

**Processo:** TC 012.253/2000-8

**Apenso:** TC 010.684/2013-1

**Tipo:** prestação de contas, exercício de 1999.

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

**Recorrentes:** Antonio Arnaldo de Menezes (CPF 022.918.603-30), Marcelo Pelágio da Costa Bomfim (CPF 100.785.335-20), Ernani José Varela de Melo (CPF 003.209.944-49), Osmundo Evangelista Rebouças (CPF 015.814.738-34), Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho (CPF 001.773.773-72), Maria Rita da Silva Valente (CPF 112.176.003-10), Byron Costa de Queiroz (CPF 004.112.213-53), Carlos Alberto de Menezes (CPF 020.238.304-00).

**Advogado:** José Diógenes Rocha Silva, OAB/CE 6.702 (procurações peças 245, 246, 248, 249, 252, 254, 373, 558, 577, 621).

**Interessados em sustentação oral:** não há.

**Sumário:** Prestação de contas do Banco do Nordeste. 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. Novos Recursos de reconsideração. Conhecimento. Negativa de provimento. Ilegitimidade passiva de um dos responsáveis. Responsável falecido. Multa que não se transmite aos herdeiros.

Proposta de tornar insubsistente um item do acórdão. Ciência aos interessados.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelos srs. Antonio Arnaldo de Menezes - Superintendente Regional para os estados do Ceará e Rio Grande do Norte e Marcelo Pelágio da Costa Bomfim - Ex-Superintendente de Negócios e Controle Financeiro (peças 552-553); Ernani José Varela de Melo – Ex-Diretor e Osmundo Evangelista Rebouças – Ex-Diretor (peças 554-555); Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho (peças 556-557) – Ex-Diretor; Maria Rita da Silva Valente - Superintendente do Processo Operacional (peça 575); Byron Costa de Queiroz – ex-Presidente (peça 596 e 620); Carlos Alberto de Menezes – Gerente da Agência Metro Recife/PE (peça 623) contra o Acórdão 3249/2011 - TCU – Plenário (peça 129, p. 27-30), cujo teor está transcrito abaixo:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de prestação de contas do Banco do Nordeste do Brasil S/A - BNB, referente ao exercício de 1999,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pela Relatora, em:

9.1. considerar revel o Sr. Pedro Paulo Monteiro Vieira, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. excluir a responsabilidade nos presentes autos de Margarete Bezerra Cavalcanti, Ana Cláudia Moura Lemos, Francisco Eduardo de Holanda Bessa e Wilson dos Santos;

9.3. acatar as razões de justificativa e julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Bolívar Barbosa Moura Rocha, Eduardo Refinetti Guardia, Marcos Caramuru de Paiva e Milton Seligman, dando-lhes quitação, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/92;

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, Jefferson Cavalcante Albuquerque, Martus Antônio Rodrigues Tavares, Avelino de Almeida Neto, Aloísio de Guimarães Sotero, Manuel Marcos Maciel Formiga, Odair Lucietto, Pedro Paulo Monteiro Vieira, Mauro Sérgio Bogéa Soares, Rodrigo Pereira de Mello, Pedro Wilson Carrano Albuquerque e Osmar Nelson Frota, nos termos dos art. 16, III, "b" e 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992;

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. aplicar, com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, multa individual no valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais) aos Srs. Martus Antônio Rodrigues Tavares, Avelino de Almeida Neto, Aloísio de Guimarães Sotero, Manuel Marcos Maciel Formiga, Odair Lucietto, Pedro Paulo Monteiro Vieira, Mauro Sérgio Bogéa Soares, Rodrigo Pereira de Mello, Pedro Wilson Carrano Albuquerque e Osmar Nelson Frota, 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;

9.7. aplicar, com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, multa individual no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) a Ivo Ademar 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, Isaías 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;

9.10. autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, caso solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.10.1. alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

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, Ernani José Varela de Melo e Jefferson Cavalcante Albuquerque, 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;

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

1.1. Foram opostos embargos de declaração 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 acrescentados)

## **HISTÓRICO**

2. O acórdão acima transcrito resultou do exame da prestação de Contas do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) relativa ao exercício de 1999.

2.1. 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 31/12/1999 (item 10 do Voto condutor da deliberação combatida).

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

2.3. 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. Também 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.

2.4. 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.

2.5. 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.

2.6. Por meio do Acórdão 3.249/2011 – Plenário (peça 129, p. 27-30), o Tribunal decidiu, em apertada síntese, excluir a responsabilidade de 4 gestores (subitem 9.2); julgar regulares com ressalva as contas de outros 4 responsáveis (subitem 9.3); julgar irregulares as contas de 5 responsáveis, aplicando-lhes multa individual no valor de R\$ 30.000,00 (subitens 9.4 e 9.5); julgar irregulares as contas de outros 10 responsáveis, aplicando-lhes multa individual no valor de R\$ 18.000,00 (subitens 9.4 e 9.6); aplicar multa individual no valor de R\$ 15.000,00 a outros 6 gestores (subitem 9.7); e aplicar multa individual no valor de R\$ 5.000,00 a outros 26 gestores (subitem 9.8).

2.7. Notificados acerca da deliberação constante do citado Acórdão 3249/2011 – Plenário, 16 gestores opuseram embargos de declaração contra a referida decisão, procedimento que foi seguido por outros 16 responsáveis, que optaram pela interposição de recursos de reconsideração contra a mesma deliberação.

2.8. Examinados inicialmente os 16 embargos de declaração, foi proferido o Acórdão 760/2013 – Plenário (peça 414), por meio do qual o Tribunal, conferindo efeitos infringentes a 8 dos recursos e beneficiando outros 3 responsáveis não recorrentes, decidiu julgar regulares com ressalva as contas dos 10 responsáveis que haviam sido relacionados no subitem 9.6 do acórdão recorrido (aqueles a quem havia sido aplicada multa no valor de R\$ 18.000,00), além de excluir o nome do Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque da relação de inabilitados constante do subitem 9.11.

2.9. A partir dessa deliberação, restaram, em resumo, 5 responsáveis com contas julgadas irregulares, a quem foi aplicada multa no valor de R\$ 30.000,00 (subitem 9.5), além de 32 gestores tão somente apenados com multas, sendo 6 delas no valor de R\$ 15.000,00 (subitem 9.7) e 26 no valor de R\$ 5.000,00 (subitem 9.8). Ademais, restavam pendentes de apreciação 16 recursos de reconsideração.

2.10. Foram interpostos recursos de reconsideração 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), Isaiás 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).

2.11. A Serur efetuou a análise dos recursos à peça 484. Na análise, propôs que não seja conhecido o recurso interposto pelo Sr. Avelino de Almeida Neto, por falta de interesse recursal; que seja negado provimento a oito dos recursos de reconsideração; e que seja dado provimento a sete deles, estendendo os seus efeitos a mais outros oito responsáveis, beneficiando, assim, um total de quinze gestores.

2.12. Os autos foram, então, encaminhados ao MPTCU para sua manifestação regimental. O *parquet* verificou que somente em 2/4/2014, um ano após a prolação do Acórdão 760/2013 – Plenário (03/04/2013, peça 414), quando a Serur já havia se manifestado no mérito sobre os 16 recursos de reconsideração e o processo aguardava o pronunciamento do MPTCU, a SECEX-CE iniciou a remessa dos ofícios de notificação para os 16 embargantes, tendo estendido esse procedimento para outros 32 responsáveis (peça 588).

2.13. Em decorrência dessas notificações, foram autuados 6 novos recursos de reconsideração contra o Acórdão 3.249/2011 – Plenário, todos interpostos por responsáveis que haviam embargado a decisão original, ainda não examinados pela Serur.

2.14. Dessa forma, o MPTCU sugeriu a devolução do processo à Serur, para que, complementando seu posicionamento anterior, se manifeste também sobre os 6 novos recursos, promovendo seu exame tanto em relação à admissibilidade, quanto ao mérito; ainda houve proposta de correção de erro material no Acórdão 3249/2011 – TCU - Plenário (peça 588, p. 2).

2.15. O Ministro-Relator José Múcio Monteiro determinou o envio do processo ao Gabinete da Exma. Ministra Ana Arraes para fins de apreciação (peça 607).

2.16. Houve, então, a prolação do Acórdão 1508/2014 – TCU – Plenário (peça 615) que corrigiu materialmente o Acórdão 3249/2011 – TCU – Plenário e fez determinações à Secex/CE para a renovação da notificação de um dos responsáveis e posterior envio a Serur.

2.17. Na presente oportunidade analisam-se os recursos de reconsideração interpostos.

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 666-672) com despacho do Ministro-Relator José Múcio Monteiro pelo conhecimento dos recursos (peça 673), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.4, 9.5, 9.7, 9.8, 9.9, 9.11 do Acórdão 3249/2011 - TCU – Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

### **EXAME TÉCNICO**

4. Constitui objeto do presente recurso verificar:

- a) suposta ocorrência da prescrição;
- b) alegada supremacia das decisões judiciais abordando os mesmos fatos do TC 012.253/2000-8 em relação às decisões do TCU;
- c) alegada incompetência do TCU para análise de matéria de natureza bancária;
- d) se o pronunciamento do Banco Central e de perito judicial em ação de improbidade administrativa afastam a irregularidade atinente à rolagem de dívidas mediante a utilização de cartas reversais e se os recorrentes são responsáveis pela irregularidade;

e) se julgado do TCU afastaria a irregularidade atinente à rolagem em bloco de diversas operações de crédito, sem a formalização de instrumento, com prorrogação do vencimento de dívidas nos sistemas de informática, mediante decisão administrativa;

f) justificativas para a demora na cobrança judicial e alegada irresponsabilidade da recorrente pela irregularidade;

g) implicações do Acórdão 599/2015 – TCU – Plenário (peça 676), proferido no âmbito do TC 008.260/1999-0, diante do recurso interposto pelo Sr. Byron Costa de Queiroz

### **Suposta ocorrência da prescrição**

Argumentos comuns apresentados pelos Srs. Antonio Arnaldo de Menezes e Marcelo Pelágio da Costa Bomfim (peça 552, p. 4-8), Ernani José Varela de Melo e Osmundo Evangelista Rebouças (peça 554, p. 4-8), Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho (peça 556, p. 3-7), Maria Rita da Silva Valente (peça 575, p. 2-6), Byron Costa de Queiroz (peça 596, p. 3-7) e Carlos Alberto de Menezes (peça 623, p. 2-7)

5. Defendem que a Lei 8.443/1993, no todo, não é omissa quanto à prescrição da ação no TCU. Menciona as disposições dos arts. 21, 35, 57 e 58 da LO/TCU que estabelecem prazo de 5 anos.

5.1. Aduzem que passado muito tempo do cometimento da infração, a aplicação da pena perde a sua razão, pois já não mais se cumprirá a função social a que se destina. Destacam também o art. 14 da LO/TCU. Quanto a este diz que o prazo previsto está de acordo com a garantia constitucional que assegura aos cidadãos o direito de serem julgados com razoável duração do processo e celeridade processual.

5.2. Dizem que passado muito tempo do cometimento da infração, a aplicação da pena perde a sua razão, pois já não mais se cumprirá a função social a que se destina. Destacam também o art. 14 da LO/TCU, que disciplina que as tomadas ou prestação de contas devem ser julgadas pelo TCU até o término do exercício seguinte. Tal prazo estaria de acordo com a garantia constitucional que assegura aos cidadãos o direito de serem julgados com razoável duração do processo e celeridade processual.

5.3. Argumentam que não pode ser aplicado o prazo prescricional previsto no Código Civil em razão do seguinte: a) as causas julgadas pelo TCU são de direito público e não de direito civil; b) o processo administrativo do TCU tem regulamentação da Lei 8.443/1992, aplicando-se, no que couber, a Lei 9.784/1999; c) as regras do direito civil aplicam-se apenas subsidiariamente, d) os julgamentos do TCU decorrem do exercício de uma atividade meramente fiscalizadora e tem caráter técnico-administrativo, não encerrando atividade judicante.

5.4. Pleiteiam que seja reconhecida prescrição, pois o processo foi autuado em 16/8/2000 e o seu julgamento ocorreu em 7/12/2011, ou seja, mais de 10 anos depois.

### **Análise**

5.5. Inicialmente incumbe destacar que os dispositivos mencionados pelos recorrentes (arts. 21, 35, 57 e 58 da LO/TCU) não se referem ao instituto da prescrição.

5.6. Relativamente às sanções previstas na Lei 8.443/1992, a prescrição da pretensão punitiva é matéria ainda não pacificada no Tribunal. Há teses favoráveis: a) à imprescritibilidade,

até que sobrevenha lei específica, b) à prescrição baseada no Código Civil e c) à prescrição quinquenal prevista em várias normas de direito público.

5.7. O tema está em discussão no TC 007.822/2005-4, com votos divergentes já proferidos. Enquanto não for firmada uma orientação a respeito, considera-se apropriado examinar a matéria sob as três óticas.

5.8. Em se adotando a tese da imprescritibilidade enquanto não editada lei específica (conforme voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues no TC 021.540/2010-1), é de se concluir que a multa em exame foi validamente aplicada, não sendo pertinente o exame dos prazos em que se deu o exercício do poder punitivo pelo TCU.

5.9. Por outro lado, caso se adote o regime prescricional previsto no Código Civil, segundo entendimento tradicional do TCU, observa-se que seria possível aplicar a sanção, por não ter esgotado o prazo prescricional.

5.10. Na contagem do prazo, deve-se atentar para o fato de que as irregularidades ocorreram em 1999, sob a regência do Código Civil de 1916, cujo art. 177 previa prescrição de vinte anos para a hipótese. Metade desse prazo estaria esgotado em 2009. Portanto, em 11/1/2003 (início da vigência do novo Código Civil), *não havia transcorrido* mais da metade do prazo prescricional estabelecido pela lei revogada. Nesse caso, por força do art. 2.028 do Código Civil de 2002, aplica-se à hipótese o prazo de dez anos, previsto no art. 205 do novo código. Ademais, esse prazo será contado a partir de 11/1/2003, conforme reiterada jurisprudência (TCU: Acórdãos 1.727/2003-1ª Câmara e 1.930/2014-Plenário, entre outros; STJ: REsp 698.195 e 717.457, entre outros).

5.11. Assim sendo, considerando o termo inicial em 11/1/2003, a pretensão somente estaria prescrita em 11/1/2013, desconsiderando-se as causas interruptivas da prescrição. A aplicação da multa ocorreu antes desse termo, em 2011, com a prolação do Acórdão 3249/2011 - TCU - Plenário.

5.12. Dessa forma, não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva com base no Código Civil.

5.13. Por fim, cumpre analisar a incidência da prescrição quinquenal. Tal prazo se coaduna com aquele defendido pelos recorrentes. A matéria foi debatida em representação formulada pela Consultoria Jurídica deste Tribunal, apreciada pelo Acórdão 1314/2013-TCU-Plenário. Embora a representação não tenha sido conhecida, por falta de requisitos de admissibilidade, o Relator, Ministro Benjamin Zymler, deixou consignado no voto seu entendimento a respeito, assim sintetizado:

a) é de cinco anos o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as sanções previstas em sua Lei Orgânica, por semelhança ao que dispõem diversas normas de direito público;

b) o termo inicial para a contagem do prazo deve ser a data em que os fatos tidos como irregulares tornaram-se conhecidos por este Tribunal, por analogia à Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa);

c) a contagem do prazo interrompe-se com a citação ou audiência válidas, nos termos do art. 219 do CPC.

5.14. Adotando-se essa orientação, observa-se que a prescrição quinquenal se operou no caso em exame. Inclusive quanto a este ponto, retifica-se a instrução anterior que considerou que tal prescrição não ocorreu (peça 484, p. 10).

5.15. Quanto ao marco inicial para a contagem do prazo de prescrição, o presente processo foi instruído inicialmente com proposta de regularidade com ressalva (peça 7, p. 12-18).

5.16. No entanto, tendo em vista possíveis reflexos advindos do TC 275.210/1997-9 (prestação de contas do BNB, exercício de 1996), 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).

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

5.18. 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.

5.19. 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, e a prescrição ocorreria em 2007.

5.20. Antes dessa data, porém, foi promovida a audiência dos responsáveis em 2003 e 2004 (peça 53, p. 15, peça 62, p. 5, peça 76, p. 47, peça 104, p. 44, peça 105, p. 22). Com a audiência, o prazo prescricional foi interrompido (CPC, art. 219) reiniciando nova contagem, que estaria encerrada em 2008 e 2009. A aplicação da multa ocorreu após esse termo, haja vista que o acórdão sancionador foi proferido em 2011. Com base nessa corrente, teria, então se operado a prescrição da pretensão punitiva.

5.21. Por outro lado, alinha-se à corrente que defende a prescrição baseada no Código Civil e, portanto, entende-se não estar prescrita a pretensão punitiva, não havendo que ser realizado qualquer reparo na proposta contida na instrução anterior quanto a este ponto.

### **Supremacia das decisões judiciais abordando os mesmos fatos do TC 012.253/2000-8 em relação às decisões do TCU**

Argumentos apresentados pelos Srs. Antonio Arnaldo de Menezes (peça 552, p. 8-10), Marcelo Pelágio da Costa Bonfim (peça 552, p. 8-10), Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho (peça 556, p. 7-9) Maria Rita da Silva Valente (peça 575, p. 6-8), Ernani José Varela de Melo (peça 554, p. 8-10), Osmundo Evangelista Rebouças (peça 554, p. 8-10), Carlos Alberto de Menezes (peça 623, p. 11-15).

### **Argumentos**

6. Dizem que as ocorrências ora questionadas já foram analisadas no âmbito judicial. Agregam aos autos documentação relativa às ações judiciais que tratam das irregularidades ora em exame.

6.1. Requerem que o TCU leve em consideração as decisões judiciais que inocentaram os gestores do BNB e entenderam não haver delito de improbidade administrativa e nem crime de gestão fraudulenta ou temerária. Isso porque no Brasil vige o princípio da supremacia da decisão judicial, o que significa que essa prevalece sobre qualquer decisão administrativa, sob pena de cometer crime de desobediência.

### Análise

6.2. Primeiramente, destaca-se diferentemente daquilo que foi afirmado pelos recorrentes que no ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias e não princípio da supremacia das decisões judiciais.

6.3. O artigo 935 do Código Civil prescreve que a *“responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal”*. Esse dispositivo precisa ser conjugado com o artigo 66 do Código de Processo Penal, o qual estabelece que *“não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato”*.

6.4. Interpretando os dois dispositivos conjuntamente, temos que a sentença penal impedirá a propositura ou continuidade de ação nos âmbitos civil e, por extensão, administrativo, apenas se houver **sentença penal absolutória negando categoricamente a existência do fato ou afirmando que não foi o réu quem cometeu o delito**. Esse entendimento é pacífico no Supremo Tribunal Federal, conforme fica claro nos Mandados de Segurança 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.625-DF. Nesse último, por exemplo, o STF decidiu que a sentença proferida em processo penal é incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas, mas poderá servir de prova em processos administrativos se concluir pela não-ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria.

6.5. Nesse mesmo sentido é o teor do art. 126 da Lei 8.112/1990, segundo o qual a *“responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria”* (grifos acrescidos). Também encontramos na Lei 8.429/1992, que trata da improbidade administrativa, a positivação do referido princípio, quando seu artigo 12 destaca que o responsável por ato de improbidade está sujeito às cominações estabelecidas por esta norma, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica.

6.6. O Plenário do Supremo Tribunal Federal já decidiu, inclusive, que o ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar tomada de contas especial, tendo em vista a competência do TCU inserta no art. 71 da Constituição Federal, como se constata no seguinte excerto do MS 25880/DF, da relatoria do Ministro Eros Grau:

“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N. 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92].

2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n. 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005].

3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n. 8.443/92.

**4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.**

5. A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental. Precedente [MS n. 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003]. 6. Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias.” (grifos acrescidos)

6.7. O voto condutor do Acórdão 2/2003-TCU-2ª Câmara demonstra a posição pacífica deste Tribunal sobre o tema, quando assim dispôs:

“O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional. De fato, por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. II), compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. E, para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente, não sendo cabível, portanto, tal como pretende o interessado, que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em discussão”.

6.8. Por outro lado, verifica-se que da leitura do histórico do presente processo, verifica-se que as audiências realizadas no presente processo levaram em consideração fatos apontados nos processos conexos (TC 000.412/1997-0, 014.120/2002-9 e 014.477/2001-8), bem como documentos enviados pelo Ministério Público Federal: processo 2002.81.00.007605-7, processo criminal 2001.81.00.022376, Inspeção Geral Consolidada e Acompanhamento das medidas determinadas na IGC – Verificação Especial – VE (peça 123, p. 19).

6.9. No que toca aos julgados mencionados devem ser feitas as seguintes considerações:

- a) Ação de Improbidade Administrativa 2002.81.00.001123-3: inicialmente deve-se observar que o rol de irregularidades que constaram do sumário de acusação foi bem menor que aquele verificado no presente processo (peça 556, p. 12). A análise das operações abarcou outros períodos: balanços do BNB de 30/6/2000, 31/12/2000 e 30/6/2001 que foram objeto de notas explicativas ao invés de ser contabilizadas o que contrariaria as normas contábeis do conselho Monetário Nacional (peça 556, p. 12). Destaca-se ainda que há a informação de

que a investigação iniciou no 2º semestre/99. O juiz considerou que não havia justa causa para o recebimento da ação de improbidade (peça 556, p. 42). Entendeu que os atos de improbidade não foram demonstrados (peça 556, p. 45). Destacou que o Banco Central examinou as operações contabilizadas no Banco do Nordeste, criticou tecnicamente os seus balanços e declarou que essas atividades foram conduzidas de acordo com as normas legais e administrativas a elas aplicadas. Para a autoridade judiciária, somente se as conclusões do Banco Central fossem afastadas é que poderia haver a possibilidade de punição dos agentes (peça 556, p. 46). Por consequência o juiz rejeitou a ação e determinou a extinção do procedimento com análise de mérito, declarando a inocorrência objetiva dos atos que o MPF apontou como ímprobos e determinou o arquivamento do procedimento preparatório da ação de improbidade (peça 556, p. 47). O MPF apelou, no entanto foi negado provimento à apelação (peça 556, p. 65) e foi considerado que não ocorreram atos de improbidade administrativa, pois na condição de detentor da competência privativa para a fiscalização das instituições financeiras, após examinar detalhadamente as operações contábeis e financeiras realizadas pelos Apelados, foi declarado que todos os atos por eles praticados, o foram de acordo com as normas legais e os critérios técnicos a eles aplicáveis, sendo ressaltado a regularidade na gestão do BNB, e sendo desqualificado os dados contidos na representação formulada Associação dos Funcionários Aposentados do Banco do Nordeste do Brasil – AABNB (peça 556, p. 67).

- b) Ação Criminal 2002.81.00.007605-7: houve inicialmente a condenação dos gestores do BNB (peça 556, p. 70). Da análise dos recursos e suas contrarrazões concluiu-se o que se segue: b.1) houve o acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo Sr. Antonio Arnaldo de Menezes (peça 557, p. 2). Como elemento de convicção a autoridade judiciária utilizou documento novo agregado aos autos que se referiu ao Acórdão 3.538/2007 – TCU – 2ª Câmara (peça 557, p. 1). Tal julgado afirmou que no exercício de 1999 o responsável não ocupava o cargo de Superintendente de Supervisão Regional, cargo que foi ouvido em audiência (peça 557, p. 1). Além disso, verificou que quanto as questões relativas ao provisionamento a Superintendência que o agente ocupava não lidava diretamente com provisionamento e contabilização de eventos que afetassem os resultados do balanço (peça 557, p. 1). Em relação aos demais réus, o Exmo. Desembargador entendeu que a sentença condenatória não alcançou todos os fatos imputados aos réus, tampouco, examinou e individualizou, por completo, as responsabilidades (peça 557, p. 3). Dessa forma, considerou que deveria ser dado provimento ao apelo dos responsáveis para decretar a nulidade da sentença (peça 557, p. 3). Também entendeu que deveria ter sido realizada perícia para atestar se as condutas atribuídas aos responsáveis causaram prejuízos à instituição (peça 557, p. 4). Considerou ainda que o órgão fiscalizador (CRSN) afirmou que as condutas dos agentes são compatíveis com aquelas esperadas no mercado financeiro. Foi dado, então, provimento ao apelo dos responsáveis (peça 557, p. 5). O Ministério Público Federal interpôs Recurso Especial (peça 557, p. 9) e o STJ repisou argumentos do juízo *a quo* e negou provimento ao Resp (peça 557, p. 20).
- c) Ação de Improbidade Administrativa 2002.81.00.008711-0: tratou-se do julgamento de Apelação Cível. Também se referiu a irregularidades ocorridas no período de 1997 a 2000 (peça 557, p. 37). Na ação foi verificado se os atos de improbidade realizados pelos responsáveis no período de 30/6/1996 a 30/6/2001 constituíram atos de improbidade administrativa (peça 557, p. 50). Em tal ação houve a realização de perícia judicial e

verificou-se a regularidade na gestão do BNB atestada pelo laudo técnico do Banco Central (peça 557, p. 66).

6.10. Ainda que se tenha em mente o princípio da livre convicção do julgador, as ações judiciais destacadas pelos responsáveis que atestaram a regularidade da gestão do BNB, observa-se que os julgados colacionados não analisam todas as irregularidades aplicadas aos responsáveis, tampouco, examina e individualiza as responsabilidades. Além disso, as ações judiciais trataram de períodos que foram além do ora analisado.

6.11. Veja-se que em várias oportunidades nas quais o poder judiciário se reportou ao pronunciamento do Banco Central e do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional foi feita remissão à Resolução CMN 2.682/1999, que afastaria falhas verificadas (peça 556, p. 24-26, 33, 57-58; peça 557, p. 5, 16-17, 25, 52-54, 60, 68-69).

6.12. No entanto, conforme foi ressaltado no relatório da decisão combatida, tal normativo não se aplica ao exercício de 1999:

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

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

6.13. Reflexão deve ser feita sobre a ilegitimidade passiva do Sr. Antonio Arnaldo de Menezes verificada na Ação Criminal 2002.81.00.007605-7. O que balizou o julgado foi o Acórdão 3.538/2007 – TCU – 2ª Câmara. A deliberação foi proferida no âmbito do TC 001.443/2001-2, que tratou da Prestação de Contas do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, relativa ao exercício de 1999. Em tal processo foi verificado que o Sr. Antonio Arnaldo de Menezes não ocupava o cargo de Superintendente de Supervisão Regional, no exercício de 1999, cargo pelo qual foi ouvido. Dessa forma, deveria ser excluída sua responsabilização.

6.14. No presente processo, o responsável também foi chamado em audiência na condição de Superintendente de Supervisão Regional (Ofício 470/2003 - peça 48, p. 44-48 e Ofício 1039/2004 - peça 87, p. 9-13). Assim, também deve ser excluída a sua responsabilização.

### **Alegada incompetência do TCU para análise de matéria de natureza bancária**

#### Argumentos apresentados por Carlos Alberto de Menezes (peça 623, p. 7-11)

7. O Sr. Carlos Alberto de Menezes defende que o TCU não possui competência para examinar operação de natureza bancária, mesmo considerando que o TCU tem competência para fiscalizar os atos de gestão dos administradores do Banco do Nordeste do Brasil S/A. Tal seria é privativa do Banco Central, consoante a Lei 4.595/1964 (peça 623, p. 8). O recorrente destaca que a atividade bancária é extremamente complexa e a sua fiscalização requer especialização (peça 623, p. 9).

7.1. Segundo o responsável, admitir que o TCU também fiscalize e aplique penalidade em face de instituições financeiras estatais federais, por irregularidades na observância de preceitos da Lei 4.595/1964 ou da Lei 6.404/1976 constitui *bis in idem* (peça 623, p. 10).

7.2. Acrescenta que a competência do Tribunal de Contas da União, para fiscalizar os atos de gestão dos administradores das instituições financeiras públicas federais que operam na atividade econômica sujeita aos mesmos métodos do setor privado e subordinada à livre concorrência, não alcançando os aspectos particulares do crédito bancário, mas somente aqueles que derivam das fontes públicas de recursos.

### Análise

7.3. Deve ser afastada a alegação de que o TCU possui competência limitada para o exame dos atos de gestão dos administradores do Banco do Nordeste do Brasil S/A. Tal entendimento se subsume do art. 71, II, da Constituição Federal que define como uma das competências do TCU, *in verbis*:

**julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.** (grifos acrescidos)

7.4. Na mesma linha, o art. 1º da Lei Orgânica trata das competências do TCU, "nos termos da Constituição Federal", e praticamente transcreve o texto da Carta Magna, detalhando o exercício dessas competências. Ele relaciona, entre outras:

"I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

7.5. Não se pode, portanto, limitar aquilo que o legislador não o fez. Desse modo, não deve ser acatada a alegação de que a competência para fiscalizar as instituições financeiras é privativa do Banco Central, consoante a Lei 4.595/1964.

7.6. Também não se verifica a ocorrência de *bis in idem*. Isso porque no ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas – cível, criminal e administrativa, conforme já mencionado nesta instrução.

### **Pronunciamento do Banco Central e de perito judicial em ação de improbidade administrativa poderiam afastar a irregularidade atinente à rolagem de dívidas mediante a utilização de cartas reversais e se os recorrentes são responsáveis pela irregularidade**

#### Argumentos apresentados por Maria Rita da Silva Valente (peça 575, p. 8-9) e Carlos Alberto de Menezes

8. Dizem que quanto à ocorrência imputada ao recorrente pelo TCU, o Banco Central, no uso de sua competência privativa, já se pronunciou, encerrando a questão, nos termos do Acórdão/CRSFN 10380/10 (peça 623, p. 16-60), que concluiu pela inoccorrência de irregularidade típica a ensejar penação.

8.1. Os recorrentes acrescentam que a matéria foi objeto de análise por perito judicial na Ação de Improbidade 2002.81.00.008711-0. Tal concluiu que a utilização de carta reversal na prorrogação dos prazos de pagamento de dívidas junto a instituições financeiras faz parte do conjunto de mecanismos empregados pelas instituições atuantes no Sistema Financeiro Nacional.

### Análise

8.2. Especificamente no que se refere à utilização indevida das cartas reversais, observa-se que o relatório da decisão Difis 2007/29 do Banco Central detalha o achado verificado (peça 132, p. 47):

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

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

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

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

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

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

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

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

8.3. No tocante a irregularidade em exame, o Sr. Carlos Alberto Menezes alega que o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional - CRSN reconheceu não haver falha para ensejar a apenação e agrega relatório inserto à peça 623, p. 16-60.

8.4. Por outro lado, da leitura do expediente, a conclusão que se extrai é justamente em sentido contrário, conforme se observa dos excertos transcritos abaixo (peça 623, p. 41-43):

Sobre o instrumento empregado, a carta reversal, não importa discutir suas características, muito menos os procedimentos que eram seguidos por ocasião de sua formalização. Obedecidas as restrições normativas, as renegociações não teriam ocorrido sem amortização pelo devedor.

**Importa que, com o artifício das cartas reversais dissimulando as renegociações, prorrogando o prazo de forma indefinida, o BNB fazia com que os créditos transitassem no balanço em situação normal, quando deveriam estar classificados como créditos de difícil liquidação e, por consequência, deixava de provisionar as operações e de executar as garantias, perdendo a oportunidade de adotar as providências pertinentes, sobretudo as judiciais, para recuperar o crédito alocado. Assim, laboram em erro ao sustentarem que estavam desobrigados de contabilizar as operações em conta de 'crédito em atraso' ou 'créditos em liquidação', por considerarem que o vencimento fora adiado por força da carta reversal.**

Também sem utilidade o argumento de que, somente com a vigência da Resolução 2.682/99 a classificação passou a ser feita com foco na qualidade do devedor e garantidor (risco-cliente) e da operação (risco-operação), introduzindo a classificação contábil do crédito para contas de atraso, mesmo não estando vencido. A Resolução 1.748/90, em seu artigo 3º, já estabelecia a obrigação clara de se transferir para contas de crédito em liquidação as operações com parcelas vencidas, pela totalidade da operação (inclusive parcelas vincendas), abrangendo todas as obrigações do mesmo devedor. Saliente-se que apenas três dos clientes com elevados saldos devedores (Alcanorte, Camisg e Olvebasa), juntos respondiam por um terço da provisão que se fazia necessária.

**Os objetivos buscados pelas autorizações de securitização, pela regulamentação dos fundos constitucionais (FNE, FNO e FCO), ou mesmo pela política pública, não afastam aquela obrigatoriedade.**

Também não se diga que se pretendeu evitar que as empresas tivessem suas atividades paralisadas, melhorando as chances de reaver os créditos, ou que as ações seguiam a linha de ação para a qual foi criado o BNB, nos termos da Lei 1.649/52, ou mesmo que essa foi a maneira encontrada pela instituição financeira de evitar maiores prejuízos. Prova disso é o fato de que, em dezembro de 2001, mais de 20% dos seus devedores ainda não haviam sido acionados judicialmente, apesar de os créditos já se encontrarem integralmente provisionados.

Noutro aspecto, o alcance da finalidade assistencial do banco não se traduz na entrega de valores a fundo perdido, o que inviabilizaria a continuidade do BNB. Antes, essa finalidade já é assegurada na forma diferenciada de fixação dos prazos, juros e outras condições dos empréstimos, bem como na definição legal da região abrangida, no caso, o Polígono das Secas.

Certo é que houve prejuízos significativos

(...)

**A tentativa dos indiciados de demonstrar que teriam atuado diligentemente, sob o argumento de que os pedidos de dilação de prazo foram precedidos de análises técnicas fundamentadas, operando-se segundo regime de alçadas e contando com a aprovação do Comitê de Crédito, não prospera. Ao contrário, a sistemática de renovações sucessivas do vencimento traduzem uma política de crédito da instituição financeira, haja vista que renovações por carta reversal se davam por ordem das superintendências às agências, por meio de correspondências de aprovação das renovações em bloco (fls. 73-77).**

Sistematicamente, diante da não-liquidação pontual, as dívidas foram sucessivamente renovadas com características de congelamento. Portanto, não se trata da questão de existir ou não prazo previsto em norma para cobrança de créditos.

**Demais disso, as renegociações fizeram com que as demonstrações financeiras do BNB não espelhassem sua real situação, encobrendo prejuízos causados por operações vencidas, que não foram incluídas na conta de créditos de difícil liquidação. A renovação das dívidas vencidas com incorporação dos encargos resultou ainda em falsa geração de lucros,**

**distribuídos aos acionistas na forma de dividendos, traduzindo processo de esvaziamento da instituição.”** (grifos acrescidos)

8.5. Dessa forma, o relatório da CRSN reforça a materialidade da irregularidade ora verificada.

8.6. Os recorrentes invocam processo judicial no qual concluiu-se que a utilização do instrumento carta reversal faz parte do conjunto de mecanismos empregados pelas instituições atuantes no Sistema Financeiro Nacional. Tal afirmação não afasta a irregularidade, pois o fato considerado irregular não foi a utilização das cartas reversais, mas sim o seu uso sem qualquer análise técnica sobre as condições e garantias do cliente, em desacordo com os arts. 1º e 2º da Resolução 1.748/1990 e Lei 6.404/1976.

8.7. No tocante a responsabilidade dos gerentes de agência quanto à rolagem de dívidas sem análise técnica, mediante a utilização de carta reversal, entendeu-se, em resumo, o que se segue, em instrução anterior elaborada por esta Secretaria (peça 484, p. 15-19):

- a) não houve o descumprimento das normas internas da instituição;
- b) a atuação dos gerentes de agência não continha poder decisório consoante se extrai do Roteiro para regularização de operações por meio de Carta Reversal (item 6, peça 8, p. 6-7). A utilização das cartas reversais estava inserida no âmbito de diretrizes emanadas da mais alta cúpula da administração da instituição; extrapolando o poder de influência dos gerentes das agências;
- c) não era exigível dos gerentes das agências conduta diversa, no sentido de que se opusessem à decisão da alta administração do BNB, pois as questões envolvidas tratavam de procedimentos meramente operacionais e não de ordem manifestamente ilegal, as quais os gerentes tivesse o dever legal de se opor;
- d) por conseguinte, houve a proposta de provimento aos recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Marcos Antônio da Silva Macedo, Jonas Souza Sala, Nilton Pereira Bento, Sergio Maia de Faria Filho, Jenner Guimarães do Rêgo, Ernesto Pereira Leite Filho.
- e) observou-se que um grupo de gerentes de agência inserido no item 9.8 do acórdão recorrido não havia interposto recurso de reconsideração. Em decorrência de as apenações terem decorrido dos mesmos fatos e fundamentos examinados, tratando-se de questões objetivas, propôs-se que a proposta de provimento alcançasse os Srs. Carlos Alberto Menezes, Alexandre Ramari Vilas Boas, 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.

8.8. Ante ao exposto, propõe-se o provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Carlos Alberto Menezes. Deve-se ressaltar que na instrução precedente já havia sido proposta a extensão a todos os gerentes de agência, inclusive o recorrente, que tiveram apenação decorrente da irregularidade em exame (peça 484, p. 18).

8.9. Em relação aos demais recorrentes, foi ressaltado na instrução elaborada por esta Secretaria à peça 484, p.13 a responsabilização dos Superintendentes regionais contida nos 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; 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] e Resolução de Diretoria do BNB RD/5114, de 9/2/1999 – transcritos à peça 484, p. 13) evidenciam que os Superintendentes regionais possuíam o dever de examinar os aspectos legais da formalização das cartas reversais.

8.10. Veja-se que a manifestação da CRSN reforça a comprovação do poder decisório dos Superintendentes ao afirmar que *“a sistemática de renovações sucessivas do vencimento traduzem uma política de crédito da instituição financeira, haja vista que renovações por carta reversal se davam por ordem das superintendências às agências, por meio de correspondências de aprovação das renovações em bloco”* (peça 623, p. 43).

8.11. A Superintendência do Processo Operacional (Área de Desenvolvimento), a Resolução de Diretoria RD/511-A estabelece, dentre outras, as seguintes funções (fi. 63 do anexo 2):

'13. Análise do comportamento da Carteira do Ativo.

14. Informação aos agentes responsáveis acerca do status de seus ativos, destacando pontos críticos quanto a 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'

(..)

20. Elaboração de Cartas Reversais e pedidos de liberação à STN'.

8.12. Já para a Superintendência de Negócios e Controle Financeiro, dentre outras, foram fixadas as seguintes funções (fi. 69-v do anexo 2):

'1. Elaboração das Demonstrações Financeiras do Banco e do FNE e fornecimento de informações a **órgãos externos**.

(..)

3. Elaboração dos livros Balancetes e Balanços, Razão Auxiliar do Patrimônio Líquido e do diferimento dos projetos estruturantes.

(...)

5. Administração dos Sistemas de Contabilidade, Balancetes e Balanços, Consistência e de Entrada de Dados por Evento, inclusive acompanhamento e regularização de ocorrências.

(...)

9. Realização das provisões sobre operações irregulares'.

8.13. Não há como, portanto, afastar a responsabilidade dos superintendentes em relação à irregularidade.

8.14. No que toca aos ex-diretores, verifica-se que sua responsabilidade também não pode ser afastada, pois a administração do BNB é da competência do seu Conselho de Administração e de sua Diretoria. O relatório que fundamentou o acordo combatido descreveu os achados que evidenciaram que os ex-diretores tiveram conhecimento de tais rolagens (peça 124, p. 18):

**245. Ademais, a documentação constante do presente processo demonstra que mencionados ex-Presidente e ex-Diretores tomaram conhecimento de tais rolagens.** Assim, por exemplo, em Reunião datada de 16/12/99 (vol. 29 - fls. 5002/5005), toda a Diretoria do Banco aprovou a prorrogação/reescalonamento da dívida das empresas Itapagé S/A Celulose Papéis e Artefatos e Itapissuma S/A, exemplificadas neste item dos ofícios de audiência, ambas objeto de sucessivas cartas reversais (vol. 30 -fls. 5185/5188).

246. Tendo sido tais propostas de regularização de débitos apreciadas e aprovadas pelos mesmos, a situação de cada uma das dívidas era por eles conhecidas. Dessa forma, igualmente conhecidas, as repercussões nos níveis de provisionamento decorrente de tais prorrogações e das sucessivas reversais.

247. Da mesma forma, por exemplo, dentre os diversos grandes clientes com dívidas roladas por meio de sucessivas cartas reversais, também se encontram as empresas Araripe Textil S/A - ARTESA, Indústrias Reunidas Rendas S/A, Olvebasa Óleos Vegetais da Bahia S.A., Rima Industrial SA., Suape Textil S.A. e Texform Formulários Contínuos SA (fls. 12 e 16/20 do anexo 2 e fls. 5172/5195 do volume 30).

248. Frise-se, que para diversas empresas, como por exemplo, Avícola Asa Branca Ltda., Fiasa - Fiação e Tecelagem S/A e Ouro Branco Administradora de Hotéis Ltda., dentre outras, continuaram sendo emitidas cartas reversais mesmo após a comunicação dos resultados da IGC aos então Diretores do BNB em 17/2/2000 (fls. 1655/1659 e 1666/1668 do volume 10 e fls. 12, 14 e 18/19 do anexo 2).

249. Por fim, informe-se que a Diretoria do BNB se manifestou em renegociação de dívidas da Encol envolvendo reversais, tendo inclusive suas contas de 1997 sido julgadas irregulares (TC 926.323/1998-9), dentre outros pontos, por tal questão, conforme Acórdão 165/2007-Plenário. (grifos acrescentados)

**Julgado do TCU afastaria a irregularidade atinente à rolagem em bloco de diversas operações de crédito, sem a formalização de instrumento, com prorrogação do vencimento de dívidas nos sistemas de informática, mediante decisão administrativa**

Argumentos apresentados por Antonio Arnaldo de Menezes e Marcelo Pelágio da Costa Bonfim (peça 552, p. 10-11), Ernani Jose Varela de Melo e Osmundo Evangelista Rebouças (peça 554, p. 10-11), Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho (peça 556, p. 9-10), Maria Rita da Silva Valente (peça 575, p. 9-10)

9. Os recorrentes mencionam julgado do TCU em que o assunto teria sido tratado e concluem ser correta a ação do BNB em prorrogar as dívidas, por decisão administrativa, adiantando-se à corrida dos devedores com obrigações vincendas à instituição, dado o grande número de devedores na situação. Diante da nova jurisprudência requerem que seja revista a decisão do TCU nas situações excepcionais de inadimplemento sistêmico, no exercício de 1999.

**Análise**

9.1. Verifica-se dos autos que a rolagem em bloco se referiu as seguintes operações: operações de repasses de recursos externos (Eurobônus), operações do Profat I e contratos passíveis de enquadramento na MP 1727/1998.

9.2. De acordo com o art. 4º da Resolução CMN/BACEN 1748/90:

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, independente de contarem ou não com garantias', *exceto quanto aos créditos ali indicados, exceções essas que não se referem às operações em análise (fl. 239 do anexo 2)*

9.3. A inadimplência das operações de eurobônus no exercício de 1999 possuía saldo em atraso de R\$ 1.101.262.533,03 equivalente a 87% do saldo devedor total que era de R\$ 1.265.430.807,82 (peça 124, p. 20). Com a utilização do artifício da rolagem em bloco de operações de eurobônus, por meio da Nota Técnica de 18/2/99 (peça 94, p. 26.-29), o BNB

igualmente mascarou a real qualidade de tais créditos e deixou de proceder aos provisionamentos devidos.

9.4. Sobre o assunto, transcrevem-se trechos do Relatório da IGC (peça 28, p. 14), *in verbis*:

'Além disso, a prática de prorrogação de grupos de operações, exclusivamente nos sistemas, meramente para fins contábeis, é outra burla à Res. 1.748, a exemplo da Nota Técnica da Área de Desenvolvimento, aprovada por diretor da instituição, em 18.02.99. A prorrogação automática de todas as operações de repasses de recursos externos por 180 dias teve a finalidade de fugir do provisionamento. A instituição estimou em R\$ 410 milhões o montante envolvido nesse procedimento'.

9.5. Com relação aos contratos passíveis de enquadramento na MP 1727/1998 a situação verificada pelo Bacen no Relatório da IGC (peça 28, p. 10) foi a seguinte:

Constatamos que a Diretoria, mediante proposta efetuada pela Superintendência do Processo Operacional, autorizou a rolagem de grupos de operações, as quais passaram a ter os enquadramentos contábeis e datas de vencimentos alterados para efeito de contabilização, conforme detalhado a seguir.

Um desses grupos contempla operações com recursos do FNE, passíveis de renegociação, conforme estabelecido na MP 1.846 (sucedânea da MP 1727/98); no entanto, poucas foram formalizadas até o momento. Desse modo, por decisão da Diretoria (Nota Técnica de 18.02.99), essas **operações, que encontravam-se vencidas, muitas já inscritas em 'CL' gerencial do FNE (Créditos em Liquidação, ou seja, créditos 'ruins')**, simplesmente passaram a ser consideradas como créditos normais. Seu montante estimado é de aproximadamente R\$ 850 milhões'. (grifei)

9.6. Os gestores do BNB também não obtiveram êxito em justificar a rolagem das operações do Profat I que também resultou na insuficiência de provisionamento, conforme ressaltado pelo Banco Central do processo administrativo (itens 20/22 – peça 133, p. 18).

9.7. Com o fito de afastar a irregularidade examinada, a recorrente invoca julgado desta Corte de Contas.

9.8. O Acórdão 7494/2013 – TCU – 2ª Câmara foi proferido no âmbito do TC 001.443/2001-2, que analisou a prestação de contas do exercício de 1999 do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Verifica-se que o julgado mencionado apenas aproveita os contratos passíveis de enquadramento na MP 1.727/1998 (considerações contidas no relatório que fundamentou o Acórdão 7494/2013 – TCU – 2ª Câmara):

30. De fato assiste razão aos recorrentes. A MP n. 1.727/1998 insere-se no rol dos textos legais editados com o intuito de dar cumprimento ao comando previsto no art. 187, da Constituição Federal e, em relação a tais normas, o Superior Tribunal de Justiça, após reiterados julgados no mesmo sentido, que questionavam o comando expresso no art. 5º, da Lei n. 9.138/1995, que autorizava os bancos gestores de créditos rurais a alongar os contratos de financiamentos, editou a Súmula n. 298.

31. Essa Súmula, em síntese, tornou obrigatório tal alongamento desde que, nos termos dos julgados utilizados como precedentes, fossem atendidos os requisitos da Lei n. 9.138/1995. Verifica-se, também, da análise dos precedentes, que a posição assumida pelo STJ se assentou no caráter protetivo e de incentivo da política agrícola definida no art. 187, inciso I, da Constituição Federal.

32. Posteriormente, quando do julgamento do Recurso Especial n. 905.404/SP, o mesmo Tribunal deixou assente que a Súmula n. 298 se estende ao Programa Especial de Saneamento de Ativos, instituído pela Resolução n. 2.471 do Conselho Monetário Nacional e ampliado pela Lei n. 9.866/1999.

33. Ocorre que a Lei n. 10.177/2001, resultante da conversão da MP utilizada pelos recorrentes para justificar o alongamento das dívidas mediante simples decisão administrativa, em seu art. 4º, § 2º, que autoriza a prorrogação dos contratos, faz referência expressa à Resolução n. 2.471. Desse modo, não se pode negar que tratam da mesma matéria a MP n. 1.727/1998, a Lei n. 9.138/1995 e a Lei n. 9.866/1999, devendo esta Corte de Contas aceitar como obrigação do BNB prolongar as dívidas oriundas de crédito rural nos moldes do entendimento do STJ acerca do comando do art. 4º da MP n. 1.727/1998.

34. Feitas essas considerações, mostra-se correta a ação do BNB em prorrogar tais dívidas, inicialmente, conforme ocorrido, por decisão administrativa, adiantando-se à corrida dos devedores com obrigações vincendas à instituição, dado o grande número de devedores nessa situação.

35. Assim, não se confirmam as irregularidades pelos quais os recorrentes foram condenados, pois a alteração na situação patrimonial do FNE ocorreu não com a decisão administrativa adotada pelos gestores do BNB, mas com a edição da MP N. 1.727/1998, mostrando ter sido correta a adoção da medida para atendimento de situação emergencial e peculiar, sem que, com isso, fossem feridos os princípios contábeis vigentes.

9.9. Por outro lado, a irregularidade persiste, pois não há justificativas para a rolagem em bloco das operações relativas ao repasse de recursos externos e do Profat I, mediante simples decisão administrativa.

#### **Justificativas para a demora na cobrança judicial e suposta irresponsabilidade da recorrente pela irregularidade**

Argumentos apresentados por Maria Rita da Silva Valente (peça 575, p. 10-11)

10. A sra. Maria Rita da Silva Valente diz que na condição de superintendente do processo operacional do BNB, não era sua atribuição o ajuizamento das cobranças judiciais, cuja execução cabia diretamente às agências e aos advogados do banco. A sua função seria apenas de supervisão do processo operacional, sem praticar ato de execução.

10.1. Destaca que diversas medidas governamentais estavam em andamento no sentido de prorrogar as dívidas vencidas dos produtores rurais, fato que justificava a espera, à época, pelo BNB, da adoção da cobrança judicial para evitar a promoção indevida de executar devedores que mais tarde seriam beneficiados com a rolagem de seus débitos, implicando, em consequência, apenas a realização de elevadas despesas judiciais com o pagamento de custas e honorários advocatícios plenamente evitáveis.

#### **Análise**

10.2. Foi verificada nos autos a 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.

10.3. A recorrente alega que medidas governamentais para prorrogar dívidas vencidas dos produtores rurais justificariam a espera na adoção de cobrança judicial para evitar a promoção indevida de executar devedores que mais tarde seriam beneficiados com a rolagem de seus débitos.

10.4. Conforme verificado nos autos, o Acórdão 7494/2013 – TCU – 2ª Câmara considerou correta a decisão do BNB de prorrogar as dívidas relativas aos contratos passíveis de enquadramento na MP 1.727/1998.

10.5. Por outro lado, verifica-se que as operações mencionadas no ofício de audiência da responsável (Ofício 1051/2004 - peça 86, p. 38) menciona os seguintes clientes: Alimar Pesca e Exportação, Yamacom Nordeste S/A, Granos – Granitos do Nordeste S/A, Fugita Granitos, Texita Cia Têxtil Tangará. Não se tratam de produtores rurais e suas dívidas não se enquadram na MP 1.727/1998.

10.6. Deve-se destacar que 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).

10.7. 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).

10.8. 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’.

10.9. Assim, as justificativas apresentadas pela responsável não afastam a irregularidade.

10.10. A recorrente alega que, na condição de superintendente do processo operacional do BNB, não era sua atribuição o ajuizamento das cobranças judiciais, cuja execução cabia diretamente às agências e aos advogados do banco.

10.11. O argumento não deve ser aceito. A Resolução da Proposta Administrativa - Organização 97/162-A conduz a conclusão diversa. A sra. Maria Rita da Silva Valente, na condição de Superintendente do Processo Operacional possuía dentre as suas atribuições as seguintes (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.

10.12. 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”

10.13. Pelo exposto, não há como afastar a responsabilidade da recorrente.

### **Implicações do Acórdão 599/2015 – TCU – Plenário (peça 676), proferido no âmbito do TC 008.260/1999-0, diante do recurso interposto pelo Sr. Byron Costa de Queiroz**

11. O TC 008.260/1999-0 se referiu à prestação de contas dos gestores do Banco do Nordeste do Brasil S/A. relativa ao exercício de 1998.

11.1. O acórdão mencionado tratou-se de revisão de ofício amparada nas disposições do art. 3º, § 2º, da Resolução TCU 178/2005, *verbis*: § 2º *O Tribunal, mediante proposta do relator, da unidade técnica ou do Ministério Público, poderá rever, de ofício, o acórdão em que houver sido aplicada multa a gestor que tenha falecido antes do trânsito em julgado da deliberação.*

11.2. Verificou-se que o Sr. Byron Costa de Queiroz veio a óbito antes do trânsito em julgado do Acórdão 2.391/2014-Plenário, que, em sede de recurso de revisão interposto pelo MPTCU, agravou a sanção imposta ao referido agente por meio do anterior Acórdão 1.496/2003-Plenário.

11.3. Quanto à extensão da revisão de ofício aplicável à espécie, o Ministro-Relator entendeu que, diante do caráter personalíssimo da multa, do devido processo legal e do art. 5º, inciso XLV da Constituição Federal, somente a multa já convertida em dívida patrimonial em decorrência do trânsito em julgado do acórdão gerador da sanção é que pode subsistir e ser cobrada do espólio ou dos sucessores, no limite do patrimônio transferido. O Ministro Relator destacou que “*a pena de multa somente se aperfeiçoa e se transmuda em dívida patrimonial após esgotadas as oportunidades de defesa*” (peça 675, p. 1). Ademais, foram tecidas considerações acerca do amplo efeito devolutivo e substitutivo do recurso de revisão.

11.4. Houve, então, a prolação do Acórdão 599/2015 – TCU – Plenário nos seguintes termos:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de prestação de contas dos gestores do Banco do Nordeste do Brasil S. A. relativa ao exercício de 1998, em que se aprecia, nesta assentada, proposta de revisão de ofício dos Acórdãos 1.496/2003 e 2.391/2014, ambos do Plenário, para, nos termos do art. 3º, § 2º, da Resolução TCU 178/2005, tornar insubsistentes as multas aplicadas ao Sr. Byron Costa de Queiroz, mediante os subitens 9.5 e 9.2, respectivamente,

desses dois arestos, em virtude do óbito do aludido responsável antes do trânsito em julgado da deliberação definitiva que, em sede de recurso de revisão interposto pelo MP-TCU, aplicou ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso I e §1º, da Lei 8.443/92, agravando a sanção imposta no acórdão anterior.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. nos termos do art. 3º, §2º, da Resolução TCU 178/2005, tornar, de ofício, insubsistentes as multas aplicadas ao Sr. Byron Costa de Queiroz (004.112.213-53) por meio dos subitens 9.5 do Acórdão 1.496/2003-TCU-Plenário e 9.2 do Acórdão 2.391/2014-TCU-Plenário;

9.2. determinar a juntada de cópia dos presentes Acórdão, Voto e Relatório ao TC 012.253/2000-8;

9.3. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao representante legal do espólio do Sr. Byron Costa de Queiroz e ao Procurador-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal.

11.5. O Acórdão 3249/2011-Plenário aplicou multa ao Sr. Byron Costa de Queiroz e, irredimido, o responsável interpôs recurso de reconsideração à peça 596.

11.6. À peça 620 o espólio do Sr. Byron Costa de Queiroz agrega aos autos certidão de óbito (peça 620, p. 3) e pleiteia a exclusão da punibilidade do responsável com a consequente exclusão do rol de responsáveis.

11.7. Pelo fato de o Acórdão 249/2011-Plenário não ter transitado em julgado, situação análoga ao Acórdão 2391/2014-Plenário, entende-se que deve ser tornada insubsistente a multa aplicada ao Sr. Byron Costa de Queiroz.

## **CONCLUSÃO**

12. Não foi verificada a ocorrência da prescrição, tendo como fundamento a tese da prescrição contida no Código Civil Brasileiro.

12.1. Quanto à alegada supremacia das decisões judiciais abordando os mesmos fatos do TC 012.253/2000-8 em relação às decisões do TCU, verificou-se que as ações judiciais se balizaram em pronunciamentos do Banco Central e da CRSN. Tais expedientes, em diversas oportunidades, se utilizaram da Resolução CMN 2.682/1999 para concluir pela inexistência das irregularidades. Por outro lado, verifica-se que o normativo não se aplica ao exercício em exame. Além disso, entendeu-se que os julgados colacionados não analisam todas as irregularidades aplicadas aos responsáveis, tampouco, examina e individualiza as responsabilidades.

12.2. Por outro lado, considerou-se haver comunicabilidade das instâncias no que toca à ilegitimidade passiva do Sr. Antonio Arnaldo de Menezes, que não ocupava o cargo de Superintendente de Supervisão Regional, no exercício de 1999, cargo pelo qual foi ouvido em audiência, fato já reconhecido por outro julgado desta Corte de Contas. Dessa forma, deve ser excluída sua responsabilização.

12.3. A alegada incompetência do TCU para análise de matéria de natureza bancária deve ser afastada, pois a competência do TCU para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos possui sede constitucional e legal, não se podendo limitar aquilo que o legislador não o fez.

12.4. Entendeu-se que o pronunciamento do Banco Central e de perito judicial em ação de improbidade administrativa não afastaram a irregularidade atinente à rolagem de dívidas mediante a utilização de cartas reversais. No que toca à cadeia de responsáveis, apenas a responsabilidade dos gerentes das agências foi afastada em decorrência da ausência do poder decisório.

12.5. Em relação ao Acórdão 7494/2013 – TCU – 2ª Câmara verificou-se que o julgado apenas aproveita os contratos passíveis de enquadramento na MP 1.727/1998, persistindo a irregularidade.

12.6. As justificativas apresentadas não afastaram a irregularidade atinente à demora na cobrança judicial. Além disso, os normativos internos da entidade evidenciaram a responsabilidade da Sra. Maria Rita da Silva Valente, Superintendente do Processo Operacional.

12.7. O Acórdão 599/2015 – TCU – Plenário proferido no âmbito do TC 008.260/1999-0, tornou insubsistentes as multas aplicadas ao Sr. Byron Costa de Queiroz em decorrência do seu falecimento antes do trânsito em julgado do acórdão. Tal circunstância também é verificada no presente processo, razão pela qual deve ser tornada insubsistente a multa aplicada ao Sr. Byron Costa de Queiroz no item 9.5 do acórdão combatido.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

13. Ante o exposto, submetem-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos pelos srs. Antonio Arnaldo de Menezes, Marcelo Pelágio da Costa Bomfim, Ernani José Varela de Melo, Osmundo Evangelista Rebouças, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho; Maria Rita da Silva Valente; Byron Costa de Queiroz; Carlos Alberto de Menezes contra o Acórdão 3249/2011 - TCU – Plenário, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU:

I - conhecer dos recursos e, no mérito:

- a) dar provimento ao recurso interposto pelo Sr. Carlos Alberto de Menezes;
- b) nos termos do art. 3º, §2º, da Resolução TCU 178/2005, tornar, de ofício, insubsistente a multa aplicada ao Sr. Byron Costa de Queiroz (CPF 004.112.213-53) por meio do subitem 9.5 do Acórdão 3.249/2011-TCU-Plenário;
- c) excluir o Sr. Antonio Arnaldo de Menezes do rol de responsáveis do presente processo;
- d) negar provimento aos recursos interpostos pelos srs. Marcelo Pelágio da Costa Bomfim, Ernani José Varela de Melo, Osmundo Evangelista Rebouças, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho e Maria Rita da Silva Valente.

II - dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes, aos demais interessados e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, aos Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional, ao Banco Central do Brasil, ao Conselho Federal de Contabilidade, 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.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em 8 de junho de 2015.

*(assinado eletronicamente)*

**Andréa Rabelo de Castro**  
**Auditora Federal de Controle Externo**  
**Matrícula 5655-3**