

Proc. TC-012.253/2000-8
Recurso de Reconsideração

PARECER

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 3.249/2011-Plenário que julgou a prestação de contas do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) relativa ao exercício de 1999.

Por meio do referido acórdão, o Tribunal decidiu, em síntese, 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); aplicar multa individual no valor de R\$ 5.000,00 a outros 26 gestores (subitem 9.8); e inabilitar 5 responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

Em sede de embargos de declaração, o Tribunal conferiu efeitos infringentes a alguns recursos, julgando regulares com ressalva as contas de 10 responsáveis (relacionados no subitem 9.6 do acórdão recorrido), além de excluir o nome do Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque da relação de inabilitados constante do subitem 9.11.

A partir dessa deliberação, restaram cinco 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 seis delas no valor de R\$ 15.000,00 (subitem 9.7) e 26 no valor de R\$ 5.000,00 (subitem 9.8).

Do extenso rol de irregularidades que deu ensejo ao acórdão ora combatido, destacam-se as seguintes ocorrências:

- rolagem de dívidas sem qualquer análise técnica, mediante a utilização reiterada de carta-reversal;
- omissão de constituição de provisões pela não classificação das operações em contas de créditos em atraso e créditos em liquidação;
- reversão de inúmeras provisões para créditos de liquidação duvidosa sem qualquer razão que as justificasse.

A rolagem de dívidas sem análise técnica, pelo uso reiterado de carta-reversal, resultou na evidenciação de lucro nas demonstrações contábeis do exercício de 1999 (e dos anteriores 1997 e 1998), quando na realidade havia prejuízo em todos esses períodos. Consoante registrado no voto que conduziu a decisão recorrida “houve formação de resultado com a finalidade de mascarar a real situação patrimonial e financeira da instituição, com o que o Bacen [Banco Central do Brasil] condenou, em 2007, a então diretoria do banco à pena de inabilitação para o exercício de cargo de direção/gerência em instituições financeiras”.

Para melhor entendimento do quadro, mostra-se ainda conveniente reproduzir o seguinte trecho do voto que embasou o Acórdão 3.249/2011-Plenário:

“14. Destaque-se, ainda, que o Bacen apurou que, na posição de 31/8/1999, o valor real do Patrimônio Líquido daquele Banco era negativo em R\$ 3,013 bilhões, caso considerados apenas os ajustes decorrentes da comprovação do descumprimento das normas legais (R\$ 3,927 bilhões).

15. Adicione-se que foram identificadas 34 irregularidades relacionadas às operações de Tesouraria e Outros Ativos/Passivos, além de 106 irregularidades nos sistemas de

informações e de controles internos. Destas, destacam-se a existência de inúmeras divergências entre os saldos contábeis e os sistemas operacionais, tendo sido, inclusive, detectadas diferenças pendentes há vários balanços, sem a devida solução; inconsistências apuradas no Sistema de Controle de Processo Jurídico, bem como falha de controle sobre as demandas judiciais movidas contra o Banco; descumprimento dos prazos regulamentares para início da cobrança judicial de créditos vencidos; compensação indevida de crédito tributário, entre outras.

16. Ao realizar nova fiscalização (Verificação Especial) no segundo semestre de 2000, o Bacen constatou que a situação de insuficiência de provisionamento para créditos de liquidação duvidosa permanecia, agora agravada em razão da edição da Resolução CMN/Bacen 2682/99 que alterou a Resolução CMN/Bacen 1748/90, estabelecendo critérios mais rigorosos de provisionamento.

17. Essas condutas culminaram com a necessidade de aumento de capital do BNB em R\$ 2,556 bilhões pelo Governo Federal, dentro do programa de saneamento dos bancos oficiais, em dezembro de 2001, sendo oportuno destacar que, se não houvesse sido transferido do banco para o FNE o risco pelas operações contratadas até 30/11/1998 com recursos desse fundo, no montante de R\$ 4,2 bilhões, por força da MP 2155/2001, a capitalização alcançaria cerca de R\$ 7 bilhões”.

Os responsáveis apenados pelo acórdão recorrido podem ser agrupados de acordo com as seguintes ocupações: ex-gerentes de agência, ex-superintendentes regionais, ex-diretores e ex-presidente.

A Serur se manifestou em duas peças distintas (484/485 e 677/679) sobre os recursos interpostos nessa fase processual, tendo em vista descompasso procedimental resultante da oposição de embargos concomitantemente com a interposição dos recursos.

A primeira manifestação apreciou o apelo de 16 responsáveis (peças 484 e 485). A Serur sustentou que os gerentes de agência não tinham poder decisório e que a utilização das cartas reversais, para a rolagem das dívidas, estava inserida no âmbito de diretrizes emanadas da mais alta cúpula da administração da instituição, extrapolando o poder de influência dos gerentes das agências.

No tocante aos superintendentes regionais, a unidade técnica afirmou que as normas aplicáveis à matéria evidenciavam que lhes cabia o dever de examinar os aspectos legais da formalização das cartas reversais. Assinalou, ainda, amparada em documento do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, que a sistemática de renovações sucessivas do vencimento traduzia 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.

Assim sendo, a Secretaria propôs dar provimento aos recursos interpostos pelos gerentes de agência, com extensão dos efeitos aos demais gerentes apenados que não interpuserem recurso, em razão da similaridade dos fatos e dos fundamentos examinados, tratando-se, pois, de questões de ordem objetiva. De outro tanto, quanto aos superintendentes regionais, manifestou-se pelo não provimento dos apelos.

A segunda manifestação da Serur cuidou dos recursos de reconsideração interpostos por outros oito responsáveis. Nesse grupo de recorrentes encontram-se o ex-presidente, ex-diretores, ex-superintendentes e um ex-gerente.

Em posição unânime, a Serur apresentou a seguinte proposta de encaminhamento, em resumo:

- dar provimento ao recurso interposto pelo gerente de agência, Carlos Alberto de Menezes;
- tornar, de ofício, insubsistente a multa aplicada ao Sr. Byron Costa de Queiroz por meio do subitem 9.5 do Acórdão 3.249/2011-Plenário, em razão de seu falecimento;
- excluir o Sr. Antonio Arnaldo de Menezes do rol de responsáveis do presente processo;
- negar provimento aos recursos interpostos pelos ex-diretores e ex-superintendentes regionais, Marcelo Pelágio da Costa Bomfim, Ernani José Varela de Melo, Osmundo

Evangelista Rebouças, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho e Maria Rita da Silva Valente.

Apresentada uma visão geral do processo, manifestamos nossa concordância, no essencial, com as duas manifestações da Serur, tendo em vista os sólidos argumentos lançados nas respectivas peças. Não obstante isso, entendemos que uma específica alegação trazida pelos responsáveis reclama considerações, com a adição de dados não evidenciados na peça instrutiva, a fim de afastar qualquer dúvida sobre o ponto levantado. Além dessa abordagem, que vem em reforço à conclusão da Serur, apresentamos, em sequência, ligeira divergência em relação ao encaminhamento proposto pela unidade técnica.

Nessa perspectiva, um dos argumentos trazidos pelos recorrentes diz respeito a decisões do Poder Judiciário, em sede de improbidade administrativa e ação penal, as quais, segundo sustentam, teriam supremacia em relação às deliberações da Corte de Contas.

Dúvida alguma há sobre a incidência do princípio da independência das instâncias no ordenamento jurídico nacional. Disso cuidou bem a auditora que instruiu o feito. Porém, tendo em vista que alguns responsáveis invocaram em seu favor decisão judicial absolutória, em sede penal, importante deixar patente o fundamento legal que amparou a mencionada deliberação, eis que existe vinculação de instâncias quando a sentença penal absolutória nega a existência do fato ou afirma que não foi o réu quem cometeu o crime.

Em juízo singular, seis responsáveis foram condenados pelos delitos de gestão fraudulenta e gestão temerária, com penas que variaram de nove a treze anos de reclusão (art. 4º, **caput** e parágrafo único da Lei 7.492/86). O Tribunal Regional Federal, em julgamento de 31/03/09, deu provimento aos apelos, absolvendo os réus das imputações, e o fez com fundamento no art. 386, VII, do Código de Processo Penal (peça 557, p. 6).

A causa da absolvição foi, portanto, a ausência de prova suficiente para a condenação dos réus, restando, assim, afastada qualquer pretensão de tornar vinculante ao TCU o juízo proferido no aludido acórdão.

Relativamente ao diferente juízo de valor que o direito brasileiro admite nas variadas instâncias, oportuno transcrever os seguintes trechos no voto condutor do Acórdão 344/2015-Plenário:

“A condenação no âmbito do Poder Judiciário obedece a requisitos diversos dos necessários para a condenação do TCU, cujo fundamento é consecutório do inarredável dogma republicano da prestação de contas. Neste sentido, todos os gestores têm de comprovar a lisura de sua administração.

(...)

A independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza civil e administrativa (CPP, arts. 66, *caput*, e 386, I).

Nesses termos, a ação por improbidade administrativa, de natureza civil (STF, ADI 2797), não possui viabilidade jurídica para vincular os juízos de valor formados nas searas criminal e administrativa”.

Vale mencionar que, em coerência com esse princípio, o Conselho de Recurso do Sistema Financeiro Nacional, que é o órgão de segunda instância relativamente à aplicação de penas do Bacen, negou provimento ao recurso manejado por alguns ex-diretores do BNB, mantendo a pena de inabilitação aplicada instituição monetária, decisão que foi tomada em momento posterior às deliberações judiciais invocadas pelos responsáveis (peça 623, p. 59).

Nesse espaço de distintos juízos de valores, esclarecedor reproduzir trecho do voto do conselheiro relator do caso (peça 623, p. 58):

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público junto ao TCU
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

“Não há dúvida que o BNB exerce um duplo papel: o de banco comercial e de agência de fomento, com a responsabilidade de executar políticas públicas em consonância com os planos de governo.

Ao optar pela forma jurídica de banco, passou a ser regidos pelas normas atinentes a essa atividade, mormente àquelas fixadas pelo BACEN.

A atividade de fomento poderia até ser realizada fora do BNB, em forma, por exemplo, de uma superintendência ou agência específica como as muitas existentes em nosso Brasil.

Em sendo banco, a atividade de fomento passou também a integrar a atividade bancária, devendo, pois, obedecer às regras que regem aos bancos, ressalvados àquelas que forem criadas especificamente para a atividade de desenvolvimento, a exemplo de juros mais baixos, amortizações mais amplas, etc.

Logo, os administradores do BNB, notadamente seus diretores, têm o dever de observar, cumprir, fazer cumprir todas as regras bancárias e de fomento, tomando as providências em caso de descumprimento.

Ou seja, tinham e tem que zelar para que o BNB, na importante função que desempenha, seja uma instituição hígida e cumpridora das normas.

Não foi isto o que ocorreu, pois a conduta desses Recorrentes foi danosa para o BNB e, por tal razão, devem ser punidos na forma adotada pelo BACEN, ficando fora do mercado pelo tempo imposto pela autoridade”.

Caminhamos para o fim de nossa manifestação, momento em que sugerimos leves ajustes na proposta formulada pela Serur.

No tocante à sugestão de tornar, de ofício, insubsistente a multa aplicada ao Sr. Byron Costa de Queiroz (peça 677, p. 25, item b), verificamos que tal medida não é cabível pois já foi adotada por meio do Acórdão 1.966/2014-Plenário (vide peça 629). Convém ressaltar também que por meio da referida deliberação o Tribunal expediu quitação aos responsáveis arrolados neste feito que efetuaram o pagamento da multa que lhes foi aplicada.

Verificamos também que não há manifestação expressa, quanto ao mérito, do recurso interposto pelo Sr. Byron, motivo por que sugerimos a inclusão do nome do referido agente na relação daqueles que terão provimento recursal negado. Em relação ao pedido formulado pelo espólio do Sr. Byron de exclusão do nome do agente do rol de responsáveis, também não merece prosperar o pedido, pois o falecimento da pessoa tem implicações no tocante à pena que lhe foi aplicada, mas não resulta na retirada do nome da relação de responsáveis nem implica a modificação do juízo de contas.

Ministério Público, em 08 de setembro de 2015.

(Assinado Eletronicamente)
Marinus Eduardo De Vries Marsico
Procurador