

## **BB - EXIGÊNCIA DE FORNECIMENTO DE DOCUMENTOS NECESSÁRIOS A AUDITORIA DO TCU Pedido de Reexame**

Ministro-Relator Bento José Bugarin

Grupo I - Classe - I - Plenário

TC-625.524/96-9.

Natureza: Pedido de Reexame.

Entidade: Banco do Brasil S/A.

Interessado: Paulo César Ximenes Alves Ferreira, Presidente.

*Ementa: Pedido de Reexame da Decisão nº 016/97-Plenário, que fixou prazo para fornecimento de documentos necessários à auditoria em curso. Preliminares de ilegitimidade passiva do responsável e de violação dos direitos de ampla defesa e contraditório superadas ante as competências legais e estatutárias do responsável e ante a observância do devido processo legal. Alegações de sigilo bancário e comercial, de desconexão entre o material solicitado e a atuação do Tribunal e de carência de valor probatório dos documentos solicitados. Conhecimento. Provimento "negado frente à pertinência da solicitação, que encontra amparo na Constituição Federal e na Lei Orgânica do TCU. Fixação de novo prazo para atendimento. Comunicação ao interessado.*

### RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a informação da 10ª SECEX, endossada pelo Secretário de Controle Externo, que abaixo transcrevo:

“Trata-se de Pedido de Reexame (fls. 01/19) interposto em 27.02.97 pelo Sr. Paulo César Ximenes Alves Ferreira, Presidente do Banco do Brasil S/A, mediante seu procurador (fl. 02), Sr. Orival Grahl, em face da Decisão Plenária nº 016/97, de 29.01.97, em especial na determinação contida no subitem 8.1 (*verbis*):

‘1 - fixar prazo de 15 (quinze) dias, com fundamento no § 1º do art. 42 da Lei n.º 8.443/92 c/c o §1º do art. 208 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que o Presidente do Banco do Brasil S/A, sob pena de aplicação da multa de que trata o inciso IV do art. 58 da citada Lei, adote providências com vistas a que sejam colocados à disposição dos funcionários deste Tribunal, incumbidos de realizar auditoria no Banco:

a) os relatórios de auditoria relativos aos exercícios de 1995 e 1996 elaborados pelos Núcleos de Auditoria de Porto Alegre, Santa Maria e Passo Fundo;

b) a complementação aos documentos fornecidos pelo Banco do Brasil em resposta à solicitação de documentação n.º 03, na forma do subitem 8.1, 'h', da Decisão 465/96 - Plenário, de 31.07.96, Ata n.º 30, de 31 de julho de 1996, DOU de 19.08.1996, pg 15819;

*c) cópias dos normativos internos relativos à criação dos NUREC's e posteriores alterações na estrutura desse novo órgão não fornecidas a equipe,*

determinação esta oriunda de representação da Equipe de Auditoria deste Tribunal designada pela Portaria-TCU-SECEX/RS n.º 69, de 16.10.96, para realização de Auditoria no Banco do Brasil S/A.

## **2. Histórico**

Mediante representação (fls. 01/18 do volume principal), a equipe de auditoria informa que os relatórios referentes aos trabalhos de auditoria, na área de financiamentos (fl. 06), promovidos pelos núcleos de Auditoria Interna do Banco do Brasil S/A, em Porto Alegre, Santa Maria e Passo Fundo, foram-lhes negados (fls. 07/10), sob o argumento de que os referidos documentos '...exprimem juízo de valor, subjetivo, de interesse exclusivo do Banco, estando, assim, protegidos pelo sigilo comercial e bancário (art. 38 e parágrafos da Lei Complementar à Constituição da República n.º 4595/64)'.

Ditos relatórios conteriam subsídios fundamentais para o desenvolvimento dos trabalhos de auditoria, haja vista as informações, lá constantes, das situações de inadimplência vivenciadas pelas agências bancárias. Além disso, a equipe promoveria verificação de conformidade, no que tange à formalização dos respectivos dossiês.

A partir do exercício de 1995, o Banco do Brasil S/A (BB) criou os Núcleos de Recuperação de Crédito (NUREC's), com o fito de descentralizar a cobrança de dívidas vencidas, antes centralizadas na Superintendência Estadual do Rio Grande do Sul. A equipe requereu, mediante "a Solicitação de Documentação n.º 03/96 (fl. 11), os dossiês relativos aos 25 (vinte e cinco) maiores devedores inscritos na Superintendência Estadual do BB no RS, consoante o relatório do Programa Global de Recuperação de Créditos, de 08.10.96.

Examinados esses e outros dossiês, constatou-se que : a) os autos estavam desorganizados (sem numeração, fora da ordem cronológica, sem protocolo), infringindo-se a determinação constante da Decisão Plenária n.º 456/

96 - Ata 30/96; b) foram entregues cópias xerográficas e incompletas de dossiês em sete amostras; c) havia indícios de censura prévia aos documentos repassados à equipe; d) a resposta às solicitações eram morosas e, em alguns casos, havia negativa, como as informações referentes aos normativos internos relativos à criação dos NUREC's e posteriores alterações nas suas estruturas.

Haja vista estas constatações, a equipe propôs as providências sugeridas à fl. 05 do volume principal. O processo foi encaminhado ao pleno deste Tribunal, por proposta do Ministro-Relator, ante sua relevância (fl. 19 do volume principal), o que originou a Decisão 016/97, ora recorrida.

### **3. Admissibilidade**

A data constante no Aviso de Recebimento (AR) n.º RR 714928032 (fl. 29 do volume principal) - referente ao Ofício TCU-SECEX-RS n.º 44/97, que comunicou ao recorrente da Decisão Plenária n.º 016/97 - é a de 07 de fevereiro de 1997. A interposição do presente recurso (fl. 01) data de 27 de fevereiro de 1997. A assinatura no AR em questão não é do recorrente ou de qualquer de seus procuradores.

Assim, o termo inicial para o cômputo legal de admissibilidade recursal deve ser o da publicação no DOU da decisão recorrida, com fulcro no inciso III do art. 30 da Lei 8.443/92, qual seja 12 de fevereiro de 1997, segundo dados constantes do JURIS/TCU.

Dessa forma, o presente 'Pedido de Reexame' é tempestivo, por estar dentro do prazo legal de 15 \*quinze) dias.

Finalmente, o recurso foi interposto pela primeira vez, e sua matéria diz respeito à Seção IV do Capítulo II do Título II da Lei 8.443/92, o que atende ao disposto no art. 48 da Lei 8.443/92.

Está presente nos autos o instrumento de mandato (fl. 02), que legitima a participação do procurador no processo em epígrafe, conforme o art. 13 da Resolução TCU nº 36/95. Devemos, pois, acolher o presente recurso e prosseguir à análise de mérito.

### **4. Do Pedido de Reexame**

4.1 - Preliminarmente, o recorrente argumenta que há ilegitimidade passiva para a efetivação das determinações constantes na decisão recorrida e que houve inobservância aos princípios do contraditório e da ampla defesa no feito.

A ilegitimidade decorreria do fato de que a Auditoria Interna do Banco do Brasil (AUDIT/BB) é, por disposição estatutária expressa, unidade vinculada ao Conselho de Administração do banco. Por sua vez, as deliberações do

conselho são por maioria de votos. O recorrente ocupa, tão-somente, a vice-presidência do referido conselho. Dessa forma, a situação supracitada ensejaria a nulidade da decisão recorrida, por ineficaz, haja vista que a determinação referente à disponibilização dos relatórios da auditoria interna dever-se-ia dirigir ao Presidente do Conselho de Administração do Banco do Brasil S/A e não ao recorrente.

Com relação à inobservância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, alega o recorrente que a única oportunidade que foi dada ao BB de se pronunciar nos autos foi no momento de resposta à 'SOLICITAÇÃO DE DOCUMENTOS', requisitada com base em dispositivo legal que não se aplica ao caso. Não houve, também, a devida justificativa para a utilização dos trabalhos de auditoria interna, uma vez que o raio de atuação de uma e outra auditoria se diferem.

4.2- No mérito, o recorrente alega uma série de questionamentos referentes à interpretação das normas sobre sigilo em face do âmbito de atuação institucional deste Tribunal e das determinações emanadas da decisão recorrida.

Primeiramente, afirma que os relatórios de auditoria interna não dizem respeito à gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial do banco. Além disso, as informações lá constantes não refletiriam os atos de gestão do banco e que os mesmos seriam elementos "de auxílio ao administrador, desprovidos de força probatória e com conteúdos subjetivos, incidindo," pois, sobre eles a proteção legal e constitucional da inviolabilidade e do sigilo.

Os referidos relatórios assemelhar-se-iam às fichas cadastrais de clientes de banco. Nesse diapasão, o recorrente excerta do Parecer AGU/PRO-04/96 o entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal (MS nº 2.574-MG, RTJ, 2/249) sobre as fichas cadastrais, assentando que: '...Não há lei que obrigue um banco a exibir o seu fichário cadastral de natureza sigilar e de seu uso privado. Assim é ilegal e pode ser anulada por mandado de segurança a ordem judicial de exibição'.

Reforçando a negativa de disponibilização dos relatórios da AUDIT/BB, cita o art. 213 do CPP, que veda a manifestação de apreciações pessoais, na produção de prova testemunhal, e o art. 363, IV, do CPC, que permite a escusa de exibição de documentos, se desta acarretar divulgação de fatos daquele que tenha o dever de guardar segredo.

Em adendo aos argumentos retrocitados, o recorrente ressalva que '...embora não se possa considerar o problema do sigilo bancário e comercial como o cerne da questão...as manifestações encontradas nos relatórios de auditoria giram em torno de situações que envolvem sigilo bancário e

comercial da instituição'. A Lei 4.595/64 (art. 38) tem *status* de norma complementar, e esta se sobrepõe à Lei Orgânica do TCU (art. 42).

Finalmente, com relação aos dossiês na área de financiamentos, referentes à decisão"recorrida, alega que tal matéria está '... muito distante dos aspectos Constitucionais que habilitam essa Corte a fiscalizar...' e, ainda, que trata de '...matéria de cunho eminentemente administrativo, inserida nos manuais de serviço da instituição'.

## **5. Do Exame de Mérito**

5.1. As preliminares argüidas, reiteradas nos presentes autos sob os mesmos fundamentos, já foram objeto de análise no âmbito dos TCs n.ºs. 019.186/96-7 e 015.699/96; este último já foi, inclusive, julgado por este Tribunal (Fecisão Plenária n.º 538/97, Sessão de 27/08/97, Ata n.º 33/97) que não as acatou. Segue-se uma síntese das conclusões lá exaradas e que se contrapõem às alegações do recorrente:

5.1.1. não houve ofensa ao princípio do contraditório :

a) a equipe de auditoria, ante a recusa de apresentação dos documentos necessários ao prosseguimento dos trabalhos de auditoria, agiu vinculadamente, em estrita observância à lei e às normas de auditoria aplicável. O contraditório se materializou na própria Solicitação de Informações requeridas pela equipe ao Banco do Brasil S/A;

b) por outro lado, o procedimento de auditoria realizado por Unidade Técnica competente deste Tribunal, sob a ótica processual, tem característica semelhante à fase inquisitória no processo penal. Neste contexto, citamos o disposto na ementa do Agravo Regimental em Inquérito n.º 897, de 23.11.94, do Supremo Tribunal Federal (*verbis*) :

'INQUÉRITO. AGRAVO REGIMENTAL. SIGILO BANCÁRIO. QUEBRA. AFRONTA AO ARTIGO 5º, X E XII, DA CF: INEXISTÊNCIA. INVESTIGAÇÃO CRIMINAL. CONTRADITÓRIO. NÃO PREVALECE. I - A quebra do sigilo bancário não afronta o artigo 5º, X e XII, da Constituição Federal (Precedente: PET.577). II - O princípio do contraditório não prevalece na fase inquisitória (HHCC 55.447 E 69.372; RE 136.239, inter alia). Agravo regimental não provido.';

Semelhantemente, os trabalhos de auditoria buscam, também, a verdade real dos atos de gestão praticados pelos administradores públicos, fatos estes materializados no Relatório de Auditoria, que é o instrumento que irá subsidiar esta Corte de Contas a emitir um juízo de valor no âmbito de sua jurisdição administrativa constitucional. Ora, se tanto em um"como em outro procedimento, ambos de natureza administrativa, verifica-se o levantamento de dados necessários a um posterior juízo de valor, há

plausibilidade, por analogia, no entendimento de que o princípio do contraditório não deve prevalecer em fase de auditoria realizada pelos órgãos de controle.

5.1.2 também não houve ofensa ao princípio da ampla defesa :

a) constata-se dos autos que as solicitações de informações da equipe de auditoria foram regularmente encaminhadas, contendo, inclusive, referência expressa ao art. 42 da Lei 8.443/92;

b) houve a constituição de advogado, como procurador, para atuar no processo em defesa do recorrente;

c) o recorrente foi regularmente notificado, tendo exercido, inclusive, o direito previsto no art. 08 da Resolução-TCU Nº 36/95 (*verbis*):

'Art. 8º. As partes poderão requerer vista do processo, cópia de peças dos autos e juntada de documentos, mediante expediente dirigido ao Relator, obedecidos os procedimentos previstos neste Capítulo', conforme se depreende às fls. 30/34 do volume principal;

d) finalmente, o presente Pedido de Reexame é prova material de que este Tribunal está a zelar pela observância ao princípio constitucional da ampla defesa.

5.1.3 - Relativamente à ilegitimidade passiva do recorrente para atuar no feito, reiteramos as considerações aduzidas no âmbito do TC n.º 019.186/96-7, no sentido de que HÁ LEGITIMIDADE PASSIVA DO RECORRENTE, pois:

a) o Diretor-Presidente do Banco do Brasil S/A tem poder de '*V- nomear, remover, promover, comissionar, punir e demitir empregados, ...*', conforme o inciso V do art. 26 do Estatuto do BB, compete-lhe, pois, determinar aos administradores do BB no Estado do Rio Grande do Sul a apresentação das informações requeridas pela equipe de auditoria com amparo no princípio hierárquico da administração pública, ante as normas vigentes que obrigam a disponibilização das referidas informações;

b) reza o art. 144, *caput*, da Lei 6.404/76 (*verbis*) :

'Art.144 - No silêncio do estatuto e inexistindo deliberação do conselho de administração (art.142, II e parágrafo único), competirão a qualquer diretor a representação da companhia e a prática dos atos necessários ao seu funcionamento regular.'

Não se tem notícia, e o recorrente não trouxe aos autos, de qualquer deliberação do Conselho Administrativo do BB no sentido de se vedar acesso a este Tribunal aos relatórios da AUDIT/BB. O estatuto, como vimos, é omissivo frente à questão, e a norma supra legitima o recorrente a figurar no pólo passivo.

Acresce-se aos argumentos retro o percuciente despacho exarado pelo Secretário da 10ª SECEX/TCU, Sr. Benjamin Zymler, acerca da ilegitimidade passiva alegada pelo recorrente em outro pedido de reexame, o qual tomamos a liberdade de transcrever :

'PROCESSO: 019.186/97-7

RECORRENTE: Banco do Brasil S.A.

NATUREZA: Pedido de Reexame

DECISÃO RECORRIDA: Decisão nº 15/97 - Plenário

Concordamos com as conclusões do Sr. Analista (instrução de fls. 38/48), corroboradas pelo Sr. Diretor, em substituição, da 1ª Divisão Técnica (fl. 39). Entendemos pertinente, apenas, tecer alguns comentários a respeito da alegação de ilegitimidade passiva do Presidente do Banco do Brasil para atender à determinação deste Tribunal, tendo em vista que a AUDIT/BB, órgão responsável pelo relatório requerido, está vinculada diretamente ao Conselho Administrativo da Instituição.

2. É de ressaltar que o comando contido no subitem 8.1 da decisão recorrida é endereçado à Presidência do Banco do Brasil S.A., órgão superior da Instituição. Para este Tribunal é de menor importância a exata definição do órgão interno competente para dar consecução à determinação alvitada. Isso, porque, conforme bem salientou a instrução, a ordem emanada do Tribunal, para a remessa dos documentos imprescindíveis para o desenvolvimento regular da auditoria, deriva do exercício de competência haurida de fonte legal - art. 42 da Lei nº 8.443/92 -, que não pode ser obstada por normas infralegais.

3. Destarte, parece razoável que o comando seja dirigido ao Presidente do Banco, conhecedor, presume-se, da estrutura interna da Instituição e que, portanto, terá maior facilidade para providenciar os meios necessários ao atendimento da solicitação.

4. Na hipótese de o Presidente do Banco do Brasil demonstrar que outro órgão da estrutura da empresa obstruiu a consecução da determinação oriunda desta Casa, caberá ao TCU, afastada a responsabilidade do recorrente, adotar as medidas cabíveis.

5. No caso concreto, solicitou-se um documento que, eventualmente, foi produzido pela AUDIT, como poderia ter sido elaborado por qualquer outro órgão do Banco do Brasil. Não se está exigindo do Presidente que, violando a estrutura de comando da Entidade, determine ao órgão de auditoria a atuação desta ou daquela forma. A ordem emanada do TCU circunscreve-se à disponibilização de cópia dos trabalhos efetuados na

Agência do Banco em Santiago do Chile. Portanto, não se vislumbra a necessidade de ouvir-se o Conselho de Administração a respeito, porquanto não se requer o uso de específica competência funcional interna.

6. 'Ad argumentandum tantum', se entendêssemos fosse indispensável o pronunciamento do referido órgão, ainda assim, não se tem notícia nos autos de medidas adotadas pelo dirigente, no sentido de providenciar a convocação extraordinária do Conselho para se manifestar sobre o pedido desta Corte, nos termos de sua atribuição estatutária (art. 18, II, do Estatuto do Banco do Brasil S.A.).

7. Reafirme-se que não interessa ao Tribunal, quando requisita documentos de seus 'jurisdicionados', qual o órgão interno que detém as informações solicitadas. Importa, sim, que estas lhe sejam remetidas, dentro do prazo estipulado para o cumprimento da Decisão...'

Diante de todo o anterior exposto, a argüição de ilegitimidade passiva do recorrente no feito carece de fundamento.

5.2. Relativamente ao mérito da questão (subitem 4.2), somos pela insuficiência dos argumentos trazidos aos autos pelo recorrente. Consta-se que não há qualquer elemento novo capaz de reformar a decisão recorrida, mas mera repetição das alegações aduzidas no bojo do pedido de reexame referente ao TC n.º 019.186/96-7.

O recorrente se equivoca ao alegar que as informações constantes dos relatórios da AUDIT/BB não contêm elementos que dizem respeito à gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do órgão. O exame dos controles internos de qualquer entidade 'jurisdicionada' a este Tribunal é um dos itens de verificação de qualquer trabalho de auditoria. O fito do exame reside no fato de que a atuação da AUDIT/BB deve visar: a) à proteção aos ativos do banco; b) à garantia da fidedignidade e integralidade dos lançamentos contábeis; e c) à promoção e avaliação da eficácia, eficiência e economicidade de todas as atividades do banco.

Ressalte-se que ditos relatórios não têm qualquer semelhança com as fichas cadastrais de clientes de banco. Estas dizem respeito aos clientes do banco: aquelas, às atividades do Banco do Brasil S/A.

Com relação ao dever de sigilo que recai sobre as informações dos relatórios de auditoria interna, aos servidores deste Tribunal lhes recai o mesmo dever, conforme o disposto no art. 86, IV, da Lei 8.443/92. Já em relação ao sigilo bancário e comercial que recaem sobre algumas informações dos mesmos relatórios, o próprio recorrente reconhece não ser este o cerne da questão, mas já é assente nesta Corte de Contas que 'o sigilo bancário de que trata o art. 38 da Lei n.º 4.595/64 não se aplica às ações de fiscalizações

do Tribunal de Contas da União, sendo, portanto, inadmissível a sonegação de quaisquer processos, documentos ou informações solicitados no exercício das diversas espécies de inspeções ou auditorias realizadas pelo TCU, em face das normas constitucionais e legais em vigor (art. 70, caput, e 71, incisos e parágrafos, da Constituição Federal e art. 42 da Lei n.º 8.443/92), sob pena das sanções previstas em lei (§§ 1º e 2º do art. 42 da Lei n.º 8.443/92 c/c o art. 58, inciso IV da mesma Lei), mantendo-se o referido sigilo' - precedentes - Decisões n.ºs. 015/97 (Ata n.º 03 - Plenário), 016/97 (Ata n.º 03 - Plenário), 021/96 (Ata n.º 04 - 2ª Câmara), 0154/96 (Ata n.º 18 - 2ª Câmara), 650/97 (Ata n.º 49 - Plenário), 224/97 (Ata n.º 12 - Plenário) e a Decisão 670/96 (Plenário).

Finalmente, com relação aos dossiês que foram sonegados à equipe de auditoria, na área de financiamentos, aí sim temos a plena eficácia dos dispositivos constitucionais esculpido no parágrafo único do art. 70 c/c inciso II do art. 71 da CF. Ora, de que forma se pode averiguar se os administradores do Banco do Brasil, nas agências de Porto Alegre, Santa Maria e Passo Fundo, estão agindo com o zelo inerente ao exercício de um emprego público, na persecução aos haveres emprestados pelo banco a terceiros inadimplentes? Como se verifica se os referidos dossiês contêm as peças que lhe são inerentes e se estão devidamente autuados? Enfim, o Banco do Brasil está cumprindo determinação disposta na alínea 'h' da Decisão 465/96- Plenário de 31.07.96 ?

5.3. Relativamente à alínea 'c' da decisão recorrida, constatamos que não houve alegação alguma.

Ressalte-se, também, que a AUDIT/BB, conforme o art. 37 do estatuto do BB, '... tem atribuições e encargos definidos na legislação...'; neste diapasão temos, além do art. 42 da Lei 8.443/92, o seguinte :

a) os sistemas de controle internos dos três poderes têm dever de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, conforme o inciso IV do art. 74 da Constituição Federal c/c inciso IV do art. 49 da Lei 8.443/92. O art. 9º da Medida Provisória n.º 1499, sucessivamente reeditada, que organiza e disciplina os sistemas de controle interno do Poder Executivo, reza que:

'Art. 9º - Caberá à Secretaria Federal de Controle, no desempenho das atribuições previstas no art. 2º desta Medida Provisória:

...

VI - avaliar o desempenho e os resultados dos trabalhos de auditoria das entidades da administração indireta;...

Indaga-se, de que forma a Secretaria Federal de Controle poderia 'avaliar o desempenho e os resultados' da AUDIT/BB em inspeções *in loco*, se, para cada seu documento produzido e em cada agência, houvesse a necessidade de se suspender os trabalhos para que fosse solicitado ao Conselho de Administração a autorização de apresentação dos documentos ?

b) neste mesmo sentido o Decreto-lei nº 200/67 reza em seu art. 75:

'Art. 75 - Os órgãos da administração federal prestarão ao Tribunal de Contas, ou suas delegações, os informes relativos à administração dos créditos orçamentários e facilitarão a realização das inspeções de controle externo dos órgãos de administração financeira, contabilidade e auditorias.'

São dispositivos legais que os administradores do Banco do Brasil devem observar para facilitar os trabalhos de auditoria deste Tribunal, sob pena de se configurar a irregularidade prevista na alínea 'b' do inciso III do art. 16 da Lei Orgânica do TCU.

5.4. Verifica-se que o presente pedido de reexame totaliza, recentemente, três recursos advindos de representações de equipes de auditoria deste Tribunal, em que o Banco do Brasil, na pessoa de seus administradores, vem invocando o instituto do sigilo bancário para não disponibilizar documentos necessários aos trabalhos de auditoria.

Há temeridade no referido posicionamento tendo em vista que o Banco do Brasil e os demais entes da administração pública que detêm informações sigilares referentes a operações bancárias possam, desde já ou futuramente, usar de artifícios para sonegar quaisquer documentos que possam conter irregularidades, sob a alegação de que aquele documento contém dado sigiloso e que, por isso, não será franqueado a este Tribunal.

Isso, nada mais é que o auditado se sobrepujar ao auditor, restringindo-lhe o campo de atuação, o que constitui grave ameaça à harmonia dos poderes constituídos, vez que o Congresso Nacional, com o auxílio deste Tribunal, ficará impossibilitado de fiscalizar os demais poderes constituídos.

## **6. Conclusão**

Considerando que o recorrente não trouxe aos autos elementos novos capazes de alterar a Decisão Plenária nº 016/97 deste Tribunal (item 5),

PROPOMOS :

I - conhecer o presente Pedido de Reexame para, no mérito, negar-lhe provimento, com fulcro no parágrafo único do art. 32, art. 33, no art. 42, §§ 1º e 2º, e art. 48 da Lei 8.443/92, mantendo-se o mesmo teor da Decisão recorrida;

II - conceder novo e improrrogável prazo ao Presidente do Banco do Brasil S/A, para que atenda à determinação contida no subitem 8.1 da Decisão Plenária nº 016/97;

III - encaminhar os presentes autos ao Ministério Público/TCU, para sua intervenção regimental;

IV - dar ciência ao Sr. Paulo César Ximenes Alves Ferreira da decisão supra."

## PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Walton Alencar Rodrigues, manifesta-se da seguinte forma:

"Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Presidente do Banco do Brasil/S/A, contra a Decisão nº 16/97 - Plenário, que fixou prazo para o fornecimento de relatórios de auditoria e outros documentos necessários à realização de fiscalização naquela entidade.

Em preliminar, o responsável alega, primeiramente, sua ilegitimidade passiva para atender à determinação, haja vista que, conforme o estatuto da entidade, a unidade de auditoria interna está vinculada ao Conselho de Administração.

Ocorre que essa vinculação visa, exclusivamente, a garantir a necessária independência da unidade de auditoria interna, para examinar a regularidade das operações e a contabilidade das informações, não podendo ser elástica de molde que impossibilite ao Presidente, que detém o poder hierárquico e de gestão, resolver questões administrativas, como a que ora se apresenta.

Somente poderia ser admitida a alegação de impossibilidade de atendimento se houvesse expressa deliberação em contrário do conselho de administração. Como tal não ocorreu, nada obsta a que o Presidente cumpra a determinação, conforme possibilita o artigo 144 da Lei nº 6.404/76.

Ainda em sede preliminar, argüi o recorrente a ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, por ausência de prévia manifestação do Banco do Brasil.

Todavia, essa alegação não merece prosperar, pois verifica-se que, no decorrer da auditoria, o responsável pelo setor foi instado a apresentar os documentos exigidos e se recusou a atender à solicitação, configurando, assim, a oportunidade do contraditório. Ademais, a própria interposição do presente Pedido de Reexame demonstra o exercício, por parte do recorrente, do direito de ampla defesa e o respeito ao devido processo legal.

Vale ressaltar, ainda, que a decisão adotada, de fixar prazo para colocar à disposição documentos essenciais aos trabalhos de auditoria, representa medida coercitiva de que dispõe este Tribunal para poder desincumbir-se do mister constitucional de realizar auditorias, insculpido no art. 70, inciso IV, da Carta Magna.

No mérito, observa-se que o recorrente fundamenta seu inconformismo em três diferentes razões:

- as informações contidas nos relatórios de auditoria estariam resguardadas pelo sigilo bancário;
- as informações contidas nos relatórios de auditoria têm caráter privativo e reservado, servindo para orientar a gestão interna do Banco, não estando compreendidas no âmbito de atuação do Tribunal; e
- os relatórios de auditoria têm conteúdo subjetivo e, portanto, não têm força vinculante nem probatória.

Quanto à primeira alegação, é de mister frisar, inicialmente, que sigilo bancário é instituto criado para preservar a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, não podendo os agentes públicos albergar-se sob o manto do sigilo para evadir-se do dever constitucional de prestar contas do regular uso do dinheiro público. Nesse sentido, esta Corte tem reiteradamente asseverado que 'não se aplica às ações de fiscalização do Tribunal de Contas o sigilo bancário de que trata o art. 38 da Lei nº 4.595/64, sendo inadmissível a sonegação de quaisquer processos, documentos ou informações solicitados no exercício das diversas espécies de inspeções ou auditorias realizadas pelo TCU, em face das normas constitucionais e legais em vigor, sob pena das sanções previstas em lei' (vide Decisões nºs. 650/97, 224/97, 15/97e 670/96, todas do Plenário).

Conquanto existam decisões, em caráter provisório, que suspenderam o acesso deste Tribunal a informações protegidas pelos sigilos bancário fiscal, o recorrente, em nenhum momento, logrou demonstrar que esses relatórios requeridos pela equipe de auditoria continham informações bancárias de clientes.

Portanto, não merece prosperar a tese de que o sigilo bancário impede o fornecimento das informações requeridas, pois o sigilo bancário deve ceder em face do princípio constitucional de prestação de contas da administração pública, direta e indireta (vide art. 34, VII, *d*, da CF/88). Ademais, mesmo se se vier entender que esta Corte não pode ter acesso a tais dados, o recorrente não demonstrou que essas informações sigilosas estariam presentes nos relatórios de auditoria solicitados.

No tocante ao segundo argumento, é cediço que o exame e avaliação dos controles internos da entidade são tarefas afeitas e imprescindíveis ao controle externo. De outra parte, não há falar-se em caráter privativo e reservado em face do Tribunal de Contas, que é o órgão constitucionalmente encarregado de julgar todos os atos de gestão dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos.

De igual modo, a alegação de que os relatórios de auditoria têm conteúdo subjetivo, sem força vinculante nem probatória (terceiro motivo), não interfere no fato de que eles possam servir de subsídio às auditorias deste Tribunal.

Por fim, vale notar que, se porventura viesse a ser acatada a pretensão do recorrente, estaria sendo subvertida a ordem natural do processo, pois o fiscalizado é que estaria ditando quais documentos seriam de interesse para o órgão fiscalizador.

Assim, entende o Ministério Público que os argumentos apresentados pelo recorrente não são bastantes para modificar a Decisão nº 16/97 - Plenário.

Ante o exposto, o Ministério Público perfilha a proposta uniforme da 10ª SECEX (fls. 33/4), no sentido de o Pedido de Reexame ser conhecido para, no mérito, negar-lhe provimento.

Acrescento que o recorrente alegou que os atos de gestão interna estão '*ao abrigo do direito à privacidade que engloba o direito de não emitir pensamento, na esteira da garantia constitucional moldada no inciso X, do art. 5º, da Carta Política.*'"

É o Relatório.

## VOTO

Considerando a tempestividade da apresentação do recurso e que o mesmo foi subscrito por procurador devidamente credenciado pelo representante legal da Instituição recorrente, considero deva ser conhecido o presente pedido de reexame, com fulcro no disposto no art. 48 da Lei nº 8.443/92.

Quanto às questões preliminares levantadas, tenho-as por descabidas, pelo motivos já apresentados pela 10ª SECEX e pela Procuradoria.

Acrescento às ponderações apresentadas que o poder de representar o Banco do Brasil é atributo de seu Presidente e dos Diretores, de acordo com o disposto no parágrafo único do art. 25 do Estatuto do Banco do Brasil. O Conselho de Administração tem natureza deliberativa e não executiva, tanto que compete ao Presidente "*cumprir e fazer cumprir as decisões do Conselho de Administração*" (art. 26, II, do Estatuto do Banco do Brasil). Este fato, por si só, demonstra o equívoco que constituiria o envio de determinação àquele Conselho, como pretende o recorrente, já que as funções executivas do Banco são atribuídas ao Presidente e

Diretores. Desse modo, a via adequada para o endereçamento ao Banco do Brasil das determinações que esta Corte entenda necessárias é, de fato, a autoridade executiva máxima da Instituição, o seu Presidente.

Relativamente ao mérito, observo que este Tribunal depara-se, outra vez, com negativa de fornecimento de documentos solicitados por ocasião da realização de auditoria. Para o exercício regular de suas competências, o TCU vê-se obrigado a rechaçar óbices ao conhecimento de documentos e informações necessários à formação de juízo acerca de atos praticados no âmbito da administração pública, objetos de sua fiscalização.

A conhecida alegação de sigilo bancário volta à pauta, desta feita acompanhada de argumentos ainda menos razoáveis e de todo inaceitáveis.

A 10ª SECEX e o Ministério Público, também no exame de mérito do recurso, houveram-se bem ao demonstrar que a pretensão do recorrente de permanecer se esquivando de fornecer ao Tribunal documentos necessários à auditoria em curso é despropositada.

Faço notar, em complementação à bem elaborada argumentação já apresentada, que a solicitação de relatórios de auditoria interna é usual e perfeitamente pertinente, pois pode trazer importantes contribuições aos trabalhos auditoriais. No caso presente, os relatórios revestem-se de especial importância, uma vez que servirão de paradigma para a verificação do grau de confiabilidade de dossiês entregues à equipe de auditoria do Tribunal com indícios de adulteração.

Ademais, lembro que o exame da atuação dos sistemas de controle interno das entidades auditadas, o que inclui as unidades de auditoria interna, há muito constitui técnica básica de auditoria descrita em todos os manuais do ramo. Tal prática constituía, já em 1972, Norma Geral de Auditoria editada pelo Banco Central do Brasil. As Normas Relativas ao Trabalho do Auditor aprovadas pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil igualmente incluem o estudo e avaliação do sistema de controle interno dentre as normas de auditoria geralmente aceitas. Faço notar, ainda, que o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Portaria nº 63, de 27/02/96, prescreve o exame de trabalhos do controle interno como técnica de auditoria.

Faz-se oportuna referência ao fato de os relatórios de auditoria não terem valor probante. De fato, é sabido que as conclusões dos relatórios de auditoria, de *per sí*, não constituem prova. O mesmo se aplica às conclusões das equipes de auditoria do Tribunal. O Plenário decidirá sempre com base nas provas objetivas juntadas ao autos, cuja seleção competirá ao Tribunal e não ao ente fiscalizado.

Urge, também, rebater com mais veemência a afirmação de que os trabalhos de auditoria interna referem-se a circunstâncias não sujeitas ao controle desta Corte. Obviamente os relatórios de auditoria interna devem, necessariamente, "dizer respeito", justamente, à gestão contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Banco do Brasil. Se assim não fosse, a ação da unidade certamente estaria de todo irregular, mas também neste caso os documentos deveriam ser

entregues ao Tribunal por força de dispositivos constitucionais e da Lei nº 8.443/92, a qual expressamente dispõe:

"Art. 42. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto.

§ 1º No caso de sonegação, o Tribunal assinará prazo para apresentação dos documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários, comunicando o fato ao Ministro de Estado supervisor da área ou à autoridade de nível hierárquico equivalente, para as medidas cabíveis.

§ 2º Vencido o prazo e não cumprida a exigência, o Tribunal aplicará as sanções previstas no inciso VI do art. 58 desta Lei."

À vista da invocação do direito à privacidade feita pelo recorrente, acrescenta-se que às pessoas jurídicas integrantes da administração pública não assiste tal direito. Muito ao contrário, a Constituição Federal impõe-lhes a observância do *Princípio da Publicidade* (art. 37, caput), o que acarreta, para o administrador, o dever de transparência, a cujo cumprimento se nega o recorrente ao denegar ao Tribunal o fornecimento de documentos úteis ao controle externo.

Por fim, deseja reafirmar que a prerrogativa desta Corte de acessar informações relativas às unidades sujeitas ao controle externo não advém somente do disposto no art. 42 da Lei nº 8.443/92. Decorre, principalmente, do dever de prestar contas (art. 34, VII, "d", da Constituição Federal) e das competências desta Corte, definidas no art. 71 da Carta Política, motivo pelo qual não se admite seja limitada pelos dispositivos infraconstitucionais invocados pelo recorrente.

Ante o exposto, acolhendo os pareceres uniformes lançados nos autos, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

## DECISÃO Nº 207/98 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo TC-625.524/96-9
2. Classe de Assunto: I - Pedido de Reexame.
3. Interessado: Paulo César Ximenes Alves Ferreira, Presidente.
4. Entidade: Banco do Brasil S/A .
5. Relator: Ministro Bento José Bugarin.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral, em exercício, Walton Alencar Rodrigues.
7. Unidade Técnica: 10ª SECEX.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

---

1. Publicada no DOU de 11/05/98.

8.1. conhecer do presente pedido de reexame, com fulcro no art. 48 da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento;

8.2. conceder novo e improrrogável prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência, para que o Presidente do Banco do Brasil S/A atenda à determinação contida no subitem 8.1 da Decisão nº 016/97-TCU-Plenário, de 29/01/97;

8.3. dar ciência ao recorrente da Decisão ora adotada.

9. Ata nº 15/98 – Plenário.

10. Data da Sessão: 29/04/1998 – Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Homero Santos (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinicius Rodrigues Vilaça, Iram Saraiva, Bento José Bugarin (Relator), Valmir Campelo e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo, Lincoln Magalhães da Rocha e Benjamin Zymler.

11.2. Ministros que alegaram impedimento: Marcos Vinicius Rodrigues Vilaça e Benjamin Zymler.

Homero Santos  
Presidente

Bento José Bugarin  
Ministro-Relator