

VOTO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB, em cumprimento ao item 8.3 do Acórdão 212/2001-TCU-Plenário, em razão da realização de pagamentos pelo BNB, no âmbito do Brazilian Northeast Festival, às empresas New York City Entertainment – Nyce, Windows on the World e Daniel J. Edelman Inc., sem a existência de elementos comprobatórios da realização dos respectivos serviços.
2. Referido evento ocorreu no período de 18 a 23 de junho de 1996, na cidade de Nova York, nos Estados Unidos da América, no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – Prodetur-NE e envolveu tratativas entre o BNB, o Ministério das Relações Exteriores e a Secretaria de Comunicação da Presidência da República, culminando na realização de uma semana cultural e de atividades de promoção turística voltados particularmente para a Região Nordeste (peça 3, p. 61-62).
3. O TC 929.817/1998-2 tratou de auditoria realizada no âmbito do evento, em decorrência de Solicitação da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, e encontrou algumas irregularidades relativas a contratações sem prévio procedimento licitatório, realização de pagamentos diretos a empresas não contratadas e efetivação de pagamentos sem a existência de elementos comprobatórios da efetiva prestação do serviço. O processo foi julgado por meio do Acórdão 212/2001-TCU-Plenário, que aplicou aos responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, bem como determinou a instauração da presente TCE para apuração de eventual dano ao erário, decorrente dos valores pagos sem comprovação das despesas realizadas.
4. O cumprimento dos diversos itens do Acórdão 212/2001-Plenário, todavia, ficou suspenso tendo em vista a interposição de recursos pelos responsáveis (Pedido de Reexame e Embargos de Declaração), os quais tiveram provimento negado por parte desta Corte, conforme Acórdãos 1.028/2005 e 558/2006, ambos do Plenário. A Presidência do Banco do Nordeste, então, por meio da Resolução RP/0629, de 10/7/2006, determinou a instauração da TCE, a ser conduzida pela Área de Auditoria do Banco.
5. Os responsáveis inicialmente arrolados nos autos e, apenados no TC 929.817/1998-2, foram: Byron Costa de Queiroz, ex-Presidente do Banco do Nordeste, e os então Diretores do Banco, Ernani José Varela de Melo, Jefferson Cavalcante Albuquerque, Osmundo Evangelista Rebouças, Raimundo Nonato Carneiro Sobrinho, Almir Alves Fernandes Távora Filho e Sérgio Nogueira da Franca.
6. Posteriormente, entendeu-se pela necessidade de citação solidária dos seguintes responsáveis: Geraldo de Lima Gadelha Filho, então Chefê da Assessoria de Comunicação - Ascom, e João da Cunha Silva, funcionário da Superintendência de Negócios e Controle Financeiro do Banco do Nordeste do Brasil S/A, o que levou a se propor também nova citação dos gestores já chamados aos autos com melhor explicitação da conduta pela qual respondem pela ocorrência de dano ao Erário, na forma indicada na proposta de encaminhamento da peça 30, p. 19-22.
7. Com relação a estes dois responsáveis acrescentados ao processo num segundo momento, é uniforme o entendimento de que suas alegações de defesa devem ser acolhidas, uma vez que não tomaram parte nos fatos que deram origem ao possível dano apurado nos autos, que foi a contratação da empresa americana Nyce por deliberação da diretoria do BNB. Além disso, seu chamamento aos autos somente ocorreu efetivamente em 2012. Portanto, passados vinte anos da ocorrência do fato (1996), quinze anos do primeiro julgamento (2001) e dez anos do trânsito em julgado da decisão final naquele processo (2006), o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa resta sensivelmente prejudicado, sobretudo em vista do art. 6º da Resolução TCU 71/2012.

8. Para estes responsáveis, Geraldo de Lima Gadelha Filho e João da Cunha Silva, acompanho as proposições unânimes no sentido de que suas alegações de defesa sejam acolhidas, adotando, de toda sorte, a sugestão da representante do Ministério Público para que seus nomes sejam excluídos da presente relação processual, uma vez que não lhes toca a responsabilidade pelas presentes contas especiais.
9. Quanto aos demais responsáveis, então presidente e membros da diretoria do Banco, a auditora que instruiu o feito concluiu pela rejeição de suas alegações de defesa e propôs o julgamento de suas contas pela irregularidade com condenação ao ressarcimento dos respectivos débitos.
10. O titular da Secex/CE, entretanto, dissente da auditora quanto à condenação ao débito, embora seja favorável ao julgamento pela irregularidade das contas. Pondera que o evento reconhecidamente atendia ao interesse nacional, havendo evidências de que foram realizadas diversas atividades destinadas a divulgar os atrativos do Brasil e da Região Nordeste na cidade de Nova York, bem como destaca a ausência de má-fé por parte dos responsáveis.
11. A representante do Ministério Público, Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se em consonância com o encaminhamento sugerido pelo secretário.
12. Anuo ao entendimento esposado pelo titular da unidade instrutora e pelo *parquet*, pelas razões que passo a expor.
13. Neste processo de TCE, instaurada em decorrência de irregularidades verificadas no curso da auditoria relatada no TC 929.817/1998-2, cabe averiguar se há efetiva caracterização do débito e, caso positivo, apurar as correspondentes responsabilidades.
14. Quanto ao primeiro aspecto, restou inconteste nos autos a realização do evento, que contou com a participação de investidores, operadores de turismo, autoridades brasileiras e representantes dos estados do nordeste em diversas atividades de promoção turística, como workshops, palestras e apresentações musicais, e teve suporte de material promocional e informativo.
15. Também foram demonstrados os resultados alcançados a curto prazo, em virtude da repercussão que o evento atingiu na mídia, e a longo prazo, com a atração de novos investimentos e o incremento do fluxo turístico na região (peça 3, pag. 19 a 26).
16. Além disso, a compatibilidade dos preços praticados no contrato com os preços do mercado de Nova York para eventos compatíveis foi atestada pelo Consulado-Geral do Brasil em Nova York, consoante registrado no ofício da então Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - Secom (peça 3, p. 6162).
17. A despeito disso, considero inaceitável que tenham sido autorizados os aportes financeiros sem a efetiva comprovação das despesas, no mínimo mediante atesto das correspondentes notas fiscais. Ao contrário, não há qualquer informação documentada sobre a fase de execução contratual. No caso dos pagamentos adicionais da ordem de US\$ 57.500,00, a situação mostra-se ainda mais grave, uma vez que as empresas beneficiárias sequer tinham vínculo formal com o BNB.
18. Ou seja, embora possa ser admitida a efetiva execução do evento contratado face aos elementos constantes dos autos, do ponto de vista formal carece de comprovação a destinação dada aos recursos despendidos pelo BNB, de maneira a demonstrar o nexo causal entre os repasses financeiros e o objeto contratual. Vale observar, a esse respeito, a jurisprudência consolidada no Tribunal no âmbito dos convênios e repasses federais, no sentido de que, ainda que tenha havido execução parcial ou integral do objeto, subsiste a necessidade de se comprovar o nexo causal entre os recursos repassados e as despesas realizadas, a fim de descaracterizar eventual débito. Nessa linha, citem-se os Acórdãos 678/2015-Primeira Câmara, 5.795/2011-Segunda Câmara, 6172/2011-Primeira Câmara, dentre outros. Assim, pode-se dizer que o débito está caracterizado.

19. Aliás, cabe refutar as alegações de defesa dos responsáveis atinentes à prescrição da dívida, haja vista o entendimento pacificado no Tribunal de que não se opera a prescrição para o ressarcimento de débito ao Erário. Vale transcrever o seguinte precedente:

“Nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, é imprescritível a pretensão do Estado de promover ações de ressarcimento contra quem deu causa a prejuízo ao erário, motivo pelo qual a decisão definitiva em processo de prestação de contas ordinária não constitui impeditivo à imposição de débito em outros processos nos quais constem como responsáveis os mesmos gestores, mesmo na vigência da anterior redação do art. 206 do Regimento Interno/TCU. Acórdão 1085/2015 - Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER”

20. Por outro lado, analisando-se do ponto de vista da responsabilização, não se podem deixar de considerar as condições em que foi pactuado o presente instrumento contratual, corretamente classificadas como “açodadas” na manifestação de autoria do Secretário, e que motivaram sua proposição pelo afastamento da condenação dos responsáveis ao débito. Refere-se o dirigente à “instigante” correspondência da então Secom que deu origem ao presente contrato, na qual se apresenta a empresa Nyce e um projeto pronto para a realização do evento, com data, local e atividades pré-definidas, afirmando-se a importância de sua concretização para a Secom e o Prodetur e a exiguidade do prazo para a tomada de decisão quanto à implementação da proposta. Sua manifestação foi transcrita no relatório precedente, da qual destaco o seguinte excerto (peça 71):

“6. Salta à vista que o BNB foi, de maneira deliberada, relegado ao papel de reles agente pagador dos custos das atividades engendradas por terceiros. Evidentemente, não cabia aos responsáveis permitir que a instituição fosse rebaixada ao papel totalmente subalterno que lhe foi reservado, mas não se pode esquecer que tais delineamentos foram estabelecidos por um órgão superior da República diretamente ligado à Presidência da República.

7. Entendo até, que, por esses motivos, a responsabilização neste processo, bem como no processo TC- 929.817/1998-2, que trata do relatório de auditoria em que foi proferido o Acórdão 212/2001-TCU-Plenário, por força do qual, foram instauradas as presentes contas, deveria ter alcance mais amplo, de caráter multiinstitucional, abrangendo ao menos o consulado brasileiro em Nova York, que parece ter se encarregado das operações de seleção e negociação com a empresa contratada e do posterior acompanhamento e atestação da execução contratual, tendo ao final de todo o processo apresentado a fatura final com “pendências” não resolvidas oriundas da realização do Festival do Nordeste Brasileiro em Nova Iorque.”

21. Concordo plenamente com o entendimento acima, que coloca em cheque a responsabilização dos agentes arrolados nos presentes autos pelo pagamento do débito, uma vez que sua atuação nas irregularidades em exame restringiu-se à decisão, enquanto presidente e conselho diretivo do BNB, pela aprovação dos repasses financeiros para o projeto pronto que lhes foi apresentado. Obviamente tal decisão mostrou-se indevida e justifica o julgamento destas contas irregulares, bem como reforça a deliberação alcançada no Acórdão 212/2001-TCU-Plenário, ratificada nos julgamentos dos recursos interpostos mediante Acórdãos 1.028/2005 e 558/2006, ambos do Plenário. Contudo, entendo que da decisão administrativa de aprovar o financiamento do projeto não decorre tão simplesmente a responsabilidade pela má gestão ou má comprovação dos recursos despendidos.

22. No mesmo sentido é o parecer da representante do Ministério Público, do qual se destaca o seguinte trecho (peça 74):

“(…) entendemos que as contas dos responsáveis devam ser julgadas irregulares, especialmente diante das falhas no acompanhamento da execução contratual pelo BNB, que limitou o seu papel a mero agente financeiro da operação. Em nosso sentir, aí reside a principal irregularidade a ser atribuída aos dirigentes do BNB, uma vez que, embora o evento tenha sido custeado com recursos do banco, coube preponderantemente ao Ministério das Relações Exteriores a fiscalização dos serviços prestados pelas empresas americanas.”

23. Com efeito, verifico nos autos que o instrumento contratual firmado pelo BNB com a empresa Nyce para repasse dos recursos em comento (peça 3, p. 74-76), extremamente sucinto, sequer previu qualquer acompanhamento da execução contratual, e tampouco houve designação formal de funcionário(s) do BNB para acompanhamento e atesto dos serviços, consoante registrado no parágrafo 17 na instrução transcrita no relatório precedente. Na ausência de previsão formal, pode se deduzir que, na prática, o acompanhamento dos serviços em Nova York tenha ficado a cargo do Ministério das Relações Exteriores, por meio de seu Consulado local, que efetivamente tomou parte das atividades do evento. Ademais, é difícil imaginar que os membros da diretoria do Banco, de sua sede, no Brasil, pudessem atestar os serviços que estavam sendo prestados em Nova York.

24. Ou seja, a formalização do instrumento contratual não estabeleceu mecanismos de acompanhamento da prestação dos serviços e tampouco previu eventuais atribuições fiscalizatórias para os demais agentes públicos que participaram das tratativas de contratação da empresa Nyce e compareceram às atividades do evento. Entendo que essa análise seria essencial para apuração de responsabilidades pelas irregularidades em tela, análise esta que, decorridos vinte anos do evento, não mais pode ser feita a contento.

25. Em suma, entendo temerário fixar a responsabilidade pela ausência de comprovação das despesas realizadas no âmbito do Brazilian Northeast Festival apenas ao corpo diretivo do BNB, considerando que as tratativas para a assinatura do ajuste também envolveram outros órgãos, como o Ministério das Relações Exteriores e a Secretaria de Comunicação da Presidência da República, e quando aparentemente coube ao MRE o acompanhamento das atividades desenvolvidas pela empresa Nyce em Nova York.

26. Assim, acompanhando os pareceres do titular da unidade técnica e da representante do Ministério Público de Contas, rejeito as alegações de defesa dos responsáveis e julgo suas contas irregulares, sem, contudo, condenação ao pagamento de débito.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2016.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator