

VOTO

Cuidam os autos de prestação de contas ordinária do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) relativa à gestão do ano 2007.

2. O FNE foi instituído pela Lei 7.827/1989 e tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, conforme previsto no art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal. A lei que instituiu o FNE atribuiu a responsabilidade pela administração do fundo ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB).

3. O rol de responsáveis constituído pela unidade instrutora, em observância à Instrução Normativa-TCU 47/2004, contemplou os seguintes gestores do BNB:

Responsáveis	Cargo	Período da gestão
Roberto Smith	Presidente	1º/1/2007 a 31/12/2007
Paulo Sérgio Rebouças Ferraro	Diretor	25/9/2007 a 31/12/2007
Pedro Rafael Lapa	Diretor	1º/1/2007 a 31/12/2007
João Emílio Gazzana	Diretor	1º/1/2007 a 31/12/2007
Augusto Bezerra Cavalcanti Neto	Diretor	1º/1/2007 a 31/12/2007
Francisco Assis Germano Arruda	Diretor	1º/1/2007 a 31/12/2007
Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva	Diretor	24/10/2007 a 31/12/2007
Luiz Carlos Everton de Farias	Diretor	18/9/2007 a 31/12/2007
Luiz Ethewaldo de Albuquerque Guimarães	Diretor	1º/1/2007 a 31/12/2007

4. Considerando a existência de processos em apuração neste Tribunal que poderiam impactar no julgamento das contas dos responsáveis nestes autos, o então relator, Ministro Valmir Campelo, decidiu, por meio de despacho de 1º/9/2009, sobrestar o julgamento destas contas até que fosse proferida decisão definitiva nos autos do TC 022.112/2007-0 e do TC 002.793/2009-0.

5. Nesta oportunidade, a unidade instrutora concluiu não existirem mais motivos para o sobrestamento das presentes contas. Apresento, a seguir, uma breve descrição dos processos sobrestantes e dos impactos no julgamento das contas dos responsáveis pelo FNE no exercício de 2007.

6. O TC 022.112/2007-0 tratou de representação comunicando possíveis irregularidades em acordo de renegociação de dívida da Empresa Frutas do Nordeste do Brasil S/A (Frutan) junto ao FNE. Constatou-se a participação de gestores do BNB na formalização de acordo datado de 22/1/2007 que reduziu o valor da dívida de cerca de R\$ 64 milhões para R\$ 6,6 milhões, descumprindo normativos do BNB e em desacordo com orientação da Advocacia-Geral da União. Por meio do Acórdão 1.654/2014-TCU-Plenário, foram rejeitadas as razões de justificativas de gestores do BNB, dentre os quais fazem parte do rol de responsáveis das presentes contas: Roberto Smith, Luiz Ethewaldo de Albuquerque Guimarães, Pedro Rafael Lapa e Augusto Bezerra Cavalcanti Neto.

7. Os mencionados responsáveis foram sancionados com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 46.615,25, por meio do Acórdão 1.875/2017-TCU-Plenário. Foram apresentados embargos de declaração e pedidos de reexame contra esse acórdão e, no que interessa aos responsáveis em comento, a decisão foi mantida por meio dos Acórdãos 445/2018, 308/2021, 838/2021 e 1.212/2021, todos do Plenário do TCU.

8. Considerando que o acordo de renegociação foi formalizado em 2007, a unidade instrutora considerou que seus efeitos repercutiram na gestão dos responsáveis destes autos. Portanto, tendo em vista a gravidade das falhas, propôs julgar irregulares as contas de Roberto Smith, Luiz Ethewaldo de

Albuquerque Guimarães, Pedro Rafael Lapa e Augusto Bezerra Cavalcanti Neto, sem aplicar-lhes multa, já que eles foram apenados pelos mesmos fatos no âmbito do TC 022.112/2007-0.

9. Quanto ao TC 002.793/2009-0, menciono que se tratou de auditoria operacional realizada no BNB abrangendo a área de recuperação de créditos e a gestão dos recursos do FNE aplicados nessas operações. O Acórdão 1.078/2015-TCU-Plenário, por meio do qual foram apreciadas as razões de justificativas dos responsáveis, sintetizou as irregularidades verificadas, conforme a seguir transcrito:

“9.1.1. operações com cobranças judiciais não efetivadas, contrariando o estabelecido no Manual Auxiliar de Operações de Crédito, Título 22, Capítulo 3 (saldos na posição de 31/12/2008; saldo de prejuízos históricos, não atualizados):

a) 25.795 operações inteiramente baixadas em prejuízo, no valor total de R\$ 1.102.877.741,33 (lista na Peça 249);

b) 34.534 operações parcialmente baixadas em prejuízo, no valor total de R\$ 1.258.751.484,38, dos quais R\$ 442.037.970,76 correspondem a prejuízos (nas Peças 250, 253 e 254, listas de operações com cobrança determinada pelo Acórdão 944/2010-TCU-Plenário);

c) 36.179 operações, totalizando R\$ 1.825.395.965,75, sendo R\$ 588.250.316,84 inadimplidos, selecionadas de amostra de 46.783, que apresentavam atrasos superiores a 180 dias e valores superiores a R\$ 15.000,00, não tendo sido cobradas sob alegação de enquadramento na Lei 11.775/2008, sem que tenham sido efetivados os procedimentos necessários para efetivação do enquadramento (pelo menos, a manifestação de interesse) e sem que tais operações ou seus respectivos clientes apresentem históricos (anteriores à norma) que, observando as boas técnicas bancárias, justifiquem a utilização da faculdade de decidir pela suspensão das cobranças prevista na legislação (lista na Peça 251);

d) 10.424 operações, totalizando R\$ 409.070.396,24, sendo R\$ 115.804.318,72 inadimplidos, selecionadas de amostra de 46.783, que apresentavam atrasos superiores a 180 dias e valores superiores a R\$ 15.000,00 (lista na Peça 252);”

10. A mencionada decisão aplicou multa de R\$ 49.535,41 aos seguintes responsáveis cujas contas devem ser julgadas nestes autos: Roberto Smith, Luiz Carlos Everton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro e Pedro Rafael Lapa. Posteriormente, em razão da interposição de pedido de reexame, a multa aplicada a Pedro Rafael Lapa foi tornada insubsistente, por meio do Acórdão 1.703/2017-TCU-Plenário. Para os demais responsáveis aqui mencionados, as multas foram mantidas, inclusive após o julgamento de embargos de declaração, por meio do Acórdão 2.608/2017-TCU-Plenário.

11. A unidade instrutora registrou que as irregularidades tratadas no TC 002.793/2009-0 permearam diversos exercícios, inclusive o de 2007, motivo pelo qual propôs o julgamento pela irregularidade das contas de Roberto Smith, Luiz Carlos Everton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro. Novamente, afastou-se a aplicação de multas aos responsáveis, por já terem sido sancionados no TC 002.793/2009-0.

12. Além das irregularidades apuradas nos dois processos já mencionados, a análise das presentes contas fundamentou-se nos resultados da auditoria anual realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU). As constatações consignadas no relatório elaborado pela CGU foram:

a) não foi alcançado, no exercício, o percentual mínimo de aplicação nas operações do Pronaf-A;

b) percentual de aplicação de recursos do FNE nos estados do Espírito Santo e Minas Gerais menor que o exigido;

c) não se alcançou a aplicação do mínimo de 50% dos recursos do FNE na região do semiárido;

- d) baixas a menor de prejuízo de operações de crédito do FNE;
- e) baixas de crédito para prejuízo em desacordo com a legislação;
- f) falta de transparência nos demonstrativos contábeis em relação aos valores baixados para prejuízo;
- g) fragilidade dos Controles Internos;
- h) ressarcimento a menor de recursos ao FNE devido à ausência de baixa para prejuízo de parte dos créditos de operações de risco compartilhado;
- i) ausência de contratação de seguro dos bens financiados e dados como garantia das operações de financiamentos com recursos do FNE;
- j) falhas cometidas pelas agências do BNB na concessão de crédito ao FNE;
- k) realização parcial do projeto de financiamento;
- l) ausência de comprovantes de despesa e desvio de finalidade face aos recursos liberados pelo Banco;
- m) apropriação de taxa de administração em valor a maior em relação ao cálculo realizado com base no Decreto 5.641/2005, perfazendo o montante de R\$ 1.076.425,82;
- n) divergências entre os valores referentes à provisão das parcelas em atraso de operações de crédito, e ausência de aprovisionamento nos meses de março e abril/2007, para as operações adquiridas e renegociadas sob amparo da Lei 11.322/2006;
- o) descumprimento do art. 3º da Portaria Interministerial 11, de 28/12/2005, pelo não ressarcimento dos valores que implicaram prejuízo ao Banco com a posição do final do mês anterior;
- p) descumprimento do art. 8º da Portaria Interministerial 11, de 28/12/2005, que trata da evidenciação dos valores ressarcidos pelo Banco do Nordeste nas Contas do FNE.

13. Seguindo o certificado de auditoria emitido pela CGU (peça 44, p. 10-14), a unidade instrutora propôs que as falhas relacionadas nos itens “d” a “h”, “n” e “o”, fossem atribuídas a Roberto Smith e Luiz Ethewaldo de Albuquerque Guimarães, e as falhas “a” a “c” atribuídas a Pedro Rafael Lapa, para os quais a unidade já havia proposto o julgamento pela irregularidade das contas em razão das conclusões alcançadas nos processos conexos já mencionados. Ao diretor Francisco de Assis Germano foram atribuídas as falhas “i” a “l”, que, por não serem graves, deveriam motivar o julgamento de suas contas regulares com ressalva. Por fim, o diretor João Emílio Gazzana deveria ter suas contas julgadas regulares, ante à ausência de irregularidades atribuídas a ele.

14. A respeito do tratamento a ser adotado em relação às falhas, a unidade instrutora apresentou proposta de encaminhamento somente em relação à falha descrita na alínea “m”. Foi proposta a realização de oitiva do BNB acerca da possibilidade de o Tribunal determinar a devolução ao FNE da taxa de administração cobrada a maior no mês de julho de 2007. Para as demais falhas, considerou que já foram tratadas em outros processos deste Tribunal, sendo desnecessário adotar qualquer providência nestes autos.

15. O Ministério Público junto ao TCU concordou com a unidade instrutora no que diz respeito ao julgamento das contas dos responsáveis. No entanto, divergiu da proposta de realização de oitiva do BNB, pois considerou apropriada a instauração de tomada de contas especial e a imediata citação do Banco para a restituição dos valores pagos a maior a título de taxa de administração.

16. Feita a contextualização, passo a decidir.

17. Concorde com a unidade instrutora em relação ao impacto do acordo de renegociação de dívida da Frutan, tratado no TC 022.112/2007-0, nas contas dos gestores relacionados nestes autos. Entendo que a gravidade dos fatos é motivo para o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis especificados, conforme proposta da unidade endossada pelo MPTCU.

18. Embora os responsáveis não tenham sido ouvidos em audiência nestes autos, o contraditório estabelecido no âmbito do TC 022.112/2007-0 dispensa nova manifestação para o julgamento pela irregularidade de suas contas nestes autos, conforme Súmula-TCU 288.

19. Quanto às irregularidades apuradas no TC 002.793/2009-0, também considero que se revestem de gravidade suficiente para macular as contas do exercício de 2007 do FNE. Entretanto, divirjo parcialmente da atribuição de responsabilidades relativa a essa questão. Para tanto, busquei me basear no que foi decidido por este colegiado em relação às contas dos gestores do BNB no exercício de 2007.

20. Inicialmente, no processo de contas anual do BNB, as irregularidades tratadas no TC 002.793/2009-0 também foram motivo para o julgamento pela irregularidade das contas de Roberto Smith, Luiz Carlos Everton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, conforme Acórdão 3.708/2019-TCU-Segunda Câmara. Ocorre que, ao julgar os recursos de reconsideração interpostos contra o citado acórdão, o Tribunal, por meio do Acórdão 5.715/2020-TCU-Segunda Câmara, entendeu que somente Roberto Smith deveria ter suas contas julgadas irregulares, conforme os motivos expostos no voto da Relatora, Ministra Ana Arraes:

“25. No tocante ao impacto das irregularidades apuradas na auditoria sobre as contas de 2007 de Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, ex-diretor do BNB, divirjo dos pareceres apresentados.

26. A instrução da Serur (peça 112) afirmou que a responsabilidade do ex-diretor decorreu do fato de estar sob sua subordinação a Área de Crédito e Gestão de Produtos (ambiente de recuperação de crédito), unidade diretamente vinculada às irregularidades apuradas nos autos da auditoria.

27. Ocorre que, em sua defesa, o recorrente alegou que assumiu a Diretoria de Negócios do BNB somente no dia 25/09/2007, informação confirmada no relatório que embasou a decisão exarada pelo Acórdão 3.708/2019 - 2ª Câmara (peça 36, p. 3).

28. Posto isso, não me parece razoável concluir que, durante o pouco período restante para o fim do exercício ao qual se refere a presente prestação de contas (2007), o recorrente tenha tido integral responsabilidade em face das 17 irregularidades pelas quais foi ouvido em audiência no âmbito do TC 002.793/2009-0 (peça 239, p. 17). Destaco que as irregularidades apuradas na auditoria não se limitaram ao exercício de 2007, mas se estenderam para os períodos seguintes.

29. Sem qualquer prejuízo às conclusões do processo de auditoria, para demonstrar a fragilidade da responsabilização do ex-diretor nesse processo de contas anuais, vale citar que um dos fundamentos utilizados no TC 002.793/2009-0 para aplicação de multa ao então superintendente da Área de Crédito e Gestão de Produtos do BNB, subordinado ao recorrente, foi ter ele se omitido em exercer competências estabelecidas pela Resolução da Diretoria 5262/2007 e pela norma subsequente, RD 5272/2008. Ocorre que a primeira das normas citadas data de 19/11/2007, final do período ao qual se referem os presentes autos.

30. Ante o exposto, considero não ser possível, quanto à gestão de 2007, endossar as conclusões realizadas pela Serur no sentido de que ‘a responsabilização do Sr. Paulo Sérgio Rebouças Ferraro decorreu da falta de atuação, na condição de diretor de negócios, no desempenho das competências fixadas no Estatuto Social’ e que ‘sua responsabilidade decorreu do fato de estar sob sua subordinação a Área de Crédito e Gestão de Produtos (ambiente de recuperação de crédito), unidade diretamente vinculada às irregularidades apuradas nos autos’ (peça 112).

31. Dessa forma, considerando o curto período em que o ex-gestor atuou durante o exercício de 2007, entendo não haver nos autos elementos que permitam manter o julgamento das contas do responsável no tocante a esse período como irregulares.

(...)

36. Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva exerceu o cargo de diretor de 24/10/2007 a 31/12/2007 e Luiz Carlos Everton de Farias, de 28/9/2007 a 31/12/2007 (peça 36, p. 3). O curto período em que os responsáveis atuaram como gestores durante o exercício de 2007 não permite concluir que as irregularidades apuradas no âmbito do TC 002.793/2009-0 tiveram algum impacto na gestão daquele ano, motivo pelo qual os argumentos apresentados por Paulo Sérgio Rebouças Ferraro devem ser aproveitados em benefício dos ex-diretores.

37. Logo, deve-se conhecer dos presentes recursos de reconsideração, para, no mérito, negar provimento ao apelo de Roberto Smith e dar provimento ao de Paulo Sérgio Rebouças Ferraro no sentido de julgar as suas contas e também as de Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva e Luiz Carlos Everton de Farias regulares, dando-lhes quitação plena.”

21. Sendo assim, acompanho o entendimento já perfilhado por este colegiado, no sentido de que as irregularidades tratadas no TC 002.793/2009-0 podem ser mitigadas em relação aos responsáveis Luiz Carlos Everton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, devido ao curto período no exercício de 2007 em que exerceram seus cargos. Não havendo outras falhas atribuídas à gestão desses responsáveis, devem suas contas ser julgadas regulares.

22. Ressalta-se que essa análise se refere somente ao impacto nas contas do exercício de 2007, sendo inquestionável a responsabilidade dos mencionados gestores em relação às irregularidades avaliadas de forma abrangente no TC 002.793/2009-0. Tanto é que, para as contas do exercício de 2008 do FNE (Acórdão 2.936/2018, mantido pelos Acórdãos 2.172/2020 e 1.096/2021, todos do Plenário), o Tribunal julgou irregulares as contas dos quatro responsáveis (Roberto Smith, Luiz Carlos Everton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro) em decorrência dos fatos apurados no TC 002.793/2009-0.

23. Finalmente, quanto às demais falhas constatadas na auditoria anual da CGU, acolho a atribuição de responsabilidades realizada pela unidade instrutora. Dessa forma, o julgamento que proponho pode ser sintetizado na tabela a seguir.

Responsáveis	Julgamento das Contas	Irregularidades / Falhas
Roberto Smith	Irregulares	TC 022.112/2007-0; TC 002.793/2009-0; itens “d” a “h”, “n” e “o” do parágrafo 12 deste voto
Luiz Ethewaldo de Albuquerque Guimarães	Irregulares	TC 022.112/2007-0; itens “d” a “h”, “n” e “o” do parágrafo 12 deste voto
Pedro Rafael Lapa	Irregulares	TC 022.112/2007-0; itens “a” a “c” do parágrafo 12 deste voto
Augusto Bezerra Cavalcanti Neto	Irregulares	TC 022.112/2007-0
Francisco Assis Germano Arruda	Regulares com ressalva	itens “i” a “l” do parágrafo 12 deste voto
João Emílio Gazzana	Regulares	-
Luiz Carlos Everton de Farias	Regulares	-
Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva	Regulares	-
Paulo Sérgio Rebouças Ferraro	Regulares	-

24. Analiso, agora, o encaminhamento a ser dado à apropriação pelo BNB de taxa de administração em valor a maior no mês de julho de 2007. Entendo que não se faz necessária a oitiva proposta pela unidade instrutora, tendo em vista que o BNB já teve a oportunidade de se manifestar e prestar esclarecimentos sobre a aludida impropriedade.

25. Registro que essa constatação foi inicialmente apontada no relatório de auditoria anual elaborado pela CGU (peça 43, p. 29-31), no qual o valor de taxa de administração apurado a maior foi de R\$ 1.076.425,82, nos meses de junho e julho de 2007. Na ocasião, houve manifestação do Banco do Nordeste e posterior análise do controle interno, que concluiu que as divergências permaneciam.
26. No âmbito deste Tribunal, a questão foi objeto de diligência ao BNB, por meio do Ofício 130/2009-TCU/Secex-CE (peça 44, p. 29), em resposta ao qual o Banco apresentou esclarecimentos, acompanhados de planilha demonstrativa do cálculo da taxa de administração conforme a metodologia definida no Decreto 5.641/2005 (peça 44, p. 41-46).
27. A análise da manifestação do BNB foi realizada pela unidade instrutora à peça 46, p. 25-42, tendo sido acatadas as justificativas referentes à diferença na taxa de administração do mês de junho de 2007. Entretanto, permaneceu a diferença a maior do mês de julho de 2007, no valor de R\$ 761.307,99. Na análise à peça 57, a unidade instrutora ratificou a existência de contradições na planilha de cálculo que resultaram na diferença da taxa de administração do mês de julho de 2007.
28. Portanto, julgo que a determinação alvitada pela unidade técnica pode ser expedida desde já, sem a necessidade de oitiva do BNB.
29. Quanto à proposta do MPTCU, de instauração de tomada de contas especial e imediata citação do BNB para a restituição dos valores pagos a maior, entendo ser mais adequada após o monitoramento da determinação a ser dirigida ao Banco, caso esgotadas as medidas administrativas para o ressarcimento dos valores ao FNE. Para tanto, proponho a instauração de processo específico de monitoramento, no qual a necessidade de instauração de uma TCE poderá ser futuramente avaliada.
30. Por fim, acompanho as demais análises realizadas pela unidade instrutora acerca das questões não discutidas especificamente neste voto, adotando-as como razões de decidir.
31. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de março de 2022.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator