

**TC – 013.668/2004-0 (Processo eletrônico-convertido)**

**Tipo:** Prestação de Contas Ordinária – Exercício 2003 (Recurso de Reconsideração).

**Unidade jurisdicionada:** Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), vinculado ao Ministério da Fazenda.

**Recorrentes:** Jorge Nemetala José Filho (CPF 005.790.092-20), Leônidas Gonzaga de Alcântara Júnior (CPF 012.233.482-53), Eduardo Sérgio Holanda Araújo (CPF 690.440.238-53), Evandro Aírton Arrais Rosa (CPF 001.801.813-00), Evandro Bessa de Lima Filho (CPF 021.431.947-49), Flora Valladares Coelho (CPF 012.369.897-91), Francisco Serafim de Barros (CPF 022.401.811-68), José Carlos Rodrigues Bezerra (CPF 075.235.051-04), José Benevenuto Ferreira Virgolino (CPF 000.192.242-49), João Batista Melo Bastos (CPF 008.161.242-72), José das Neves Capela (CPF 000.249.372-15), Letício de Campos Dantas Filho (CPF 042.910.777-34), Mâncio Lima Cordeiro (CPF 045.734.472-53), Maria de Belém Silva Cotta (CPF 039.842.812-34) Milton Barbosa Cordeiro (CPF 026.480.672-72) e Fundo Constitucional de Financiamento do Norte.

**Advogados:** Marçal Marcellino da Silva Neto (OAB-PA 5.865) e outros (peça 79, p. 3-6, 10-44 e 49 e peça 80, p. 2).

**Decisão Recorrida:** Acórdão 9552/2011-TCU-1ª Câmara.

**Sumário:** Prestação de Contas Ordinária do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – Exercício 2003. Irregularidades em operação de concessão de crédito e inobservância da Resolução 2.682/1999 do Conselho Monetário Nacional (CMN), que impunha ao Basa a obrigação de constituição da provisão de créditos de liquidação duvidosa nos balanços do FNO. Irregularidade das Contas. Multa. Embargos de Declaração. Rejeição. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Provimento. Ciência aos interessados.

## I. HISTÓRICO PROCESSUAL

Inicialmente, assinala-se, por questões metodológicas, que nesta instrução se fará referência às peças sempre com base nos documentos e nas respectivas numerações de páginas constantes do processo eletrônico, ante sua conversão, consoante Termo de Conversão autuado como Peça 23. Ignorar-se-á, portanto, as numerações de páginas consignadas nos então existentes volumes e anexos do processo físico.

2. Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelos Srs. Jorge Nemetala José Filho, Leônidas Gonzaga de Alcântara Júnior, Eduardo Sérgio Holanda Araújo, Evandro Airton Arrais Rosa, Evandro Bessa de Lima Filho, Flora Valladares Coelho, Francisco Serafim de Barros, José Carlos Rodrigues Bezerra, José Benevenuto Ferreira Virgolino, João Batista Melo Bastos, José das Neves Capela, Letício de Campos Dantas Filho, Mâncio Lima Cordeiro, Maria de Belém Silva Cotta e Milton Barbosa Cordeiro, (peças 26, 70 e 71) contra o Acórdão 9552/2011-TCU-1ª Câmara, prolatado na sessão de julgamento do dia 1º/11/2011-Ordinária e inserto na Ata 39/2011-1ª Câmara (peça 11, p. 42-43).

3. Cuidava-se, na ocasião, de Prestação de Contas Ordinária do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), relativa ao exercício de 2003. O FNO, regulamentado pela Lei 7.827/1989, alterada pela Lei 9.126/1995, possui recursos provenientes de 0,6% da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), administrados pelo Banco da Amazônia S/A (Basa). Na análise das contas de 2003, o TCU realizou audiência dos gestores do Basa pelas seguintes irregularidades (peça 10, p. 44-45, peça 6, p. 31-50 e peça 7):

**Responsável:** Leônidas Gonzaga de Alcântara Júnior (peça 10, p. 44-45).

**Irregularidade:** contratação da operação de crédito FMI-G-03/0035-0 com a empresa Pematec Triangel do Brasil Ltda., com dispensa de certidão negativa de ações trabalhistas, exigida em norma da entidade.

**Responsáveis:** Jorge Nemetala José Filho, Eduardo Sérgio Holanda Araújo, Evandro Airton Arrais Rosa, Evandro Bessa de Lima Filho, Flora Valladares Coelho, Francisco Serafim de Barros, José Carlos Rodrigues Bezerra, José Benevenuto Ferreira Virgolino, João Batista Melo Bastos, José das Neves Capela, Letício de Campos Dantas Filho, Mâncio Lima Cordeiro, Maria de Belém Silva Cotta e Milton Barbosa Cordeiro (peça 6, p. 31-50 e peça 7).

### **Irregularidades:**

- a) Não provisionamento dos créditos de liquidação duvidosa, referentes à responsabilidade do FNO pelo risco de crédito das operações contratadas a partir de 1º/12/1998, dada pela MP 1.727/1998, convertida na Lei 10.177/2001, em desconformidade com a Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 2.682/1999, arts. 1º e 6º, e do princípio contábil da oportunidade;
- b) Não provisionamento dos créditos de liquidação duvidosa, referentes à responsabilidade do FNO pelo risco de crédito das operações contratadas até 30/11/1998, imposto pela MP 2.155/2001, atual MP 2.196/2001, relativa ao Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, que desonerou o Basa da obrigatoriedade de constituir provisão em relação ao risco de crédito das operações do FNO contratadas até 30/11/1998, em desconformidade com a Resolução CMN 2.682/1999, arts. 1º e 6º, e do princípio contábil da oportunidade;
- c) Apresentação de demonstrativos financeiros que não refletiam a real situação patrimonial do FNO, em desacordo com a Resolução CMN 2.682/1999, arts. 1º e 6º, referentes aos períodos encerrados em 30/6/2002 e 31/12/2002;

- d) Pagamento a maior da taxa de administração devida pelo FNO ao Basa, causado pelo não provisionamento, na contabilidade do FNO, dos créditos de liquidação duvidosa, conforme Resolução CMN 2.682/1999, o que propicia uma superavaliação do patrimônio líquido do FNO, que serve de base de cálculo da referida taxa de administração, gerando prejuízo ao Fundo;
- e) Não restituição, ao FNO, por parte do Basa, do *del credere* das operações contratadas até 30/11/1998, já que com o advento da MP 2.196/2001, o risco dessas operações, que até então eram todo do Basa, passou a ser todo do FNO, causando prejuízo ao Fundo;
- f) Ausência de tomada de providências para apuração de irregularidades detectadas em auditoria interna quanto às operações 99/2669-1, 96/1656-0, 95/0001-5, 99/2669-1 e 95/1571-3.

4. No tocante à alínea “e”, relativa à ausência de devolução, ao FNO, do *del credere* das operações inadimplentes contratadas até 30/11/1998, esta Corte de Contas, acompanhando o Voto do Ministro-Relator Valmir Campelo, entendeu **não haver irregularidade**, conforme fundamentação exposta no item 3 do Voto Condutor do Acórdão 9552/2001-TCU-1ª Câmara (peça 11, p. 38-39).

5. Quanto às demais irregularidades, o TCU, após análise das razões de justificativa, julgou irregulares as contas dos responsáveis, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, no valor individual de R\$ 5.000. Relativamente ao Sr. Leônidas Gonzaga de Alcântara Júnior, o TCU aplicou-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, do mencionado diploma legal, no valor individual de R\$ 15.000,00.

6. Alguns responsáveis embargaram a mencionada decisão (peças 24 e 25), que foram rejeitados pelo Acórdão 1513/2012-1ª Câmara (peça 40), mantendo-se inalterados os termos do acórdão embargado.

7. Irresignados com a decisão do TCU, os responsáveis interpuseram recurso de reconsideração, que se fundamenta nos fatos que, adiante, passar-se-á a relatar.

## II - DO EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta Unidade Recursal (peças 94, 95, 96 e 97), ratificado pelo Ministro-Relator José Múcio Monteiro (peça 99), que concluiu pelo conhecimento do recurso, com fundamento nos arts. 32, inciso I e 33 da Lei 8.443/1992, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido, nos termos do art. 285 do RI/TCU.

9. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta Unidade Recursal (peça 94), no sentido de **não conhecer** do Recurso de Reconsideração interposto pelo Banco da Amazônia S/A, representante legal do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, em razão da inexistência de interesse recursal, nos termos do art. 282 do RI/TCU.

10. Reitera-se ainda o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta Unidade Recursal (peça 93), no sentido de **não conhecer** do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Jorge Nemetala José Filho à peça 93, nos termos do art. 32, parágrafo único e inc. I da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, caput e § 2º, do RI/TCU.

## III – DO EXAME PRELIMINAR

### III.1 – Da nulidade das decisões proferidas no processo.

#### III.1.1 – Razões recursais

11. Os Srs. Eduardo Sérgio Holanda Araújo, Evandro Airton Arrais Rosa, Evandro Bessa de Lima Filho, Flora Valladares Coelho, Francisco Serafim de Barros, José Carlos Rodrigues

Bezerra, José Benevenuto Ferreira Virgolino, João Batista Melo Bastos, José das Neves Capela, Leticio de Campos Dantas Filho, Mâncio Lima Cordeiro, Maria de Belém Silva Cotta e Milton Barbosa Cordeiro defendem que as decisões proferidas nos autos são nulas por não observarem o disposto no inciso IX do art. 93 da Constituição Federal, segundo o qual todos os julgamentos serão públicos e todas as decisões serão fundamentadas, sob pena de nulidade.

12. Alegam a ausência de norma legal aplicável à contabilidade do FNO relativa ao provisionamento dos créditos de liquidação duvidosa. Afirmam que a Resolução CMN 2.682/1999 não se aplica ao caso em análise, visto que a Lei 10.177/2001, no art. 8º, atribui ao Ministério da Fazenda e ao Ministério da Integração Nacional, em conjunto, o estabelecimento de normas para estruturação e padronização dos balanços e balancetes dos Fundos Constitucionais de Financiamento (peça 71, p. 4). Argumentam que não havia recomendação anterior ao Banco sobre a necessidade de adoção da mencionada provisão. Nesse sentido, afirmam que a condenação somente poderá subsistir se for indicada a norma legal violada, com fundamento nos princípios da motivação, do devido processo legal, da ampla defesa e da legalidade (peça 71, p. 5).

### III.1.2 – Análise

13. Verifica-se a inaplicabilidade ao caso em análise do inciso IX do art. 93 da Constituição Federal. O preceito constitucional dirige-se aos órgãos do Poder Judiciário, do qual o TCU não faz parte. Ademais, os Acórdãos foram prolatados na sessões de julgamento dos dias 1º/11/2011-Ordinária e 27/3/2012-Ordinária e insertos na Atas 39/2011-1ª Câmara e 9/2012-1ª Câmara (peça 11, p. 42-43 e peça 40), acatando os fundamentos expostos no relatório do Ministro-Relator, com observância, portanto, dos princípios da publicidade e da motivação.

14. No tocante à alegada ausência de obrigatoriedade de aplicação, ao caso, da Resolução CMN 2.682/1999, com a conseqüente adoção da provisão, verifica-se que esse argumento é amplamente abordado nas alegações de mérito dos recorrentes, razão pela qual será examinado no item seguinte deste relatório.

15. Analisada a preliminar suscitada, realizar-se-á o exame dos demais argumentos apresentados pelos recorrentes em sede recursal.

## IV – DO EXAME DE MÉRITO

16. O Sr. Leônidas Gonzaga de Alcântara Júnior apresentou recurso de reconsideração à **peça 26**. Os Srs. Eduardo Sérgio Holanda Araújo, Evandro Airton Arrais Rosa, Evandro Bessa de Lima Filho, Flora Valladares Coelho, Francisco Serafim de Barros, José Carlos Rodrigues Bezerra, José Benevenuto Ferreira Virgolino, João Batista Melo Bastos, José das Neves Capela, Leticio de Campos Dantas Filho, Mâncio Lima Cordeiro, Maria de Belém Silva Cotta e Milton Barbosa Cordeiro, por sua vez, apresentaram o mesmo recurso de reconsideração à **peça 71**.

### IV.1 – Do recurso de reconsideração do Sr. Leônidas Gonzaga de Alcântara Júnior (peça 26)

#### IV.1.1 – Razões recursais

17. Dispõe o recorrente que o cargo que ocupava, de Gerente Geral da agência do Município de Santarém, possuía natureza estritamente operacional, não dotado de atribuição decisória para interferir na análise e no deferimento de questões referentes à operação de crédito FMI-G-02/0035-0. Nesse sentido, assevera que toda a análise e a apreciação do pleito de empréstimo foi realizada pelas instâncias decisórias superiores ao defendente, conforme demonstram documentos acostados aos autos (peça 26, p. 3).

18. Cita o Parecer GCCREF-COIND 2008/442, que recomenda a condução da contratação pela Gerência Jurídica, em razão da necessidade de um melhor acompanhamento técnico e jurídico dos atos de formalização dos instrumentos de crédito (peça 26, p. 4).

19. Segundo informa, antes da assinatura do instrumento de crédito, a Pematec ponderou

não ter condições de apresentar a certidão negativa de débitos trabalhistas, porquanto pendiam contra ela reclamações perante a Justiça do Trabalho. Após submeter essa situação às autoridades superiores, em observância à hierarquia da organização, o recorrente recebeu mensagem eletrônica do Gerente Executivo Jurídico do Banco em que liberava a empresa da apresentação da mencionada certidão trabalhista (peça 26, p. 4).

20. Afirma que, depois de alertado pela auditoria interna do Banco sobre a desconformidade referente à ausência da certidão da Justiça do Trabalho, obteve ratificação da Diretoria para o procedimento adotado (peça 26, p. 7).

21. Pondera não ter havido dolo, haja vista não haver intenção maldosa e deliberada do recorrente em contratar a operação, ou culpa objetiva, que somente se estabelece por previsão legal, contratual ou normativa, não sendo o caso em apreço. Sustenta também não ser o caso de culpa subjetiva, pois não há nos autos comprovação de negligência, imprudência ou imperícia do recorrente (peça 26, p. 7).

22. Alega ainda a ausência de nexo de causalidade entre a elaboração do instrumento de crédito e a autorização da contratação sem a observância de um requisito formal (peça 26, p. 8).

23. Desse modo, em face da alegada ausência de competência decisória quanto à aprovação e à formalização da operação de crédito, e da não caracterização dos pressupostos da responsabilidade subjetiva, quais sejam, o dolo, a culpa e o nexo de causalidade, solicita o provimento do recurso.

#### IV.1.2 – Análise

24. O recorrente alega ter praticado atos de natureza estritamente operacional, não dotados de atribuição decisória, tendo agido, em observância a hierarquia da instituição, de acordo com as instâncias decisórias superiores. Verifica-se, contudo, que, na condição de Gerente da Agência de Santarém, sua conduta foi determinante para consumação do ato ilícito, tendo praticado os seguintes atos:

- a) Emissão, em 16/09/2003, da Comunicação Interna 2003/750, à Gerência Jurídica (Gejur), na qual solicita orientação de como proceder e informa que a empresa em curto prazo não conseguiria a regularização das pendências referentes à certidão positiva de ações trabalhistas (peça 10, p. 13).
- b) Emissão, em 13/10/2004, da Comunicação Interna 2004/474, à Gerência Executiva, em que solicita a homologação da contratação da operação de crédito (peça 10, p. 32-33).

25. Ressalta-se ainda que o recorrente, ao celebrar o contrato de operação de crédito FMI-G-03/0035-0, praticou **ato manifestamente ilegal**, com o agravante de ter sido alertado da irregularidade mediante Comunicação Interna 2003/3244 da Gerência Jurídica, na qual lhe informou que a certidão negativa de ações trabalhistas é exigência normativa que não pode ser preterida, não havendo, na ocasião, qualquer amparo jurídico que sustentasse o deferimento da operação (peça 10, p. 23-24).

26. Desse modo, restou comprovado que o recorrente, além de atuar na fase interna da contratação, firmou o contrato de operação de crédito FMI-G-03/0035-0 mesmo ciente da irregularidade, referente à ausência de certidão negativa de ações trabalhistas, exigida em norma da entidade.

27. Ademais, a alegação de que atuou com anuência da gerência executiva não exclui a culpabilidade do recorrente, mas somente reforça a responsabilidade solidária dos demais agentes, haja vista o controle hierárquico não possuir o condão de afastar as normas da entidade, não podendo compelir o subordinado à prática de ato manifestamente ilegal. Desse modo, tais argumentos não podem ser aceitos para fins de afastar a responsabilidade no caso em análise.

28. Tampouco deve ser aceito o argumento de que não agiu de forma dolosa. A responsabilidade subjetiva tem como pressuposto a culpa, empregada em sentido amplo, que abrange não somente o dolo, mas também a culpa em sentido estrito. Desse modo, mesmo que não tenham atuado com dolo, é possível imputar a responsabilidade do dano ao responsável em decorrência de conduta culposa em sentido estrito.

29. Para se comprovar a culpa, deve-se demonstrar que o gestor não adotou o comportamento adequado, fundamentado na **inobservância do dever de cuidado**. No caso em análise, o dever de cuidado foi consignado em normativo da entidade, que exigia, como condição para celebração do contrato de operação de crédito, a certidão negativa de ações trabalhistas. A inobservância dessa norma configurou, por conseguinte, a **culpa contra legalidade** do recorrente, razão pela qual **não devem ser acatadas as suas alegações**.

#### **IV.2 – Do recurso de reconsideração dos demais recorrentes (peça 71)**

##### **IV.2.1 – Da inaplicabilidade da Resolução CMN 2.682/1999 aos Fundos Constitucionais. Da estrita aplicação da Resolução aos créditos comerciais. Da inexistência de norma ou decisão cogentes ao Banco da Amazônia**

###### **IV.2.1.1 – Razões recursais**

30. Afirmam os recorrentes, no que diz respeito ao não provisionamento, por parte do Banco, de créditos de liquidação duvidosa, relativas às operações de crédito com recursos oriundos do FNO, que não houve indicação da norma que teria sido violada, assunto tratado inclusive nos embargos de declaração interpostos (peça 71. p. 7-8).

31. Mencionam o parecer do Ministério Público, que fundamentou o Acórdão recorrido, segundo o qual as condutas dos recorrentes violaram o Manual do Siafi e os princípios fundamentais da contabilidade, como os da prudência e da oportunidade, além de infringir a jurisprudência da Corte de Contas (Decisão 99/2001-Plenário, Acórdão 622/2003-Plenário e Acórdão 1.743/2003-Plenário). Argumentam que os recursos do FNO, instituídos pelo art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei 7.827/1989, são de natureza federal, não cabendo ao Banco da Amazônia, na condição de administrador desses recursos, adotar medidas contábeis e aplicar normativos e resoluções inaplicáveis à espécie (peça 71, p. 9-10).

32. Nessa linha, sustentam que a provisão de créditos de liquidação duvidosa ocorre em relação a recursos próprios e não de terceiros, devendo também ser feita para perdas estimadas em valores a receber, sendo a apuração, neste caso, variável conforme as peculiaridades do ramo de atuação da empresa. Assim, tendo em vista a natureza dos recursos do FNO, caberia à União analisar e mensurar os riscos de concessão dos créditos, estabelecendo os parâmetros necessários para quantificar a provisão para créditos de liquidação duvidosa (peça 71, p. 10).

33. Mencionam os arts. 2º, 3º e 13 da Lei 7.827/1989 para concluir que o agente financeiro não dispõe de autonomia ou discricionariedade na administração e na definição dos recursos destinados ao Fundo, cabendo-lhes tão somente aplicar as normas legais incidentes ao caso (peça 71, p. 13).

34. Alegam não se aplicar aos Fundos Constitucionais a Resolução 2.682/1999, devido ao fato de o operador financeiro não ser o detentor do crédito (peça 71, p. 14). Argumentam que a regra exposta no art. 160 da Constituição Federal, que veda a retenção ou a restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos aos entes federativos, proíbe a restrição ao saldo do Fundo, incluída, no caso, a provisão de créditos duvidosos, porquanto diminuem a oferta dos recursos disponíveis (peça 71, p. 14-15). Acrescentam que o Fundo Constitucional, por não ser instituição financeira, não estaria abrangido pelo inciso XII do art. 4º da Lei 4.595/1964 e, por conseguinte, pela mencionada Resolução (peça 71, p. 15-16).

35. Informam que o Banco Central, após consultado sobre irregularidades em aplicações do

crédito rural, declarou não ser competente para exercer fiscalização sobre tais operações. Concluem, assim, que, não sendo o Banco Central competente para fiscalizar e controlar as operações do Fundo, não se lhe aplicariam também as resoluções normatizadoras. Citam o art. 8º da Lei 10.177/2001, que atribui aos Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional, em conjunto, o estabelecimento de normas para estruturação e padronização dos balanços e balancetes dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Informam que, com a edição, em 2005, da Portaria Interministerial 1-C, foi definido, entre outros assuntos, o critério a ser utilizado para constituição da provisão para créditos de liquidação duvidosa na contabilidade dos Fundos Constitucionais (peça 71, p. 17).

36. Assim, concluem que não se pode considerar a conduta do Banco como ilegal, em face do princípio da legalidade, segundo o qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de Lei.

37. Mencionam trecho da instrução que analisa as razões de justificativa, entre outros, do Gerente Executivo de Auditoria Interna do Basa (peça 8, p. 53), na qual se afirma que não há, por parte do responsável, descumprimento a qualquer determinação direta desta Corte de Contas, haja vista a Decisão 99/2001-TCU-Plenário e os Acórdãos 622/2003-TCU-Plenário e 1.743/2003-TCU-Plenário referirem-se apenas ao Banco do Nordeste do Brasil, acatando, por conseguinte, suas razões de justificativa. Em face disso, solicitam que o mesmo entendimento seja estendido aos ora recorrentes (peça 71, p. 20).

#### IV.2.1.2 – Análise

38. De acordo com os ofícios de audiência (peça 6, p. 31-50 e peça 7) e com o Relatório do Ministro-Relator (peça 11, p. 27), as irregularidades imputadas aos recorrentes decorreram da inobservância da Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 2.682/1999, arts. 1º e 6º, e do princípio contábil da prudência e da oportunidade.

39. Os recorrentes sustentam, como argumento principal da sua peça recursal, que não estavam obrigados, por lei, a constituir a provisão de créditos de liquidação duvidosa nos balanços do FNO, porquanto não se aplicava ao caso a Resolução do CMN. Além disso, alegam que as demais irregularidades apontadas no Acórdão 9552/2011-TCU-1ª Câmara não restaram configuradas, justamente por terem se fundamentado na ausência da mencionada provisão.

40. Desse modo, observa-se que o ponto fundamental a ser analisado refere-se à aplicabilidade ou não, ao caso, da Resolução 2.682/1999 do Conselho Monetário Nacional (CMN). Como essa resolução determina a **constituição mensal da provisão para fazer face aos créditos de liquidação duvidosa**, com percentuais determinados de acordo com os níveis indicados no seu art. 1º, se considerada aplicável às operações de crédito concedidas pelo Basa com recursos do FNO, restaria configurada a omissão por parte dos gestores do Fundo. Por outro lado, caso não haja o dever, legalmente imposto, para a constituição da provisão de créditos de liquidação duvidosa nos balanços do FNO, restaria descaracterizada a culpa dos recorrentes.

41. Verifica-se que a segunda interpretação é a mais adequada, pelos motivos a seguir expostos.

42. A Lei 10.177/2001, que regulamenta as operações com recursos provenientes do FNO, no art. 8º, atribuiu aos Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional, em conjunto, a competência para estabelecer as **normas de estruturação e padronização dos balanços e balancetes dos Fundos Constitucionais de Financiamento**. Tal norma, somente foi editada em 2005, mediante a Portaria Interministerial 1-C. Desse modo, verifica-se que em 2003 não existia **norma específica** que disciplinasse a escrituração contábil relativa à constituição de provisão para créditos de liquidação dos recursos do FNO.

43. A Resolução CMN 2.682/1999, por sua vez, dispõe sobre classificação das operações de

crédito e **regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa das instituições financeiras**. Trata-se, contudo, de norma mais abrangente, aplicável às instituições financeiras na gestão de **recursos privados**.

44. Observa-se que, no caso em análise, o Basa atuou como **gestor do FNO**. Desse modo, em razão da **natureza pública dos recursos geridos**, não se sujeita ao mesmo tratamento conferido às instituições financeiras na gestão de recursos privados, mas sim à norma de que trata o art. 8º da Lei 10.177/2001, não existente à época das presentes contas.

45. Ressalta-se que os recursos do FNO devem ser aplicados em busca dos objetivos e diretrizes dispostos na Lei 7.827/1989. Ademais, **não possuem as mesmas características de risco dos recursos privados geridos pelas instituições financeiras**, não havendo, por conseguinte, necessidade de se sujeitarem ao mesmo tratamento conferido a essas instituições.

46. Os parâmetros para constituição de créditos de liquidação duvidosa estabelecidos pela Resolução do CMN, por sua vez, buscam garantir que as instituições financeiras operem de maneira mais segura, mantendo reservas suficientes para suportar os riscos de suas atividades, haja vista o risco de crise sistêmica afeta ao setor bancário, **não existente, contudo, na gestão dos recursos dos Fundos Constitucionais**.

47. Tal entendimento encontra amparo no Acórdão 834/2011-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 00.793/2009-0, que, em sede de recurso, desconstituiu o item 9.3 do Acórdão 944/2010-Plenário, que determinara aos Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional a alteração da Portaria Interministerial 11/2005, norma regulamentadora do art. 8º da Lei 10.177/2001, de forma a adotar parâmetros mais rígidos para o provisionamento de créditos de liquidação duvidosa dos Fundos Constitucionais, com base nos critérios estabelecidos pela Resolução do CMN.

48. Por oportuno, transcreve-se excerto do Relatório proferido naqueles autos, em que esse tema é abordado:

11.5. Os ministérios recorrentes, porém, apresentam **dois argumentos relevantes para justificar o tratamento diferenciado** e a consequente manutenção do citado normativo. Primeiro, o de que os **fundos constitucionais de financiamento não são instituições financeiras, não estando presente o mesmo risco de crise sistêmica que pode ser provocada pela falência de uma instituição daquele gênero**.

(...)

11.6. Quanto ao primeiro argumento, observa-se que de fato **os referidos fundos apresentam peculiaridades que devem ser levadas em conta ao se definirem os níveis de provisão para eventuais perdas no recebimento de seus créditos**. A própria lei instituidora dos fundos estabelece **tratamento diferenciado**, ao prever que:

Na aplicação de seus recursos, os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste **ficarão a salvo das restrições de controle monetário de natureza conjuntural e deverão destinar crédito diferenciado dos usualmente adotados pelas instituições financeiras**, em função das reais necessidades das regiões beneficiárias. (Lei 7.827/1989, art. 2º, § 1º)

11.7. Ademais, os pressupostos fáticos de que partem a resolução do CMN e a portaria interministerial em exame são distintos também no que se refere aos riscos decorrentes de prováveis perdas nas operações.

11.8. É evidente que o prejuízo em operações de crédito é extremamente danoso para os fundos constitucionais de financiamento, pois, entre outras consequências, o inadimplemento atinge diretamente a capacidade de o programa cumprir o fim para o qual foi instituído. Isso porque o retorno das operações é essencial para permitir o giro de capital necessário ao

financiamento de um universo maior de beneficiários e, com isso, tornar factível o almejado desenvolvimento regional.

11.9. **Todavia, não há, no que se refere a tais fundos, o risco de crise sistêmica que existe, por exemplo, na hipótese de falência de uma instituição bancária, aspecto certamente considerado pelo Conselho Monetário Nacional ao definir critérios mais rígidos quanto ao momento de reconhecimento da provável perda em operações de crédito e quanto ao cálculo do montante a ser provisionado.**

11.10. Ademais, é preciso ponderar que, se por um lado um aprovisionamento maior de recursos dos fundos constitucionais potencialmente poderia oferecer maior segurança, por retratar de forma mais conservadora a posição patrimonial dos fundos, como entende a Secex/CE (§ 352, fl. 129, vol. principal), por outro lado **a indisponibilidade dos recursos provisionados diminui a oferta de créditos destinados ao financiamento de projetos, comprometendo, assim, a implementação e expansão das ações dos fundos.**

11.11. Decisões sobre contingenciamento de recursos, portanto, devem sopesar ambos os aspectos, não podendo desconsiderar, na busca de um equilíbrio entre segurança e indisponibilidade de recursos, a realidade própria dos fundos constitucionais, a natureza diferenciada de suas operações, o histórico de perdas já conhecido pela experiência das operações passadas – enfim, um conjunto de dados relevantes para definir, na situação particular a ser normatizada, a melhor estimativa para as perdas prováveis e o momento mais adequado para reconhecê-las.

11.12. Na hipótese em exame, a Secex/CE demonstrou que as regras baixadas pelo Conselho Monetário Nacional levariam a volume significativamente maior de aprovisionamento de recursos, relativamente aos critérios fixados pela Portaria Interministerial - MI/MF 11/2005. Contudo, não foram apresentadas evidências de que as regras estabelecidas para as instituições financeiras, sabidamente mais conservadoras, constituiriam referencial adequado para a realidade própria dos fundos constitucionais de financiamento.

11.13. Mais que isso, não se demonstrou a inadequação dos critérios estabelecidos pela Portaria Interministerial – MI/MF 11/2005, no sentido de que o volume provisionado de acordo com a referida norma seria incompatível com o sistema de crédito instituído por esses fundos e com o próprio histórico de perdas no recebimento de seus créditos. Tal demonstração, inexistente nos autos, seria essencial para justificar a determinação de revisão da norma.

11.14. Por essas razões, propõe-se seja dado provimento aos pedidos de reexame interpostos pelos ministérios da Fazenda e da Integração Nacional, com o fim de excluir-se o item 9.3 do acórdão recorrido.

(destacou-se)

49. Desse modo, os argumentos dos recorrentes devem ser acatados, afastando as irregularidades que lhes foram imputadas em decorrência da inobservância dos arts. 1º e 6º da Resolução CMN 2.682/1999.

## **IV.2.2 – Da apresentação de demonstrativos financeiros que não refletiam a real situação patrimonial do FNO, em desacordo com a resolução CMN 2.682/1999**

### **IV.2.2.1 – Razões recursais**

50. Alegam que as demonstrações do FNO atenderam aos princípios da integridade, uma vez que as variações foram apresentadas de acordo com as normas vigentes à época, e da tempestividade, haja vista os registros terem sido feitos na data da ocorrência e todas as receitas e despesas incorridas no exercício terem sido devidamente registradas (peça 71, p. 23).

51. Argumentam que, para evidenciação e divulgação, nas notas do FNO, no item referente à provisão par créditos de liquidação duvidosa, era informado que a constituição da provisão não estava sendo realizada, em face da ausência de manifestação conjunta dos Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional, referendado pelo Parecer da Auditoria Independente (peça 71, p. 24).

#### **IV.2.2.2 – Da análise**

52. A irregularidade de que trata a alínea “c” dos ofícios de audiência (peça 6, p. 31-50 e peça 7) referente à apresentação de demonstrativos financeiros que não refletiam a real situação patrimonial do FNO, fundamenta-se na inobservância da Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 2.682/1999, arts. 1º e 6º, e do princípio contábil da prudência e da oportunidade.

53. Conforme discorrido no item IV.2.1.2 da presente instrução, não havia o dever, legalmente imposto, para a constituição da provisão de créditos de liquidação duvidosa nos balanços do FNO, haja vista a inaplicabilidade, ao caso, da Resolução 2.682/1999 do Conselho Monetário Nacional e da inexistência, à época, da norma de que trata o art. 8º da Lei 10.177/2001.

54. Em face disso, devem ser acatados os argumentos dos recorrentes, uma vez que não restou configurada a irregularidade referente à apresentação de demonstrativos financeiros que não refletiam a real situação patrimonial do FNO.

#### **IV.2.3 – Do pagamento a maior da taxa de administração devida pelo FNO ao Basa, em razão do não provisionamento, na contabilidade do FNO, dos créditos de liquidação duvidosa, o que propiciou a supervalorização do Patrimônio Líquido do FNO, base de cálculo para determinação da referida taxa**

##### **IV.2.3.1 – Razões recursais**

55. Sustentam que a taxa de administração foi calculada e cobrada de acordo com as regras existentes na ocasião e que a alegada majoração decorreu do não provisionamento, que somente passou a ser obrigatório a partir da Portaria Interministerial 1-C (peça 71, p. 25).

56. Afirmam que o Patrimônio Líquido do FNO não serviu de base para o cálculo da taxa de administração, eis que os valores remunerados ao Banco tiveram suporte nos recursos repassados pelo Tesouro Nacional, consoante a regra: 3% sobre o Patrimônio Líquido ou 20% sobre o ingresso de recursos do Tesouro ao Fundo, prevalecendo o menor valor para fins de taxa de administração (peça 71, p. 26).

57. Argumentam que, caso sejam consideradas irregulares os demonstrativos financeiros do FNO e a majoração do pagamento da taxa de administração, tais erros derivaram da falta de provisionamento para créditos de liquidação duvidosa, não podendo, por isso, serem considerados para efeito agravamento da sanção aplicada (peça 71, p. 26).

##### **IV.2.3.2 – Análise**

58. Nos termos do art. 13 da Medida Provisória 2.199-2001, a taxa de administração dos Fundos Constitucionais de Financiamento será de 3% ao ano sobre o patrimônio líquido dos respectivos Fundos, limitada a 20% do valor das transferências do Tesouro Nacional de que trata a alínea “c” do inciso I do art. 159 da Constituição Federal.

59. Não obstante essa previsão legal, a alegação dos recorrentes, sem elementos probatórios que a sustente, de que o patrimônio líquido do FNO não serviu de base para o cálculo da taxa de administração, por ter sido determinada com base nos 20% do valor das transferências do Tesouro Nacional de que trata a alínea “c” do inciso I do art. 159 da Constituição Federal, não merece prosperar.

60. A hipótese legal de limitação da taxa de administração a 20% do valor das transferências do Tesouro Nacional a que o Banco administrador do Fundo faz jus não tem o condão de afastar a irregularidade imputada pelo Acórdão 9552/2011-TCU-1ª Câmara. Para elidir a irregularidade, caberia aos recorrentes demonstrar, por meio de documentos idôneos, que, para o exercício de 2003, a taxa de administração auferida pelo Basa decorreu da aplicação dos 20% sobre as mencionadas transferências. Desse modo, na ausência de elementos probatórios, tal argumento não deve ser acatado.

61. Contudo, assim como nas irregularidades tratadas nos itens IV.2.1 e IV.2.2 desta instrução, a constatação de majoração do pagamento da taxa de administração do FNO fundamentou-se na inobservância da Resolução CMN 2.682/1999. Assim, conforme exposto nos itens precedentes, como não havia o dever jurídico de provisionar os créditos de liquidação duvidosa nos termos da mencionada resolução, não há conduta irregular, razão pela qual as alegações dos recorrentes devem ser acatadas.

#### **IV.2.4 – Da defesa apresentada pelo Gerente de Auditoria Interna, Sr. Evandro Airton Arrais Rosa**

##### **IV.2.4.1 – Razões recursais**

62. O recorrente afirma que sua condenação decorreu da inobservância das normas que regulamentaram os programas e atividades relacionadas aos sistemas de contabilidade e auditoria do FNO. Contudo, conforme argumentos anteriormente apresentados, não havia norma cogente que obrigasse o Banco da Amazônia a agir de forma distinta de como atuou na administração do FNO, não havendo, por conseguinte, qualquer recomendação por parte dos órgãos de controle interno de que o Banco efetuasse provisão para créditos de liquidação duvidosa (peça 71, p. 28-29).

##### **IV.2.4.2 – Análise**

63. Conforme exposto no Voto condutor do acórdão recorrido, a responsabilização do recorrente decorreu da omissão quanto ao pronunciamento sobre a ausência de provisionamento dos créditos de liquidação duvidosa nos balanços do FNO.

Tal falha, todavia, não restou caracterizada, uma vez que não havia, conforme mencionado nesta instrução, a obrigação legal de constituição da provisão de créditos de liquidação duvidosa nos balanços do FNO nos termos da Resolução CMN 2.682/1999, restando descaracterizada, por conseguinte, a culpa do recorrente.

#### **V - DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

64. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I – não conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Jorge Nemetala José Filho (CPF 005.790.092-20) contra o Acórdão 9552/2011-TCU-1ª Câmara, com fundamento no art. 32, parágrafo único e inc. I da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, caput e § 2º, do RI/TCU;

II – não conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Banco da Amazônia S/A, representante legal do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, contra o Acórdão 9552/2011-TCU-1ª Câmara, com fundamento no art. 282 do RI/TCU;

III – conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Leônidas Gonzaga de Alcântara Júnior (CPF 012.233.482-53), contra o Acórdão 9552/2011-TCU-1ª Câmara, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992 e art. 285, caput, do RI/TCU, para, no mérito, negar-lhe provimento;

IV – conhecer do recurso de reconsideração interposto pelos Srs. Eduardo Sérgio Holanda Araújo (CPF 690.440.238-53), Evandro Airton Arrais Rosa (CPF 001.801.813-00), Evandro Bessa de Lima Filho (CPF 021.431.947-49), Flora Valladares Coelho (CPF 012.369.897-91), Francisco Serafim de Barros (CPF 022.401.811-68), José Carlos Rodrigues Bezerra (CPF 075.235.051-04), José Benevenuto Ferreira Virgolino (CPF 000.192.242-49), João Batista Melo Bastos (CPF 008.161.242-72), José das Neves Capela (CPF 000.249.372-15), Letício de Campos Dantas Filho (CPF 042.910.777-34), Mâncio Lima Cordeiro (CPF 045.734.472-53), Maria de Belém Silva Cotta (CPF 039.842.812-34) e Milton Barbosa Cordeiro (CPF 026.480.672-72) contra o Acórdão 9552/2011-TCU-1ª Câmara, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992 e

art. 285, caput, do RI/TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento, alterando o acórdão recorrido, para excluir o item 9.2 e 9.8 e para dar ao item 9.1 a seguinte redação:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, I, 16, II, 18 e 23, II, da Lei 8.443/92, julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis relacionados no item 3.2 deste Acórdão, dando-lhes quitação.

V – dar conhecimento às entidades/órgãos interessados e ao recorrente da deliberação que vier a ser proferida.

TCU/Secretaria de Recursos, em 4/1/2013.

*(Assinado eletronicamente)*

THIAGO RIBEIRO STRAUSS  
Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 8182-5