do Banco do Nordeste do Brasil – BNB, relativas ao exercício de 1997. Naquele processo, o Procurador Julio Marcelo de Oliveira, no Parecer constante da Peça 71, ao verificar a culpabilidade dos gerentes de agências, concluiu que não comungava com o entendimento da Serur de que “as gerentes de agência, ao participarem formalmente dos atos de postergação da dívida da Encol, atuaram sem poder decisório relevante, não lhes sendo exigível que se opusessem à decisão da cúpula do banco, de não executar judicialmente os créditos vencidos” (peça 68, p. 6, TC 926.323/1998-9).

81. O Ministro Walton Alencar Rodrigues, Relator do Acórdão 199/2013 – TCU – Plenário, seguiu o entendimento do representante do *Parquet*, mas deixou consignado que as gerentes de agências, naquele caso, descumpriram normas internas, atraindo para si a responsabilidade pelos atos praticados, conforme o seguinte trecho do Voto:

A assinatura do aditivo de 20/6/97 (prorrogando o vencimento da dívida) ocorreu sem o pagamento prévio de parte dos acessórios vencidos; sem a comprovação de regularidade junto aos órgãos federais; sem o reforço nas garantias; sem que o Comac e a Diretoria do Banco o tivessem aprovado

previamente – tudo em afronta a normas legais e a procedimentos internos do banco, devidamente indicados na instrução da Secex/CE.

Reforça a culpabilidade das recorrentes o fato de, em relação à assinatura de aditivo sem o pagamento prévio de parte dos acessórios vencidos, somente a Diretoria e o Comac seriam alçadas competentes para liberar a transação na forma em que se deu - sem pagamento de acessórios, conforme item 6, Capítulo 4 do Título 8 do Manual Auxiliar (peça 31, p. 23). Apesar da "homologação" que se fez, não caberia à agência assim proceder, nos termos do estabelecido no próprio item 7 do Capítulo 10 do Título 22 de citado Manual (peça 31, p. 26 - TC 926.323/1998-9).

82. Como se vê, as condutas ora examinadas são diferentes daquelas apreciadas no TC 926.323/1998-9. Naquele houve descumprimento de normas internas, nesse os gerentes seguiram os procedimentos determinados pela direção do Banco.

83. Portanto, considerando que os gerentes de agências não descumpriram normas internas do Banco e que atuaram sem poder decisório, não lhes era exigível conduta diversa, no sentido de que se opusessem à decisão da alta administração do BNB. Deve-se considerar que as questões envolvidas tratavam de procedimentos meramente operacionais e não de ordem manifestamente ilegal, as quais os gerentes tivessem o dever legal de se opor.

84. Justifica-se, assim, o provimento dos recursos de reconsideração interpostos pelos gerentes de agência, no caso específico da utilização das cartas reversais.

85. Por último, cabe registrar a existência de um grupo de gerentes de agência inserido no item 9.8 do Acórdão recorrido que não ingressou com recurso de reconsideração. A esse respeito, considero importante destacar os itens 50 e 51 do Voto que fundamentou o Acórdão 760/2013-Plenário, que apreciou os embargos de declaração opostos contra o Acórdão ora recorrido (peça 415, p. 9):

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.

86. É exatamente o caso em exame. Isso porque as apenações decorreram dos mesmos fatos e fundamentos examinados neste bloco. Trata-se de questões objetivas cujos efeitos, pelos mesmos motivos expostos nos itens 50 e 51 do Voto que fundamentou o Acórdão 760/2013-Plenário, devem ser estendidos a todos, mesmo àqueles gerentes de agência que não tenham interposto recursos de reconsideração, quais sejam:

- Carlos Alberto de Menezes Gerente Agência Metro Recife/PE Ofício 1062/2004, peça 94, p. 22-23;

- Alexandre Ramari Vilas Boas B. da Silva Gerente Agência Caruaru/PE, Ofício 0192/2005, peça 112, p. 26-27;

- Edson do Amor Cardoso Gerente Agência Caruaru/PE, Ofício 1054/200, Peça 87, p. 31-32;

- Enildo Lemos Correia de Vasconcelos Gerente Agência Metro João Pessoa/PB, Ofício 1059/2004, peça 86, p. 43-44;

- José Ilo Rogério de Holanda Gerente Agência Metro João Pessoa/PB, Ofício 1060/2004, peça 105, p. 41-42;

- Manoel Messias Teixeira Gerente Agência Medeiros Neto/BA, Ofício 1055/2004, peça 104, p. 48-49;

- Sérgio Luiz do Nascimento de Melo Gerente Agência Metro Empresarial Catabas /BA, Ofício 1041/2004, peça 85, p. 2-3;

- Carlos Alberto Santos Silva Gerente Agência Metro Empresarial Catabas/BA Ofício 1057/2004, peça 86, p. 41-42.

Responsável: Alberto Henrique Amorim - ex-Gerente Geral da Agência Metro Empresarial Catabas/BA (peça 259, p. 1).

- Ofício 1.058/2004, peça 88, p. 31-32

Ocorrência não justificada

- rolagem de dívidas sem análise técnica, mediante a utilização reiterada de carta-reversal, que ao contrário do uso tradicional do instrumento, isso era feito sem qualquer análise técnica sobre as condições e garantias do cliente e repetidas vezes em relação ao mesmo contrato, permanecendo alguns no estado de normalidade provisória, por mais de cinco anos, em desacordo com os arts. 1º e 2º da Resolução 1.748/1990 e Lei 6.404/1976.

Argumentos

87. Diz que o julgamento se baseou em informações não requeridas em defesa prévia do responsável.

88. Defende que provou que não teve participação na assinatura de nova carta reversal, desse modo, não pode ser responsabilizado pelo uso desta. Destaca que o auditor acatou tal fato como verdadeiro, e transcreve excertos do relatório condutor da deliberação combatida (peça 259, p. 3).

89. Em verdade, o recorrente estaria sendo responsabilizado por motivo diverso, qual seja, por não efetuar os procedimentos operacionais para retorno às cláusulas originais da operação. Isso seria comprovado pelo conteúdo constante dos parágrafos 1836 a 1839 do relatório que fundamenta a deliberação combatida (peça 259, p. 4). Destaca que não foi chamado a este TCU para se pronunciar sobre esse novo motivo.

90. Explica que não podia efetuar os procedimentos operacionais padrões estabelecidos no item II.5 do Roteiro para Regularização de Operações por meio de carta reversal, uma vez que a empresa Olvebasa já se encontrava com sua dívida em cobrança judicial e que o processo instaurado que tratava da renegociação das dívidas (condições e garantias) apresentava-se sob análise em instância superior para decisão. Até que essa decisão fosse proferida pela Diretoria do BNB, a agência não poderia adotar outras providências e, no entendimento do recorrente à época, também não poderia emitir nova carta reversal, sob pena de rolagem de dívida da empresa Olvebasa. Destaca que, tal aprovação não ocorreu até a aposentadoria do responsável, nove meses após findar o prazo estabelecido pela anterior carta reversal.

91. Diz que o relatado pode ser corroborado pela análise constituída pelo TCU ao responsabilizar o Sr. Carlos Alberto Santos Silva pela assinatura de carta reversal, conduzindo a rolagem da dívida da empresa Olvebasa (parágrafos 1805 e 1813 do relatório condutor da deliberação combatida) – peça 259, p. 6.

92. Além disso, destaca que o TCU tinha ciência da cobrança judicial da empresa Olvebasa e ficou destacado que os gerentes, ao assinarem a carta reversal, infringiram ao disposto no item I-5 do Roteiro de Regularização de Operações por meio de Carta reversal que estabelece que a carta reversal “não deve ser utilizada quando a dívida estiver em cobrança judicial” (itens 1782 e 1803 do relatório condutor da deliberação combatida - peça 259, p. 7).

93. Diz que os parágrafos 1837 e 1838, do relatório condutor do acórdão combatido também atribuem ao recorrente o fato de o Banco Central ter verificado deficiência de provisão para devedores duvidosos, com relação à Olvebasa da ordem de R\$ 38,018 milhões, em 31/12/1999 (peça 259, p. 10). Defende que tal fato é inepto, pois o recorrente foi o único arrolado ao presente processo que, estando em pleno exercício para execução de carta reversal, não o fez, interrompendo uma série de cartas reversais que foram emitidas em favor da empresa Olvebasa, tais como as datadas em 30/5/1997, 30/9/1997, 31/12/1998 e 30/4/1999 (ver item 1771 do relatório condutor da deliberação combatida).

94. Conclui que não teve nenhuma responsabilidade sobre a rolagem de dívidas sem análise técnica mediante a utilização de carta reversal.

95. Requer, por fim, a anulação da deliberação combatida e a exclusão do recorrente dos presentes autos.

Análise

96. De fato, foi reconhecido no relatório que fundamenta a deliberação combatida que o recorrente não participou da assinatura da carta reversal em nome da empresa Olvebasa – Óleos Vegetais da Bahia S/A, pois a mencionada carta foi assinada em 30/4/1999, pelo gerente que lhe antecedeu na agência Metro Empresarial Catabas, Senhor Carlos Alberto Santos Silva (item 1835 do relatório condutor do acórdão combatido – peça 127, p. 45).

97. No que toca à irregularidade, a responsabilização do recorrente restou configurada e em razão do seguinte (peça 127, p. 45):

1836 Omite o Senhor Alberto Amorim, no entanto, que, em não se concretizando a renegociação de dívida até 31/8/99, prazo estabelecido na carta reversal (fl. 4434), a Agência responsável pelas operações, no caso a gerenciada por referido gestor, deveria ter adotado as medidas determinadas no item II.5 do Roteiro para Regularização de Operações por meio de Carta Reversal, anexo ao Expediente 1997/9466-0193, da Superintendência do Processo Operacional, que estabelece taxativamente que ‘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’ (vol. 26 – fl. 4407). Nesse aspecto, enfatize-se que, nos termos do item 6 de referido Expediente 1997/9466-0193, cabe às agências a adoção de tais procedimentos operacionais (vol. 26 – fl. 4405).

1837 Não obstante, tal não ocorreu conforme constatado pelo Banco Central no processo administrativo nº 0301206689, quando apurou, apenas com relação às operações da empresa OLVEBASA – Óleos Vegetais da Bahia S.A., deficiência de provisão para devedores duvidosos de nas Demonstrações Financeiras do BNB, de 31/12/99, da ordem de **R\$ 38,018 milhões** (anexo 1 – fl. 150).

1838 Frise-se, quanto a esse aspecto, que as duas operações de citada empresa apresentavam atraso desde dezembro/94, sem nenhum reembolso desde então – fl. 5191 do vol. 30.

1839 Ou seja, o Senhor Alberto Henrique Amorim não efetuou os procedimentos operacionais para retorno às cláusulas originais da operação, em que pese a não concretização da renegociação, com o que créditos há muito ilíquidos permaneceram sendo retratados como em situação 'normal' na contabilidade do BNB.

1840 Em assim procedendo, o ex-gerente Carlos Alberto Santos Silva descumpriu o disposto nos art. 1º, 2º e 9º da Resolução CMN/BACEN Nº 1748/1990 e no art. 183 da Lei Nº 6404/1976.

98. O recorrente afirma que foi responsabilizado por um fato que não foi objeto de sua audiência, qual seja, por não efetuar os procedimentos operacionais para retorno às cláusulas originais da operação.

99. Entende-se que os excertos destacados acima evidenciam a ocorrência da irregularidade descrita no ofício de audiência 1.058/2004. Apesar de não ter assinado a carta reversal, a conduta do responsável (ação ou omissão) poderia ter contribuído para a rolagem das dívidas, assim, não haveria que se falar em nulidade nos termos de sua audiência, não havendo necessidade de um novo chamamento do responsável.

100. Conforme se depreende da leitura dos excertos retirados do relatório que fundamenta a deliberação combatida, o Ministro-Relator entendeu que o recorrente contribuiu para a rolagem da dívida, por meio de carta reversal, ainda que não assinada por ele, pois deveria ter observado o item II.5 do Roteiro para Regularização de Operações por meio de Carta Reversal, anexo ao Expediente 1997/9466-0193, da Superintendência do Processo Operacional, bem como o item 6 que atribuiria à agência a adoção de tais procedimentos operacionais (peça 88, p. 6-7). Sua conduta teria resultado no descumprimento do disposto nos art. 1º, 2º e 9º da Resolução CMN/BACEN 1748/1990 e no art. 183 da Lei 6404/1976.

101. Com as vênias de estilo, entende-se de forma diversa. Deve-se considerar, na mesma linha dos exames dos recursos de reconsideração do grupo de gerentes de agência, Srs. Marco Antônio da Silva Machado, Jonas Souza Sala, Nilton Pereira Bento, Sergio Maia de Faria Filho, Jenner Guimarães do Rêgo e Ernesto Pereira Leite Filho, que tais gerentes atuaram sem poder decisório, não lhes sendo exigível que se opusessem à decisão da alta administração do BNB. Inclusive porque não se tratava de ordem manifestamente ilegal, as quais os gerentes tivessem o dever legal de se opor, mas de questões meramente operacional do Banco.

102. Dessa forma, com mais razão, justifica-se o provimento do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Alberto Henrique Amorim - ex-Gerente Geral da Agência Metro Empresarial Catabas/BA, posto que este sequer assinou as cartas reversais.

Recorrente: Ivo Ademir Lemos - ex-Contador do BNB (peça 268, p. 1-8).

- Ofício 1.049/2004 – peça 86, p. 33

- Ofício 461/2003 – peça 48, p. 21

Ocorrências

- omissão de constituição de provisões pela não classificação das operações em contas de créditos em atraso e créditos em liquidação;

- insuficiência de provisão para amparar operações de difícil liquidação deferidas com recursos do FNE, pela aplicação dos critérios de finidos pela Resolução Bacen 1.748/1990

- registro contábil de 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 2.106/1991, anexo III, item 3, verificado nos demonstrativos financeiros do exercício findo em 31/12/1999.

- rolagem de dívidas sem análise técnica, mediante a utilização de carta reversal;

- rolagem em bloco de diversas operações de crédito, sem a formalização de qualquer instrumento, com prorrogação de dívidas nos sistemas de informática, mediante simples decisão administrativa em afronta à Resolução 1.748/1990;

- compensação indevida de créditos de imposto de renda e contribuição social sobre o lucro líquido a pagar no período de julho de 1998 a julho de 2000;

- apresentação de demonstrativo financeiro que não refletia a real situação patrimonial, em 31/12/1999, tendo sido apresentados resultados positivos, quando, na verdade, havia prejuízo, em desacordo com a Lei 6.404/1976;

- distribuição indevida de dividendos, no valor de R\$ 18.715.000,00, em 31/12/1999, em desacordo com a Lei 6.404/1976;

- 106 irregularidades nos sistemas de informações e de controles internos apontados pelo Bacen;

- ausência ou insuficiência de provisão para passivos contingentes cíveis, trabalhistas e fiscais, em desacordo com COSIF 1.1.2.3, COSIF 2.2, Parecer de Orientação CVM N° 18/1990, Resolução CFC N° 750/1993, art. 10, aplicável em virtude do disposto no art. 177, caput, da Lei N° 6.404/1976, COSIF 1.1.2.5 e Lei N° 6.404/1976, art. 184, I (itens 3.16, 3.17 e 3.18 do Anexo II da Súmula das Irregularidades levantadas na IGC e encaminhadas ao BNB por meio do Ofício DEFIS/GTBSB-2000/0057, de 17/2/2000);

- insuficiência na constituição de provisão para desvalorização de bens não-de-uso próprio, em desacordo com COSIF 1.1.2.3 e 1.10.2.6 ‘b’;

- 34 irregularidades relacionadas às operações de Tesouraria e Outros Ativos/Passivos.

Argumentos

103. Menciona um rol de irregularidades extenso que teria fundamentado a sua penação (peça 268, p. 2-4). No entanto, verifica que algumas ocorrências foram reconhecidas como não sendo da responsabilidade deste e, dessa forma, requer a correção do acórdão combatido no que toca ao valor da multa aplicada.

104. Entende que foi responsabilizado apenas pela veracidade das informações e registros a ele afetos, e não por questões afetas à área jurídica ou mesmo à decisão pela utilização das cartas reversais, conforme consignado no item 966 do acórdão recorrido.

105. Diz que não lhe competia escriturar individualmente cada uma das milhares de operações de crédito realizadas pelas diversas agências do banco. Acrescenta que não participava das avaliações dos clientes e de suas operações, para efeito de aferição do nível de risco, nem efetivava a classificação dos créditos, para fins de provisão.

106. Alega que não era sua responsabilidade gerenciar o Sistema Integrado de Administração de Crédito – Siac, que acompanhava e controlava todas as operações de crédito do Banco do Nordeste.

107. Argumenta que, pela elaboração das demonstrações contábeis, cabia ao recorrente apenas recolher as informações e os dados totalizados dos sistemas informatizados, dando-lhes o devido tratamento.

108. Diz que a ação de improbidade (processo 2002.81.00.008711-0 da 5ª Vara da Justiça Federal – Seção Judiciária do Ceará) que analisa os mesmos fatos ora tratados concluiu pela exclusão da responsabilidade do recorrente, em razão da manifesta ilegitimidade passiva. Transcreve trechos da sentença (peça 268, p. 5). Destaca que no processo judicial foi realizada perícia judicial por especialistas conhecedores, em profundidade, do Sistema Financeiro Nacional e concluiu pela exclusão da responsabilidade do recorrente.

109. Tece considerações e traz jurisprudência sobre responsabilidade subjetiva (peça 268, p. 6).

110. Aduz que, em cumprimento às atribuições de contador, para fins de elaboração das demonstrações contábeis do BNB, servia-se de informações e dados totalizados dos sistemas informatizados da instituição, que eram monitorados pelas áreas de supervisão e controle de crédito. Acrescenta que nunca agiu com desídia ou má-fé.

111. Conclui que não há dolo ou culpa em sua conduta e a multa aplicada é de alto valor, acima da capacidade financeira do recorrente. Da mesma forma, não haveria motivos para que este fosse denunciado pelo Conselho Federal de Contabilidade.

112. Requer, por fim:

a) a exclusão das irregularidades destacadas nos itens 4, 5, 12b, 12c, 12d, 15b e 15c do parágrafo 92, com a conseqüente redução da sanção aplicada;

b) conhecimento e provimento do recurso;

c) exclusão do item 9.12 do Acórdão 3.249/2011 – TCU – Plenário que determinou o encaminhamento de cópia do relatório e voto ao Conselho Federal de Contabilidade.

Análise

113. Não obstante o extenso rol de irregularidades que fundamentou a apenação do Sr. Ivo Ademar Lemos, ex-Contador do BNB, em essência, a sua responsabilização se deu porque era o responsável pela manutenção da contabilidade e, nessa qualidade, deveria zelar para que os registros contábeis e os demonstrativos financeiros refletissem a real situação patrimonial do Banco.

114. Ressalta-se que a sua responsabilidade está bem caracterizada nos autos. A título de exemplo, destaca-se o seguinte trecho do Relatório que fundamentou o Acórdão ora recorrido:

1002. Nesse sentido, lembre-se que, como informado na análise efetivada nos parágrafos 263 a 293, as operações de repasses de recursos externos (Eurobônus) já apresentavam expressivos níveis de inadimplência bem antes da desvalorização cambial, ocorrida em janeiro/99.

1003. Assim, a inadimplência dessas operações era da ordem de 72,7% ao final de 1997 e de 76,7% ao final de 1998. Acrescente que diversas operações já estavam com vencimento final expirado, enquanto várias outras, embora ainda não expiradas, apresentavam atrasos há mais de um ano (anexo 2 -fls. 541/556), portanto já estavam classificados como 'créditos em liquidação (créditos 'ruins')', a teor da Resolução CMN/BACEN nº 1748/90.

1004. Assim, quando recebeu as bases geradas pela Superintendência do Processo Operacional, em decorrência das rolagens autorizadas por Diretor e/ou Diretoria do Banco, sabia que as mesmas não refletiam a real situação dos créditos, e estava ciente de que, ao proceder aos lançamentos contábeis relativos a tais bases, tal ação faria com que a Contabilidade não retratasse a real situação

patrimonial daquela instituição financeira, já que créditos há muito ilíquidos passariam a ser apresentados como se de boa qualidade fossem (créditos normais).

1005. Ressalte-se que o mesmo ocorre com relação às operações do FNE e do PROFAT I 1006. Nesse aspecto, registre-se que nem as medidas Provisórias que facultaram ao devedor do FNE renegociar seus créditos inadimplentes, desde que manifestasse formalmente sua opção, tampouco a Resolução CODEFAT nº 222, de 1/10/99, estabeleceram que créditos não renegociados fossem automaticamente reclassificados de 'crédito em liquidação' para 'crédito normal'.

115. Em sentido diverso, o recorrente alega em sua defesa que a decisão proferida na Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, Processo **0008711-94.2002.4.05.8100**, (disponível <http://www.jfce.jus.br/consultaProcessual/resconsproc.asp>) decidiu, em relação às mesmas ocorrências apreciadas nestes autos, pela sua “manifesta ilegitimidade passiva”. Para uma melhor compreensão, destaca-se daquele relatório:

(...)

Entre as atribuições do contador do BNB não se pode constatar a de realizar ou a de tomar parte em deliberação sobre as condutas narradas na inicial, consistentes em (i) rolagem de dívidas mediante a utilização do instrumento denominado carta-reversal; (ii) omissão de constituição de provisões pela não classificação das operações em contas de créditos em atraso e créditos em liquidação; (iii) rolagem de diversas operações de crédito sem a formalização de qualquer instrumento; e (iv) reversão de inúmeras provisões para créditos de liquidação duvidosa sem qualquer razão que as autorizasse.

Como descrito no relatório do Banco Central (PT 9900995464), às folhas 71 dos autos, a Diretoria do BNB atuava de forma colegiada, sendo esta a forma que as aludidas condutas foram praticadas. Contudo, da diretoria não fazia parte o demandado IVO ADEMAR LEMOS, conseqüentemente, não podendo pelas condutas ser responsabilizado. A escrituração das mesmas não pode ensejar a sua responsabilidade, vez que apenas deu cumprimento aos atos deliberados pela Diretoria. Desta forma, EXCLUO da lide o promovido IVO ADEMAR LEMOS.

(...)

116. Pede-se vênia para discordar dos fundamentos da decisão proferida no âmbito da mencionada Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa e, por consequência, não acolher as alegações de defesa do recorrente, especialmente porque, mesmo que se excluísse o dolo da sua conduta, ainda restaria configurado erro grosseiro em sua atuação.

117. Entende-se ser irrelevante o fato deste não ter tomado parte das deliberações colegiadas do Banco, posto que outras são as razões que atraí a responsabilidade do contador. Por exemplo, o Contador é um profissional que deve atuar com independência, do qual se exige conhecimentos técnicos e uma postura ética compatível com a função. Cabe acrescentar que a contabilidade é uma profissão regulamentada, inclusive o Contador, por exigência legal, assina as demonstrações financeiras juntamente com os administradores, assumindo, por consequência, responsabilidade pessoal quanto à adequação desses demonstrativos.

118. Por isso, não se pode admitir que um Contador atuasse como simples “totalizador de saldo contábil” apurado por áreas alheia a sua.

119. Ademais, a fortes evidências nos autos que indicam que o recorrente faltou com o seu dever ético ao elaborar os demonstrativos contábeis do Banco. Cabe destacar que a Lei 6404/1976 é muito clara quanto aos registros e a elaboração dos demonstrativos contábeis. Têm que ser fidedignos. Mais ainda, o artigo 176, § 4º, da referida Lei prevê que “as demonstrações serão complementadas por notas

explicativas e outros quadros analíticos ou demonstrações contábeis necessários para esclarecimento da situação patrimonial e dos resultados do exercício”. Conclusão: a Lei exige transparência absoluta.

120. A culpabilidade do recorrente está bem evidenciada, pois este não laborou com os cuidados e cautelas necessárias ao elaborar os demonstrativos contábeis do Banco, faltando com o seu dever jurídico. O contador que agir com dolo ou erro grosseiro deve perfeitamente ter consciência do ato praticado e que isso faz surgir um instrumento jurídico que exigirá responsabilidades e reparação de danos.

121. Por último, cabe esclarecer que as decisões proferidas no âmbito de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa não vinculam as decisões desta Casa, por não ser de natureza penal (inexistência de fato ou negativa de autoria), conforme inclusive já se manifestou o Plenário no item 237 do Relatório que fundamentou o julgamento das contas, como segue:

Frise-se, no que concerne a mencionada liberação de responsabilidade do Senhor Ivo Ademar Lemos, ex-Contador do BNB, que esta Corte de Contas, no que concerne às suas deliberações, não se encontra vinculada a referido **Decisum**, ante o Princípio da Independência das Instâncias.

122. Em relação à rolagem de dívidas por meio de carta reversal, convém asseverar que no relatório que fundamenta a deliberação combatida foi ressaltado que o Senhor Ivo Ademar Lemos está sendo ouvido em audiência, tão somente, na qualidade de contador do Banco e, como tal, responsável pela veracidade das informações e registros a ele afetos, e não por questões afetas à área jurídica ou mesmo à decisão pela utilização das cartas reversais (peça 125, p. 48).

123. O fundamento legal para sua responsabilização é a Resolução de Diretoria do BNB RD/5114, de 9/2/99, que disciplina ser atribuição da Célula de Contabilidade do Banco (cujo responsável à época era o Senhor Ivo Lemos), dentre outras, o ‘acompanhamento da regularização de divergências entre os saldos contábeis dos diversos sistemas computadorizados de controle de operações de crédito, produtos financeiros e prestação de serviços bancários, e que aqueles apresentados pela contabilidade do Banco’ (peça 125, p. 480).

124. Deve-se ressaltar que as razões de justificativa do recorrente em relação às ocorrências aqui mencionadas foram rejeitadas (peça 125, p. 36-50 e peça 125, p. 1-3), não havendo que se falar em necessidade de revisão do julgado.

125. O responsável alega que a multa seria de alto valor e acima de sua capacidade financeira. Deve-se destacar que o *quantum* da multa aplicada levou em consideração a reprovabilidade das condutas do responsável e que esta respeita os limites do art. 58 da LO/TCU.

126. Verifica-se que a Ministra-Relatora autorizou o parcelamento da dívida em até 24 parcelas (subitem 9.10). De acordo com o previsto na *novel* disciplina do art. 217 do RI/TCU tal parcelamento pode ocorrer em até 36 parcelas.

127. Pelo exposto, não se justifica o provimento do recurso de reconsideração interposto pelo ex-Contador do BNB, Sr. Ivo Ademar Lemos, devendo a deliberação combatida ser mantida nos seus exatos termos, inclusive com o encaminhamento da deliberação que vier a ser adotada ao Conselho Federal de Contabilidade.

Recorrente: Avelino de Almeida Neto - ex-membro do Conselho de Administração do Banco do Nordeste do Brasil S/A (peça 304, p. 1-6):

Ocorrências

Ofício 1089/2004 peça 106, p. 20

- registro contábil de 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 2.106/1991, anexo III, item 3, verificado nos demonstrativos financeiros do exercício findo em 31/12/1999.

- irregularidades: 2 a 5, 7 e 8, e 12 a 15 (fl. 6003): grave omissão diante da obrigação estatutária de fiscalizar a gestão da diretoria (arts. 142 e 153 da Lei 6.404/1976 e art. 20 do Estatuto Social do BNB), a qual, na condução dos negócios societários, implementou práticas operacionais contrárias à legislação vigente, de forma contumaz, com reflexos contábeis e patrimoniais no Banco do Nordeste do Brasil S/A, dos seguintes gestores, pelos fatos apontados.

Argumentos

128. Diz que a Diretoria do BNB ao se desviar das regras de provisionamento com a emissão das cartas reversais o fez por si e não submeteu tal deliberação à apreciação do Conselho Fiscal ou de Administração. Não houve sequer consulta aos conselheiros, assim, não poderiam ter impedido a rolagem em bloco das dívidas.

129. Esclarece que o Conselho de Administração é um órgão normativo e não executivo ou fiscal do banco. Assim, quando um diretor (executivo) pratica algum ato de gestão, ao conselho nada é comunicado, de modo que não parece razoável admitir que o Conselho de Administração fosse o organismo do BNB capaz de atrair para si a responsabilidade de um ato tipicamente de gestão (descumprimento de normas acerca de provisionamento contábil).

130. Defende que deve ser aplicado aqui o mesmo entendimento defendido pelo MP/TCU no TC 014.120/2001-9, que excluiu a responsabilidade dos Conselheiros de Administração e Conselheiros Fiscais do BNB (peça 304, p. 5).

131. Diz que foi absolvido em processo administrativo instaurado pelo Bacen, cujo objeto foram os mesmos fatos irregulares tratados na prestação de contas. Anexa Ata da 322ª Sessão Pública de Julgamento do CRSFN (peça 5, p. 8-12).

132. Destaca jurisprudência do TCU (Acórdão 88/1993 – TCU – Plenário) na qual entendeu que a responsabilidade dos membros do Conselho de Administração não é genérica e se limita aos atos submetidos à sua apreciação e por eles praticados (peça 304, p. 5-6).

133. Argumenta que não houve dolo, má-fé ou prejuízo ao Erário.

134. Defende que não houve ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. Argumenta que se tratou de uma política gerencial da empresa, seguindo-se as diretrizes traçadas pela superior administração do banco.

135. Requer, por fim, o provimento do recurso, para tornar sem efeito a multa prevista no item 9.6 da decisão recorrida.

Análise

136. Cabe registrar que o Tribunal, por meio do Acórdão 760/2013 – Plenário, ao apreciar embargos de declaração, conferiu-lhes efeitos infringentes para “acatar as razões de justificativa, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Manuel Marcos Maciel Formiga, Martus Antônio Rodrigues Tavares, **Avelino de Almeida Neto**, Aloísio de Guimarães Sotero, Odair Lucietto, Mauro Sérgio Bogéa Soares, **Osmar Nelson Frota**, **Pedro Wilson Carrano Albuquerque**, **Rodrigo Pereira de Mello e**

Pedro Paulo Monteiro Vieira, e dar-lhes quitação, nos termos dos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992”.

137. Assim, conforme já demonstrado no exame de admissibilidade, o Sr. **Avelino de Almeida Neto** não tem mais interesse recursal.

Ocorrência

- demora na cobrança judicial, em desacordo com o Título 22, Capítulo 6, item 5 e Título 8, Capítulo 5 do Manual Auxiliar de Operações de Crédito do Banco c/c o art. 4º da Resolução Bacen 1.748/1990, nas operações relacionadas nos respectivos ofícios de audiência.

Recorrentes

a) Isaiás Matos Dantas - *ex-Gerente Geral das Agências Fortaleza Centro e Metro Aldeota* (peça 280, p. 1-17): Ofício 465/2003 – peça 48, p. 27-28

b) Alice Maria de Miranda Menescal - *ex-Gerente Geral da Agência Maracanaú (DIF)- CE* (peça 288, p. 1-9): Ofícios 462/2003 – peça 48, p. 24 e Ofício 1044/2004 - peça 105, p. 44;

c) Francisco Carlos Cavalcanti - *ex-Superintendente do Processo Operacional do Banco do Nordeste do Brasil S/A* (Peça 303, p. 1-5): Ofício 468/2003 – peça 48, p. 33 e Ofício 1036/2004 – peça 108, p. 18-19;

Argumentos

138. Ressaltam que havia uma orientação geral de negociar a dívida com foco na conciliação entre os interesses do Banco e a manutenção das condições de funcionamento dos clientes financiados. Prevalencia a constatação que as pequenas empresas em dificuldades teriam melhores condições de recuperação e retorno dos pagamentos estando funcionando; "um cliente morto não paga ao Banco".

139. Nesse contexto, a cobrança judicial, até pela severidade da restrição cadastral que impõe, tornaria improvável a sobrevivência daqueles clientes e só deveria ser utilizada como último recurso.

140. O Sr. Isaiás Matos Dantas salienta que a análise que rejeitou as suas razões de justificativa, baseou-se em documentos e informações de muitos anos depois, distanciando-se das circunstâncias que determinam os fatos à época. Em consequência, extraiu conclusões dissociadas do contexto, concluindo, depois de decorridos 12 anos, pela condenação e aplicação de multa em decorrência da demora na cobrança judicial.

141. Dizem que nenhum dos contratos mencionados no relatório que fundamenta a deliberação combatida tem atrasos desde 1997. Tais contratações teriam sido de 1997 e apenas um cliente concluiu a contratação no início de 1998, no dia 12 de janeiro. Segundo apontam, as mencionadas operações, seis dentre dezenas de outras contratadas naquele ano, foram financiamentos para implantação de micro/pequenas empresas, com exigibilidade de juros no período de carência precedente ao de amortização, em parcelas (principal e juros) mensais, de 3 a 8 anos. Os créditos foram formalizados por cédulas de crédito, que estipulam o vencimento final e todas tiveram o aval do FAMPE- Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas, prestado pelo Sebrae - mecanismo de iniciativa do governo federal para ampliar acesso ao crédito, com função exclusiva de complementar garantias exigidas em financiamentos de instituições financeiras.

142. Para demonstrar que agiram de acordo com orientação da direção superior, ou seja, em consonância com a política do Banco, mencionou trecho de defesa de diretores do BNB apresentada no âmbito do TC – 929.282/1998-1, como segue (peça 280, p. 6-7):

(...)

10. As informações que prestei na diligência são verdadeiras e guardam correlação com os fatos e circunstâncias da época, razões pela quais gostaria de aprofundar os esclarecimentos para facilitar a compreensão mais apropriada dos elementos que definiam a condução gerencial e operacional:

(...)

10.3. Para comprovação, transcrevo trechos do relatório do processo 929.282/1998-1 deste Tribunal, com as justificativas apresentadas por dois Presidentes do Banco no período auditado: expressam a opinião dos titulares do mais alto cargo executivo do Banco do Nordeste sobre a condução gerencial para situações de atrasos em financiamentos:

§ 8.11.10: “... no tocante à cobrança judicial dessas dívidas, a análise tem de ser mais abrangente. Pela própria ação financiadora do BNB, as garantias das operações se constituem do capital fixo dos próprios empreendimentos e uma execução judicial poderia causar a paralisação das atividades da empresa o que frustraria o objetivo principal do BNB.”

§ 8.11.11: Ainda em relação a esse item, o responsável afirma que um processo judicial demandaria muito tempo, e que ao longo desse tempo as garantias dos empréstimos se dilapidariam, perdendo o seu poder de solver as obrigações. Além disso, assegura o responsável, o fato de se iniciar uma ação judicial não faz ingressar nenhum recurso no caixa do banco, ao contrário das negociações com os devedores, nas quais geralmente se obtém o pagamento de parcela da dívida. Por isso, na opinião do responsável a melhor garantia para o banco é a continuidade do financiamento.”

(...)

143. Renovam também as informações prestadas anteriormente sobre cada um dos clientes, demonstrando que o gerenciamento era permanente, considerava a assistência à dívida pelo cliente e a situação de cada um era avaliada quanto às perspectivas de negociação amigável, até que fosse indicada a execução judicial como último dispositivo a recorrer, registrando ainda que todos os processos de cobrança judicial foram concluídos.

144. De forma mais particular, o Sr. Francisco Carlos Cavalcanti alega que:

a) assumiu a Superintendência do processo operacional em 5/8/1999. Antes exercia a função de Gerente do Ambiente de Suporte Mercadológico (período 10/9/1997 a 4/8/1999) e Gerente de Operações Financeiras (período de 4/7/1995 a 9/9/1997), portanto, de julho /1995 a agosto/1999, não tinha qualquer ligação com a área de crédito.

b) a documentação constante da Inspeção Geral Consolidada (IGC) do BNB, que teria servido de premissa para a imputação da pena, teve como data base até 31/8/1999, portanto, com atos e fatos anteriores à posse do recorrente na função de Superintendente do Processo Operacional, não cabendo a este ser responsabilizado.

c) no que toca à irregularidade constante do ofício de audiência, ressalta que, a despeito da responsabilidade pela ação de cobrança judicial recair sobre os gerentes de agência/Superintendência Regional, conforme disciplinava os normativos de então, em relação aos 26 clientes elencados no item 1 do Ofício 468/2003, que representaram as irregularidades 10 e 11, com exceção de quatro clientes, todos os demais já estavam em situação de atraso quando da assunção do signatário na função de Superintendente do Processo Operacional, ou seja, no dia 5/8/1999. Ressalta que todos os clientes tiveram seus processos devidamente ajuizados, mesmo que na maioria deles, fora do prazo estabelecido pelos normativos internos do BNB, principalmente em função do lento processo de renegociação de crédito experimentado pelo Banco, representado pelas diversas etapas necessárias para a realização de uma renegociação de dívida e, muitas vezes, calcados no princípio da economicidade.

145. Ao final, concluem que não se poderia atribuir a eles qualquer negligência quanto a estes e outros assuntos na condução das Agências, tanto que as avaliações formais do Banco não fazem reparos quanto ao cumprimento das responsabilidades que lhes foram atribuídas.

Análise

146. A Resolução CMN/Bacen 1748/1990 é taxativa quanto à obrigatoriedade de adoção de medidas judiciais por parte das instituições financeiras, visando reaver os créditos inadimplidos, no prazo máximo de 180 dias dos respectivos vencimentos, a teor de seu art. 4º, estabelecendo apenas duas exceções, as quais não se referem às operações ora em comento (peça 139, p. 37).

147. Enfatize-se que o Manual Auxiliar de Operações de Crédito do BNB estabelece que as dívidas em atraso devam ser objeto de execução judicial (variando o prazo de espera de 15 a 60 dias, conforme o caso), conforme Título 22, Capítulo 3, itens 2 a 5, e Capítulo 6, item 5 (peça 138, p. 34); ou objeto de solicitação de ampliação de prazo para não execução, consoante Título 8, Capítulo 5, item 11 (peça 138, p. 48).

148. Sobre o assunto, convém reproduzir trecho da Decisão Difis-2007/29, de 4/4/2007, exarada no processo administrativo do Bacen 0301206689, em que o Diretor de Fiscalização do Banco Central assim se manifesta, *in verbis* (peça 133, p. 20):

A atividade principal dos bancos comerciais, bem assim os de desenvolvimento, consiste no processo de concessão de créditos, em todas as suas etapas: análise, contratação, acompanhamento, contabilização (incluindo a classificação das operações) e cobrança. Havendo inadimplência, conforme a Resolução 1.748/90, normativo em vigor na época, as operações nessa situação deveriam, desde o primeiro vencimento, ser consideradas como operações em atraso e, após os prazos previstos, ser transferidas para créditos em liquidação e aprovisionadas. Logo, não se diga que as operações não configuram perdas prováveis ou efetivas, pois era imperativo ao BNB exigir o adimplemento da obrigação. Inclusive, o levantamento realizado pela IGC e reconhecido na defesa do BNB, mostra que a política de recuperação de crédito, à época, era marcada pela morosidade com que eram ajuizadas as ações de cobrança.

149. Entende-se que a materialidade da irregularidade está claramente evidenciada, pois as operações relacionadas nos itens da audiência apresentavam atrasos superiores a 180 dias, independentemente de terem ocorrido no ano de 1997.

150. Entende-se que os argumentos do Sr. Isaías Matos Dantas e da Sra. Alice Maria de Miranda Menescal no sentido de que a cobrança judicial poderia ser prejudicial ao BNB, pois frustraria o recebimento dos valores em decorrência das consequências da cobrança judicial (restrição cadastral da empresa) não devem ser acatados. Sobre a morosidade na cobrança judicial, cabe transcrever excerto do Relatório de Auditoria do Controle Interno, referente às contas do Banco do Nordeste, exercício de 2000 - TC 014.120/2001-9, *in verbis* (peça 146, p. 24):

De uma forma geral, os novos argumentos do Banco reforçam a sua postura em adotar longas negociações administrativas por entender que esse caminho é o mais adequado para a recuperação dos créditos e a via judicial apresenta obstáculos (concurso de créditos e extensão de recursos) que inviabilizam os resultados financeiros da ação. Contudo, não encontramos resultados financeiros e econômicos dessa política de cobrança adotada pelo Banco, visto que a inadimplência torna-se cada vez maior, assim como as despesas de provisionamento do Banco, vide item (...). Além disso, a cobrança amigável deve ser lastreada em possibilidades concretas e formais que evidencie a consecução dos créditos em questão, fato que não vem sendo observado nas operações examinadas. Diante disso, recomendamos que o Banco cumpra os procedimentos estabelecidos no Manual Auxiliar - Operações de Créditos, principalmente no que tange ao rito de cobrança judicial.

151. Em relação à cadeia de responsáveis, devem ser feitas algumas considerações.
152. Um dos fundamentos legais para a responsabilização dos gerentes de agência está no Título 22, Capítulo 6, item 5, que, explicitamente, disciplina quais as providências a serem adotadas pela **agência** imediatamente após enquadrada a operação como irregular ou, conforme o caso, tendo-se esgotado o prazo concedido para não execução sem que a dívida tenha sido regularizada (peça 138, p. 37). Dentre estas, destaca-se a medida prevista no subitem 5.2, que determina que “**autorizará a cobrança judicial da dívida**” (grifos acrescidos) (peça 138, p. 38).
153. Nesse sentido também está o art. 4º da Resolução CMN/Bacen 1.748/1990, que disciplina o seguinte:
- ‘Art. 4. **As instituições** ficam obrigadas a tomar medidas judiciais visando a 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, a exceção de:
- i – adiantamentos a depositantes e adiantamentos sobre contratos de câmbio, bem como créditos decorrentes das operações indicadas nos itens iii e iv do art. 1. desta resolução (tratam de operações de câmbio e de operações titulas por empresas importadoras), cujo prazo máximo será de 30 (trinta) dias, a contar da data da inscrição em créditos em liquidação;
 - ii – créditos cujos saldos devedores atualizados não ultrapassem o montante correspondente a 2.000 (dois) bônus do tesouro nacional.’ (grifos acrescidos)
154. Conforme consignado no relatório que fundamenta a deliberação combatida, “a norma estabelece de forma imperativa a conduta a ser seguida: ‘as instituições ficam **obrigadas** a tomar medidas judiciais’, não podendo, portanto, o administrador se furtar de cumpri-la.” (grifos acrescidos) (item 1905, peça 128, p. 2).
155. Assim, o argumento do Sr. Isaías e da Sra. Alice de que agiram de acordo com orientação da direção superior não se presta a afastar a responsabilização, tendo-se em vista que, segundo as normas destacadas, tinham o dever de agir e não agiram.
156. Assevera-se que o Sr. Isaías ocupou a Gerência Geral da Agência Fortaleza Centro no período de junho/1995 a novembro/1998, consoante informações prestadas pelo BNB (peça 83, p. 50). Ainda de acordo com o informado pelo Banco do Nordeste (peça 84, p. 2), o Sr. Isaías Dantas ocupou a Gerência da Agência Metro Aldeota no período de 1º/12/1998 a 27/02/2001. Observa-se do relatório que fundamenta a deliberação combatida que tais períodos de gestão foram considerados na análise da responsabilização do recorrente (itens 1982/1995, peça 128, p. 12-13).
157. No que toca a Sra. Alice, inicialmente, convém asseverar que em suas razões de justificativa afirma que exerceu a função de Gerente Geral da Agência de Maracanaú (DIF) no período de junho/1997 a maio/2000, realizando o acompanhamento dos créditos sob sua responsabilidade, dentre os quais os mencionados no Ofício de audiência (item 1882 do relatório, peça 127, p. 50).
158. Entende-se necessário transcrever excertos do relatório condutor da deliberação combatida que evidenciam o conhecimento da responsável acerca das irregularidades, bem como a sua atuação no sentido de contribuir para a ocorrência destas (peça 128, p. 1):
1894. Quanto à afirmação de que a Ação de Execução contra o devedor Pedro Antônio Cipriano – ME deu-se em 31/5/2001, registre-se que o Banco do Nordeste informou em 4/4/2002, em atendimento a diligência efetivada no TC 014.477/201-8 (Relatório de Auditoria nas operações celebradas pelo BNB com recursos do FAT), que a cobrança judicial deste cliente estava sendo

iniciada conforme autorização da Cenop-For (Central Operacional de Fortaleza), datada de 20/3/2002 (fls. 124 e 138 do anexo 2).

1895. Ressalte-se, ainda, que citado cliente já havia contratado em 30/1/97 a operação 9700038401/1, deixado de pagar a quase totalidade das nove primeiras parcelas de Principal da dívida (pagou apenas R\$ 800,00) e renegociado o débito em 26/11/98, gerando a acima citada operação 9700038401/2, conforme dados extraídos do TC 014.477/201-8 (cópia às fls. 179 e 182/184 do anexo 2).

1896. Como se observa à fl. 183 do anexo 2, àquela época já existia registro de que o cliente enfrentava problemas e não dispunha de recursos para saldar a dívida, situação que era do conhecimento da ex-Gerente Alice Maria de Miranda Menescal, visto que, na condição Coordenadora do Comitê de Crédito da Agência - COMAG, era um dos membros integrantes daquele colegiado que aprovou aludida renegociação (fl. 182 do anexo 2).

1897..Com relação à assertiva de que esse devedor havia amortizado 21 prestações de um total de 46, tal informação não se coaduna com a verdade dos fatos, visto que o número de prestações do Principal da dívida era de 38 parcelas, consoante esquema repactuado na Proposta de Regularização de Dívidas que originou essa operação 9700038401/2 (fl. 184 do anexo 2).

1898. Por sua vez, foram pagas tão somente 12 parcelas de Principal, conforme quadro à fl. 179 do anexo 2 e fichas financeiras da operação (fls. 245/252 do anexo 2).

1898. Não obstante a empresa Pedro Antônio Cipriano – ME ter demonstrado ser contumaz inadimplente e ter questionado na via judicial o que havia pactuado para essa nova operação, a Agência Maracanaú (DIF) manteve-se inerte no que concerne à recuperação efetiva dos créditos, limitando-se a tratativas visando regularização dos débitos pela via amigável.

1899. Ante tal histórico, cabia ao Banco adotar as medidas necessárias para resguardar seus créditos, inclusive efetivando tempestivamente a cobrança judicial.

1900. Nesse sentido, mesmo a dívida permanecendo sem pagamento algum desde 29/11/99, com novas parcelas de débito vencendo a cada mês, a Gerente Alice Maria Menescal, até o final de sua gestão em maio/2000, nem submeteu à alçada competente proposta de concessão de prazo para não execução dos créditos, conforme Título 22, Capítulo 6, itens 3 e 4, c/c Título 8, Capítulo 5 do Manual Auxiliar de Operações de Crédito (fls. 188 e 202 do anexo 2), tampouco autorizou a cobrança judicial da dívida, a teor do disposto no Título 22, Capítulo 6, item 5, subitem 5.2 (fls. 188/189 do anexo 2). Registre-se que o prazo de espera mencionado neste último dispositivo era, para o caso em apreciação, de 30 dias, conforme tabela à fl. 186 do anexo 2.

1901. Ressalte-se que nem mesmo a Ação Revisional impetrada pela devedora teria o condão de justificar tal inércia, pois, conforme informado pela ex-Gerente, a carta de citação somente foi entregue ao Banco em 14/3/2000, quando já deveriam ter sido adotadas as providências indicadas nos normativos supracitados.

1902. No entanto, somente depois de decorridos 18 meses do último atraso, segundo a responsável, ou 28 meses, de acordo com informe oficial do BNB no TC 014.477/2001-8, o Banco adotou providências visando levar, pela via judicial, o devedor a pagar sua dívida.

1903. Tal intempestividade adquire maior gravidade quando se observa que, por ocasião da renegociação da operação, a Gerência da Agência (no caso a própria Senhora Alice Maria Menescal) já informava que ‘a operação não permite prorrogação do prazo final (28/11/2001), tendo em vista que foi realizada com amparo no PROFAT-IV, cujo vencimento final do convênio é de 1/12/2001’ (fl. 184 do anexo 2).

1904. Quanto aos demais clientes, as respostas encaminhadas apenas confirmam que a cobrança de tais débitos se deu de forma extemporânea” (grifos acrescidos)

159. Assim, entende-se que o Sr. Isaiás Matos Dantas e a Sra. Alice Maria de Miranda Menescal não justificam a irregularidade, tampouco afastam a responsabilização.

160. O Sr. Francisco Carlos Cavalcanti alega que de julho /1995 a agosto/1999, não tinha qualquer ligação com a área de crédito e que a documentação constante da Inspeção Geral Consolidada (IGC) do BNB, que teria servido de premissa para a imputação da pena, teve como data base até 31/8/1999, portanto, com atos e fatos anteriores à posse do recorrente na função de Superintendente do Processo Operacional, não cabendo a este ser responsabilizado.

161. Em relação a tal argumento ficou consignado o seguinte no relatório que fundamenta a deliberação combatida (peça 126, p. 16):

1130. Informe-se que sua responsabilização referente às irregularidades nºs 10 e 11, dá-se apenas em relação às cobranças judiciais intempestivas efetuadas após sua posse, ou seja, não incluem as operações já objeto de cobrança judicial anteriormente a agosto/99, ainda que de forma tardia. Quanto a essas últimas, a responsabilidade recai sobre sua antecessora na Superintendência, Senhora Maria Rita da Silva Valente.

162. Quanto à irregularidade em estudo, a responsabilidade do Sr. Francisco Carlos Cavalcanti se justifica em razão do contido na minuta de Resolução da Proposta Administrativa Organização 97/162-A que disciplinava que cabia à Superintendência do Processo Operacional (Área de Desenvolvimento), por meio do seu Ambiente de Monitoração e Controle, as seguintes atribuições (peça 135, p. 13-14):

1.4.3 Funções:

(...)

12. Elaboração da política de risco do Banco, compreendendo garantias, spreads, composição da carteira de ativos, limite de risco-cliente e risco-projeto.

13. Análise do comportamento da carteira do Ativo;

14. Informação aos agentes responsáveis acerca do status de seus ativos, destacando pontos críticos quanto à composição dos créditos, inadimplência, garantia e desempenho.

15. Consolidação de informações de maiores devedores e inadimplentes, avaliando sua representatividade no contexto da carteira do Ativo;

16. Articulação com os agentes responsáveis.

17. Destaque de pontos relevantes que requeiram providências imediatas e ações preventivas.

(...)

20. Elaboração de cartas reversais e pedidos de liberação à STN

163. Conforme bem destacado no relatório que fundamenta a deliberação combatida (peça 126, p. 16):

“1136. Como se observa, é referida Superintendência responsável por todo o controle do Ativo do Banco, no que concerne especificamente às informações acerca de composição dos créditos, inadimplência, garantias e reversais, dentre outras. Ou seja, é essa Superintendência que controla os parâmetros atinentes ao comportamento da carteira do Ativo, prestando informações aos agentes responsáveis [no caso em apreço, especialmente, mas não exclusivamente os gerentes de agências e superintendentes regionais], articulando-se com estes, bem como indicando os pontos relevantes que requeiram providências imediatas. Não há assim, como querer eximir-se de responsabilidade quanto à demora na cobrança judicial dos créditos inadimplidos”

164. De fato, não há que se falar em dolo, porém o responsável deveria agir e não agiu estando configurada a culpa em sua conduta.

165. Também está caracterizada a grave infração à norma legal em razão da desobediência ao Título 22, Capítulo 6, item 5 e Título 8, Capítulo 5 do Manual Auxiliar de Operações de Crédito do Banco c/c o art. 4º da Resolução Bacen 1.748/1990.

166. Assim, o recorrente não justifica a demora na cobrança judicial das dívidas, tampouco afasta a sua responsabilização.

167. Convém destacar que o Sr. Francisco não apresenta argumentos a fim de justificar as demais irregularidades a ele atribuídas (Ofício 468/2003 – peça 48, p. 33), razão pela qual a deliberação combatida deve ser mantida nos seus exatos termos.

CONCLUSÃO

168. Na presente instrução propôs-se o não conhecimento do recurso interposto pelo Sr. Avelino de Almeida Neto por falta de interesse recursal, visto que o Acórdão 760/2013 – Plenário, ao apreciar embargos de declaração opostos por vários responsáveis, conferiu-lhes efeitos infringentes para acatar as razões de justificativa do recorrente e julgar regulares com ressalva as suas contas, dentre outros.

169. Os argumentos apresentados pelos Srs. Marco Antônio da Silva Machado, Jonas Souza Sala, Nilton Pereira Bento, Sergio Maia de Faria Filho, Jenner Guimarães do Rêgo e Ernesto Pereira Leite Filho foram acolhidos, pois, na condição de gerentes de agência não lhes caberia examinar os aspectos de formalização das cartas reversais. Tal juízo de valor também foi estendido aos Srs. Carlos Alberto de Menezes, Alexandre Ramari Vilas Boas B. da Silva, Edson do Amor Cardoso, Enildo Lemos Correia de Vasconcelos, José Ilo Rogério de Holanda, Manoel Messias Teixeira, Sérgio Luiz do Nascimento de Melo e Carlos Alberto Santos Silva, que, apesar de não terem interposto recurso, também se encontram em idêntica situação e foram condenados pela mesma irregularidade atribuída aos gerentes que recorreram.

170. Os demais recorrentes não apresentaram argumentos a fim de justificar as irregularidades ou afastarem a sua responsabilização.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

171. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento no art. 32, inciso I, e art. 33 da Lei 8.443/1992, não conhecer do recurso interposto pelo Sr. Avelino de Almeida Neto por falta de interesse recursal;

b) com fundamento no art. 32, inciso I, e art. 33 da Lei 8.443/1992, conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Marco Antônio da Silva Machado, Alberto Henrique Amorim, Jonas Souza Sala, Nilton Pereira Bento, Sergio Maia de Faria Filho, Jenner Guimarães do Rêgo e Ernesto Pereira Leite Filho, para, no mérito, dar-lhes provimento, estendendo os seus efeitos também aos Srs. Carlos Alberto de Menezes, Alexandre Ramari Vilas Boas B. da Silva, Edson do Amor Cardoso, Enildo Lemos Correia de Vasconcelos, José Ilo Rogério de Holanda, Manoel Messias Teixeira, Sérgio Luiz do Nascimento de Melo e Carlos Alberto Santos Silva e, por consequência, dar aos subitens 9.2 e 9.8 do Acórdão 3.249/2011 - TCU – Plenário, alterado pelo Acórdão 760/2013-Plenário, a seguinte redação:

“9.2. excluir a responsabilidade nos presentes autos de Margarete Bezerra Cavalcanti, Ana Cláudia Moura Lemos, Francisco Eduardo de Holanda Bessa, Wilson dos Santos, **Carlos Alberto de Menezes**, Alberto Henrique Amorim, **Alexandre Ramari Vilas Boas B. da Silva**, **Edson do Amor**



Cardoso, Enildo Lemos Correia de Vasconcelos, José Ilo Rogério de Holanda, Manoel Messias Teixeira, Sérgio Luiz do Nascimento de Melo, Carlos Alberto Santos Silva, Marco Antônio da Silva Machado, Jonas Souza Sala, Nilton Pereira Bento, Sergio Maia de Faria Filho, Jenner Guimarães do Rêgo e Ernesto Pereira Leite Filho;

(...)

9.8. aplicar, com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, multa individual no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) aos Srs. Manoel Brandão Farias, Marcos Antônio Barroso Severiano, Jair de Araújo de Oliveira, Adalberto Felinto da Cruz Júnior, Edilson Carlos Bartolomeu de Souza, Nivaldo Campos Moura, Luiz Alberto da Silva Júnior, Alice Maria de Miranda Menescal, Isaias Matos Dantas, Carlos Antônio de Moraes Cruz e Ari Barbosa Ferreira, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, acrescida dos devidos encargos legais da data do presente acórdão até a data do efetivo pagamento, se for quitada após o vencimento;”

c) com fundamento no art. 32, inciso I, e art. 33 da Lei 8.443/1992, conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Carlos Antônio de Moraes Cruz, Ari Barbosa Ferreira, Jair Araujo de Oliveira, Manoel Brandão Farias, Ivo Ademar Lemos, Isaias Matos Dantas, Alice Maria de Miranda Menescal e Francisco Carlos Cavalcanti, para no mérito negar-lhes provimento;

d) dar ciência aos recorrentes e interessados da deliberação que vier a ser proferida.

SERUR, 3ª Diretoria, em 6/11/2013.

(Assinado eletronicamente)

Antônio Pedro da Rocha

Auditor Federal de Controle Externo

Matr. - 64-7

(Assinado eletronicamente)

Andrea Rabelo Castro

Auditora Federal de Controle Externo

Matr. - 5655-3