

**BB/DTVM – APLICABILIDADE DO INSTITUTO DA TOMADA
DE CONTAS ESPECIAL NO ÂMBITO DAS SOCIEDADES DE
ECONOMIA MISTA**

**Pedido de Reexame (Decisão originada de processo de
Solicitação de Inspeção Extraordinária)**

Ministro-Relator Carlos Átila Álvares da Silva

Grupo II - Classe I - Plenário

TC-012.432/94-6 (com os Volumes I e II)

Natureza: Pedido de Reexame (Decisão originada de processo de Solicitação de Inspeção Extraordinária)

Entidade: Banco do Brasil – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. – BB-DTVM

Interessado: Paulo César Ximenes Alves Ferreira, Diretor-Presidente

Ementa: Pedido de Reexame contra a Decisão nº 069/97–TCU–Plenário. Aplicabilidade do instituto da tomada de contas especial no âmbito das sociedades de economia mista. Conhecimento do Pedido de Reexame. Negativa de provimento ante os entendimentos vigentes no TCU e os dispositivos da Lei nº 8.443/92. Ciência ao interessado.

RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Presidente do Banco do Brasil – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. – BB-DTVM (fls. 03/24 do Volume I), representado pelo advogado devidamente qualificado por instrumento de procuração (fls. 02-verso), em razão da Decisão nº 069/97–TCU–Plenário (Sessão de 26/02/1997, Ata nº 06/97 – fl. 72 do volume principal), que determinou ao interessado, sob pena de responsabilidade, a instauração de processo de tomada de contas especial do Sr. Ronaldo Teixeira Guimarães pelo prejuízo causado em decorrência de operações realizadas no Mercado de Futuro de Índices da Bolsa de Valores de São Paulo–BOVESPA, no período de agosto a dezembro de 1992, sem atentar para as normas internas da Instituição que regulam o assunto, comunicando a este Tribunal acerca das providências adotadas.

As alegações do interessado, abaixo mencionadas no essencial, foram analisadas pela 10ª Secex na instrução às fls. 28/40 do Volume I conforme se segue:

a) não está a BB-DTVM, assim como a acionista do recorrente — o Banco do Brasil S.A.—, sujeita à instauração do procedimento de Tomada de Contas Especial

– TCE, mas sim à imposição, pelos tribunais, da legislação trabalhista privada, e, sendo pessoa jurídica de direito privado, seus empregados não têm o dever de prestar contas a este Tribunal;

a .1) Instrução da 10ª Secex: considera indevida a assertiva quanto a esse item por considerar que a eventual obrigação em instaurar TCE não se vincula, nesse caso, à obrigação de prestar contas, mas sim à ocorrência de prejuízo ao Erário;

b) danos provocados à BB-DTVM não significam danos provocados ao Erário, pela distinção de personalidades jurídicas;

b.1) instrução da 10ª Secex: dá razão à recorrente quanto a essa assertiva, pois — apesar de já ter sido analisada nas Decisões TCU-Plenário nºs 106/95 (de 15/03/1995 - TC-027.582/91-4) e Sigilosa nº 457/94 (de 14/07/1994 - TC-009.416/93-5-Sigiloso), sem, contudo, haver posição definitiva do Tribunal a respeito — pode-se observar que os danos provocados a empresas estatais não são suficientes para configurar, em todos os casos, prejuízo ao Erário, requisito necessário à instauração de TCE, uma vez que o vínculo advindo do prejuízo patrimonial não guarda relação com o controle societário, mas sim com a participação no capital da sociedade, sendo que a participação da União representa apenas uma parcela do capital das sociedades de economia mista;

c) a sistemática de tomada de contas especial é incompatível com o regime Consolidação das Leis do Trabalho—CLT e com o Direito Trabalhista;

c.1) instrução da 10ª Secex: concorda com o recorrente também nessa questão, uma vez que as presunções, no procedimento de instauração de TCE, correm a favor do Estado, e, portanto, do empregador, enquanto nos procedimentos adotados conforme a CLT as presunções correm a favor do empregado, dada a sua posição de inferioridade econômica perante o empregador; portanto, a sistemática de instauração da TCE, conforme hoje é normatizada, não se coaduna com o regime CLT, sendo que o seu uso acarretaria tão profundas mudanças na relação trabalhista que desvirtuariam o uso da TCE, desaconselhando sua implementação; e

d) não se pode aplicar às empresas estatais, submetidas ao regime da administração privada por força da Constituição, critérios adotados para os órgãos públicos, cuja ação deve estar previamente prevista em lei, sendo que a subordinação da BB-DTVM ao Tribunal dá-se exclusivamente quanto à sua fiscalização, e não quanto à sua administração;

d.1) instrução da 10ª Secex: dando razão à recorrente, acrescenta que isso não impede o controle pelo Tribunal, que pode ser feito quando do exame das contas anuais, oportunidade na qual os administradores devem demonstrar as medidas tempestivamente adotadas para a proteção e recuperação do patrimônio das empresas, imputando a omissão em responsabilidade solidária.

Na parte final do recurso, o recorrente informou que — aliado ao fato do Sr. Ronaldo Teixeira Guimarães ser funcionário já aposentado e da suposta irregularidade por ele praticada envolver riscos inerentes ao mercado de ações — a Consultoria Jurídica do Banco do Brasil, analisando o caso, teria desaconselhado a adoção de medidas judiciais contra ele, uma vez que *“as avaliações técnicas procedidas pelas*

áreas competentes não reuniam condições materiais capazes de sustentarem de forma segura eventual demanda judicial”, tendo o processo sido arquivado no âmbito da BB-DTVM.

Por conseguinte, propôs a instrução fosse conhecido o Pedido de Reexame para, no mérito:

a) dar-lhe provimento, tornando insubsistente os termos da decisão recorrida;

b) seja determinado o encaminhamento ao Tribunal de cópia do parecer da Consultoria Jurídica do Banco do Brasil que teria recomendado o mencionado arquivamento, bem como dos demais documentos que lhe serviram de subsídios; e

c) dar conhecimento da Decisão ao recorrente.

A proposição de mérito foi corroborada pelo Secretário da 10ª Secex, que optou por propor o encaminhamento dos relatórios concernentes à matéria juntamente com a prestação de contas anual da entidade (fls. 38/40 do Volume I).

A Procuradoria, por entender que as informações trazidas aos autos pelo recorrente são relevantes, propôs preliminarmente a realização de diligência solicitando o encaminhamento de cópias do mencionado parecer da Consultoria Jurídica do Banco do Brasil e das avaliações técnicas que o fundamentaram (fl. 41).

Como resultado da diligência promovida pela 8ª Secex (fl. 93 do volume principal), por mim determinada ao acolher a preliminar da Procuradoria (fl. 42), limitou-se a BB-DTVM a encaminhar expediente (Volume II) alegando a impossibilidade de atendimento devido ao sigilo profissional protegido pelo disposto no § 3º do art. 2º da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia).

Por vislumbrar outro encaminhamento para a questão, e levando em consideração a Decisão nº 199/98–TCU–Plenário na Sessão Extraordinária de caráter reservado de 22/04/1998 (TC-013.389/95-5-Sigiloso, posteriormente ratificada pela Decisão nº 324/98–TCU–Plenário, de 27/05/1998), na qual foi negado provimento ao Pedido de Reexame do Banco do Brasil S.A. quanto ao mesmo assunto, solicitei novo pronunciamento do Ministério Público (fl. 43 do Volume I).

Em resposta, a Procuradoria manifesta o entendimento de que a diligência inicialmente proposta poderia ser dispensada sem maiores conseqüências para o processo, e, por fim, invocando o precedente da Decisão nº 324/98, propõe seja conhecido o Pedido de Reexame para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se a determinação de instauração da tomada de contas especial, nos termos do subitem 8.1 da Decisão nº 069/97–TCU–Plenário (fls. 45/46).

É o Relatório.

VOTO

O Pedido de Reexame se ajusta ao disposto nos artigos 230 e 233 do Regimento Interno.

Observo mais uma vez que a matéria – aplicabilidade do instituto da tomada de contas especial no âmbito das sociedades de economia mista – é também objeto

do processo TC-024.010/91-0 (Prestação de Contas do Banco do Brasil relativa ao exercício de 1990), o qual se encontra sobrestado em razão do processo TC-029.041/91-0 (Relatório de Inspeção na área de pessoal da mesma entidade).

Por ocasião da apreciação do mencionado TC-013.389/95-5 (Decisão nº 324/98–TCU–Plenário), destaquei no Voto os seguintes pontos à guisa de retrospecto sobre o assunto:

a) TC-009.416/93-5-Sigiloso – Decisão Sigilosa nº 457/94-TCU-Plenário, Ata nº 33/94:

a.1) parecer do Ministério Público junto ao Tribunal: invocando o alcance limitado do art. 84 do Decreto-lei nº 200/67 e passando pela Lei nº 4.320/64, sustenta a tese de que cabe ao Tribunal, e não à entidade, promover a tomada de contas especial, concordando que o assunto deve ser repensado ante a consulta formulada pelo Banco do Brasil – Ofício Presi 02/1355, apensado ao TC-024.010/91-0 – questionando a instauração de tal procedimento por aquele Banco;

a.2) voto do Ministro Relator: apesar de o Tribunal geralmente determinar que os órgãos responsáveis instaurem a TCE, por intermédio da Secretaria de Controle Interno competente, dispensa tal determinação no caso apreciado, à vista das providências adotadas pela *holding* pela diretoria da entidade;

b) TC-027.582/91-4 - Decisão nº 106/95-TCU-Plenário, Ata nº 10/95:

b.1) parecer do Ministério Público junto ao Tribunal:

- teve acolhida a proposta de retirada da determinação de instauração de TCE, ante as medidas adotadas pelo Ministro de Estado dos Transportes, suficientes para punir disciplinarmente os empregados faltosos e obter o ressarcimento aos cofres da entidade, e à vista da não apreciação da consulta formulada pelo Banco do Brasil;

- recorda que, anteriormente à Lei nº 8.443/92, era limitado o alcance da norma contida no art. 84 do Decreto-lei nº 200/67 (instauração de tomada de contas especial) por cingir-se a regular os procedimentos administrativos de apuração de desfalques, omissão de prestação de contas e desvio de bens no âmbito da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, ou seja, dos órgãos e entidades submetidos ao império do direito administrativo e às normas de direito financeiro preconizadas na Lei nº 4.320/64, de todo incongruentes com o regime de direito privado adotado pelas sociedades de economia mista;

- com a edição da Lei nº 8.443/92, argumenta que tal limitação deve ser repensada à vista do art. 8º – que impõe à autoridade competente, diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalques e desvios de dinheiros, bens e valores públicos, o dever de adotar as providências necessárias à instauração de tomada de contas especial – combinado com o art. 6º da mesma Seção da Lei, deixando claro que todas as pessoas indicadas nos incisos I a VI do art. 5º estão sujeitas a tomada de contas;

- finaliza afirmando que, "*destarte, à vista do disposto no inciso I do art. 5º da Lei nº 8.443/92, parece não restar qualquer brecha para se eximirem os dirigentes de empresas estatais do dever de instaurar, nos casos previstos em lei, a devida tomada de contas especial*";

b.2) voto do Ministro Relator (vencido em parte, relativamente à aplicação de multa):

- no que concerne à controvérsia entre a Ciset/MF e o Banco do Brasil sobre a legalidade da utilização da TCE como instrumento de apuração de responsabilidades pelas empresas estatais, tal questão foi esclarecida no Parecer PGFN nº 423/92, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, de 30/04/1992, ao concluir que "*razão assiste à Ciset quanto à necessidade de o Banco do Brasil proceder à instauração da Tomada de Contas Especial, eis que houve irregularidades de que resultou prejuízo ao interesse público*" (fls. 588/598 do TC-024.010/91-0);

- "*além do mais, este Tribunal, ao regulamentar a instauração e organização de processos de tomada de contas especial, por meio da Instrução Normativa nº 1, de 09/12/1993, não deixa dúvidas que este é o instrumento legal para identificar os responsáveis e quantificar os prejuízos sofridos pelo Erário, independentemente da natureza jurídica da organização responsável*".

Pelo acima exposto, e conforme havia mencionado, verifica-se nos casos apreciados que a instauração das TCEs foi dispensada devido às providências então tomadas pelas próprias entidades ou pelas autoridades supervisoras das mesmas, tidas como suficientes pelos Ministros Relatores.

Naquela oportunidade procurei ressaltar a argumentação da Procuradoria de que, anteriormente à Lei nº 8.443/92 — sendo limitado o alcance do art. 84 do Decreto-lei nº 200/67 e à vista das normas contidas na Lei nº 4.320/64 —, poder-se-ia ter como controversa a instauração de TCE por sociedades de economia mista. Contudo, como restou comprovado, tal controvérsia se desfez após a edição da Lei Orgânica deste Tribunal, ante o disposto em seu art. 8º, combinado com os artigos 5º, inciso I, e 6º.

Tal argumentação se coaduna com o posicionamento da Procuradoria no presente processo, com o qual, *data venia* da 10ª Secex, inclino-me mais uma vez a concordar, considerando ainda o respaldo da citada Decisão nº 324/98–TCU–Plenário.

Assim, com essas considerações e com base nos mencionados precedentes, acolho o parecer da Procuradoria e VOTO por que o Tribunal adote a DECISÃO que ora submeto à apreciação deste Plenário.

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha

Trata-se de solicitação encaminhada pelo Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de Brasília, visando à realização de inspeção extraordinária na Banco do Brasil – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A (BB - DTVM).

O Plenário desta Corte, ao pronunciar-se no feito, deu origem às Decisões n.ºs 447/94 (fls. 15 do volume principal), 355/95 (fls. 44 do volume principal) e 069/97 (fls. 72 do volume principal).

Por meio da mencionada Decisão n.º 069/97 – TCU – Plenário, prolatada na Sessão de 26.02.97, o Tribunal decidiu, "com fulcro no § 1º do art. 8º da Lei n.º 8.443/92, fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o presidente da Banco do Brasil – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., sob pena de responsabilidade solidária, instaure o processo de tomada de contas especial do Sr. Ronaldo Teixeira Guimarães, pelo prejuízo causado em decorrência de operações realizadas no Mercado de Futuro de Índices BOVESPA, no período de agosto a dezembro de 1992, sem atentar às normas internas da Instituição que regulam o assunto, comunicando acerca das providências adotadas a este Tribunal"

Cientificada desse *decisum*, a BB – DTVM interpôs, em 31.03.97, o Pedido de Reexame de fls. 01/24 do volume I.

Ao pronunciar-se acerca desse recurso, o douto Subprocurador-Geral PAULO SOARES BUGARIN propôs, em preliminar, a realização de diligência junto à BB – DTVM, com vistas à obtenção de cópias do Parecer da Consultoria Jurídica do Banco do Brasil e das avaliações técnicas que o fundamentaram, os quais recomendaram o arquivamento do processo interno instaurado para a apuração de irregularidades em operações financeiras efetuadas pelo ex-empregado, Sr. Ronaldo Teixeira Guimarães (fls. 41 do volume I).

Determinada a promoção da diligência (fls. 42 do volume I), a BB – DVTM deixou de atendê-la, limitando-se a encaminhar ao eminente Ministro-Relator o expediente constante das fls. 01/02 do volume II, no qual alega a impossibilidade de atendimento devido ao sigilo profissional protegido pelo disposto no § 3º do artigo 2º da Lei n.º 8.906/94.

Analisado o feito pela 8ª SECEX, o Sr. Secretário avalia, com inteira propriedade, que "o texto legal citado pela entidade não tem aplicação alguma na situação presente, pois refere-se à inviolabilidade do advogado no seu exercício profissional, visando à sua segurança e proteção, bem como de seu cliente..." (fls.102 do volume principal, item 17).

Com efeito, a disposição referida não visa, "...em absoluto, conferir chancela de sigilo aos seus trabalhos frente ao Tribunal de Contas da União. O dispositivo mencionado é claro, valendo sua transcrição: § 3º - No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei" (idem, *ibidem*).

E prossegue o Titular da 8ª SECEX (idem, item 19):

"A fragilidade dos argumentos apresentados pelo Banco revela, em última análise, a recalitrância da instituição em se submeter ao controle externo. O Banco do Brasil tem, freqüentemente, apresentado obstáculos à consecução de trabalhos de analistas desta corte, recusando o fornecimento de documentos e informações, ora invocando o sigilo bancário (TC n.º 015.699/96-0; TC n.º 625.524/96-9), ora alegando que os documentos contêm meras opiniões internas (TC n.º 002.967/97-9; TC n.º 006.081/96-7). Merece registro a diversidade de natureza dos documentos negados – demonstrativos de aplicações financeiras, relatórios de auditoria interna, peças de inquéritos administrativos internos e pareceres de unidades do Banco – que constituem, em algumas situações, peças indispensáveis para o regular exercício da ação fiscalizadora da Corte de Contas".

Reafirmamos nosso posicionamento no sentido de que os dispositivos legais invocados pela entidade não servem de fundamento para restringir o acesso do TCU às informações necessárias para o adequado desempenho de suas atribuições constitucionais. Dispõe o artigo 42 da Lei n.º 8.443/92 que "nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto".

Entretanto, a atitude do Banco do Brasil S.A., por vezes, tem encontrado ressonância em decisões judiciais, ainda que proferidas em caráter liminar. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal deferiu medida liminar, em sede de Mandados de Segurança impetrados pelo Banco do Brasil S.A., suspendendo, até o julgamento final, a execução das Decisões Plenárias n.ºs 230/98 e 207/98, referentes aos TCs n.ºs 019.186/96-7 e 625.524/96-9, ambas abordando a questão do fornecimento de documentos a este Tribunal pelo BB (*vide* Comunicação feita pelo Exmo. Sr. Ministro-Presidente HOMERO SANTOS, na Sessão Plenária de 17.06.98).

Observa-se, pois, que o momento está a desaconselhar a insistência do Tribunal na solicitação de tais informações junto àquele Banco, a menos que absolutamente imprescindíveis ao deslinde das questões sob exame.

No presente caso, não obstante o zelo e inegável cautela demonstrados pelo digno Representante deste Ministério Público, em seu Parecer de fls. 41 do volume I, pensamos que a diligência sugerida possa ser dispensada, sem que isso propicie maiores avarias à instrução do processo.

Assim, superada essa preliminar, com a perda de objeto do expediente de fls. 01/02 do volume II, passaremos à apreciação do Pedido de Reexame interposto pela BB – DTVM (fls. 03 a 24 do volume I) contra a Decisão n.º 069/97 – TCU – Plenário.

A 10ª SECEX propõe que seja conhecido o Pedido de Reexame, para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistente a determinação contida no subitem 8.1 da Decisão recorrida, por entender descabida a instauração de to-

mada de contas especial por parte do BB-DTVM, visto que, ainda que cabível o processo, não se configuram nos autos motivos suficientes para a sua instauração (fls. 28 a 40 do volume I).

Cabe registrar, todavia, que o Plenário desta Corte, em Sessão Extraordinária, de caráter reservado, de 22.04.98, ao apreciar recurso interposto pelo Banco do Brasil S.A. contra a Decisão n.º 199/98 – TCU – Plenário (TC-013.389/95-5 – Sigiloso), negou provimento ao Pedido de Reexame que visava atacar decisão semelhante à proferida nestes autos.

Desse modo, em atenção à solicitação de audiência do eminente Ministro-Relator CARLOS ÁTILA ÁLVARES DA SILVA (fls. 43 do volume I), manifestamos, *data venia* da 10ª SECEX, pelo conhecimento do Pedido de Reexame de fls. 01/24 do volume I, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se a determinação de instauração da Tomada de Contas Especial do Sr. Ronaldo Teixeira Guimarães, nos exatos termos do subitem 8.1 da Decisão n.º 069/97 – TCU – Plenário.

DECISÃO N.º 664/98 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo n.º TC-012.432/94-6 (com os Volumes I e II).
2. Classe de Assunto: I - Pedido de Reexame (Decisão n.º 069/97–TCU–Plenário, originada de processo de Solicitação de Inspeção Extraordinária).
3. Interessado: Paulo César Ximenes Alves Ferreira, Diretor-Presidente.
4. Entidade: Banco do Brasil – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. – BB-DTVM
5. Relator: Ministro Carlos Átila Álvares da Silva.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral.
7. Unidade Técnica: 10ª Secex.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 48 da Lei n.º 8.443/92 e nos arts. 230, 232 e 233 do Regimento Interno, DECIDE:
 - 8.1. conhecer dos elementos apresentados pelo Sr. Paulo César Ximenes Alves Ferreira como Pedido de Reexame para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo em todos os seus termos a Decisão n.º 069/97–TCU–Plenário, de 26/02/1997; e
 - 8.2. dar conhecimento desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao interessado.
9. Ata n.º 40/98 - Plenário.
10. Data da Sessão: 30/09/1998 - Ordinária.
11. Especificação do *quorum*:
 - 11.1. Ministros presentes: Homero dos Santos (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Carlos Átila Álvares da Silva (Relator), Marcos Vinícios Rodrigues

1. Publicada no DOU de 13/10/98.

Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Valmir Campelo e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo, Lincoln Magalhães da Rocha e Benjamin Zymler.

11.2. Ministro que alegou impedimento: Benjamin Zymler.

Homero Santos
Presidente

Carlos Átila Álvares da Silva
Ministro Relator

