

VOTO

Cuidam os autos da prestação de contas ordinária do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), referente ao exercício de 2011.

2. Previamente, este Tribunal determinou o sobrestamento deste processo por intermédio do Acórdão 8.837/2015-2ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (peça 29), **in verbis**:

“(...) determinar o sobrestamento do julgamento dos presentes autos, até que sejam proferidas deliberações definitivas no âmbito dos seguintes processos: TC-002.793/2009-0, TC-010.131/2012-4, TC-016.185/2012-9, TC-037.746/2011-1 e TC-033.552/2010-0, observando-se, quanto ao primeiro, recentemente julgado, que o sobrestamento deve se manter até esgotar-se a possibilidade de efeito suspensivo e, quanto aos dois últimos, que o sobrestamento se dê até o julgamento de um deles, o que ocorrer primeiro (...)”

3. A auditora da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), em sua instrução à peça 36 (subitens 11 a 23), fez um resumo do **status** de cada um dos processos sobrestantes e conexos a estes autos. Em adição a esse resumo, trago as atualizações mais recentes desses processos que podem ter alguma repercussão na presente prestação de contas.

RESUMO DOS PROCESSOS QUE PODEM IMPACTAR NAS PRESENTES CONTAS

4. O TC-022.112/2007-0 trata de representação a respeito de irregularidades em renegociação de dívidas decorrentes de operações de crédito realizadas em favor da empresa Frutas do Nordeste do Brasil S/A (Frutan), pelo Banco do Nordeste do Brasil S. A., com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

5. Naquele processo, por intermédio do Acórdão 1.875/2017-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, esta Corte aplicou multa a diversos responsáveis em razão das irregularidades lá identificadas, as quais são diferentes do processo ora em análise. Em adição, este Tribunal apensou aqueles autos à prestação de contas do Fundo de Financiamento do Nordeste (FNE) relativas ao exercício de 2007 (TC-023.883/2008-3).

6. Apesar de a unidade técnica ter afirmado em sua instrução à peça 36, que aquele processo (TC-022.112/2007-0) tem relação com este ora em análise, verifico que não houve repercussão direta daquele julgamento nestas contas, referentes ao exercício de 2011.

7. O TC-002.793/2009-0 (sobrestante) trata de auditoria de natureza operacional realizada no Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB, abrangendo a área de recuperação de créditos e a gestão sobre os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE aplicados em operações de crédito.

8. No âmbito daquele processo, esta Corte de Contas, por intermédio do Acórdão 1.078/2015-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantes, aplicou multa de R\$ 49.535,41 aos seguintes responsáveis:

- a) Roberto Smith, ex-Presidente do Banco do Nordeste do Brasil S.A;
- b) Luiz Carlos Everton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva, Oswaldo Serrano de Oliveira, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro e Pedro Rafael Lapa, diretores do BNB;
- c) João Alves de Melo, José Wilkie Almeida Vieira e Luciano Silva Reis, membros do Comitê de Auditoria;
- d) Dimas Tadeu Madeira Fernandes, Superintendente de Auditoria;
- e) Jefferson Cavalcante Albuquerque, Superintendente de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos;

- f) Romildo Carneiro Rolim, Gerente do Ambiente de Controles Internos;
- g) Lina Ângela de Oliveira Salles Moreira, Gerente do Ambiente de Gestão de Riscos;
- h) José Andrade Costa, Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos;
- i) Edilson Silva Ferreira, Gerente do Ambiente de Recuperação de Crédito.

9. Tais responsáveis foram apenados em razão da falta de adoção das medidas de sua alçada relativamente à falta de cobrança judicial das operações de crédito administradas pelo BNB.

10. Naquele mesmo processo, este Tribunal julgou pedidos de reexame interpostos pelos responsáveis por intermédio do Acórdão 1.703/2017-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, proferido na sessão do dia 9/8/2017, **in verbis**:

9.1. conhecer e dar provimento aos pedidos de reexame de Dimas Tadeu Madeira Fernandes, João Alves de Melo, Lina Ângela Oliveira Salles Moreira, Luciano Silva Reis, Oswaldo Serrano de Oliveira, Pedro Rafael Lapa e Romildo Carneiro Rolim, tornando insubsistentes as multas que lhes foram aplicadas pelo item 9.1 do Acórdão 1078/2015-TCU-Plenário;

9.2. conhecer e negar provimento aos pedidos de reexame de Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva, Edilson Silva Ferreira, Jefferson Cavalcante Albuquerque, José Andrade Costa, José Wilkie Almeida Vieira, Luiz Carlos Everton de Farias, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro e Roberto Smith;

11. Ainda no âmbito daquele processo, por intermédio do Acórdão 2.608/2017-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, este Tribunal rejeitou embargos de declaração opostos pelos recorrentes que tiveram seus pedidos de reexame negados (Srs. Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva, Edilson Silva Ferreira, Jefferson Cavalcante Albuquerque, José Andrade Costa, José Wilkie Almeida Vieira, Luiz Carlos Everton de Farias e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro), exceto o Sr. Roberto Smith, que não opôs embargos de declaração.

12. Por fim, por intermédio do Acórdão 1.570/2021-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, este Tribunal excluiu o Sr. José Wilkie Almeida Vieira da relação constante do subitem 9.1.1.1, alínea "c", do Acórdão 1.078/2015-Plenário, por intermédio do qual esta Corte aplicou multa aos diversos responsáveis do BNB. Em adição, aquele **decisum** anulou os Acórdãos 1703/2017-TCU-Plenário e 2.608/2017-TCU-Plenário, no que diz respeito aos recursos interpostos pelo referido responsável.

13. Essa última decisão desta Corte de Contas decorreu do trânsito em julgado de sentença judicial do E. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, prolatada no âmbito do Processo 0813593-41.2017.4.05.8100, pela qual aquele Tribunal deu provimento à apelação do autor José Wilkie Almeida Vieira, no sentido da anulação da multa que lhe foi aplicada pelo Acórdão 1078/2015-TCU-Plenário, mantida posteriormente pelos Acórdãos 1.703/2017 e 2.608/2017, ambos do Plenário.

14. Cabe ressaltar que esse processo acima indicado (TC-002.793/2009-0) repercutiu diretamente no julgamento destas contas do exercício de 2011, processo ora em análise.

15. O TC-033.552/2010-0 (sobrestante), tratou da prestação de contas do FNE, exercício 2009, o qual foi julgado por meio do Acórdão 575/2019-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes. Tiveram as contas julgadas irregulares os Srs. Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva, Luiz Carlos Everton de Farias, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro e Roberto Smith. Não foram aplicadas multas aos responsáveis naqueles autos em razão destas já terem sido aplicadas no âmbito do TC-002.793/2009-0, mencionado anteriormente.

16. Por intermédio do Acórdão 10.844/2020-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, este Tribunal negou provimento a recursos de reconsideração interpostos pelos recorrentes e, pelo Acórdão 7.619/2021-2ª Câmara, do mesmo relator, esta Corte rejeitou embargos de declaração interpostos pelos mesmos recorrentes contra esse último **decisum**.

17. O TC-004.417/2010-0 (sobrestante) tratou de auditoria operacional que apontou uma série de deficiências na atuação institucional do BNB na administração e operação do FNE, inclusive em

atendimento às diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Resultou no Acórdão 6.612/2010-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, onde foram determinadas uma série de medidas para saneamento das deficiências detectadas. Tal processo foi arquivado por intermédio do Acórdão 468/2012-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, visto que o monitoramento das determinações do primeiro acórdão seria realizado em processo específico.

18. O TC-037.746/2011-1 trata da prestação de contas anual do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), relativa ao exercício de 2010, o qual estava soberstado e ainda não foi julgado. Contudo, tal processo já está instruído no mérito, não tendo sido detectado impacto sobre estas contas.

19. O TC-010.131/2012-4 (sobrestante), tratou de monitoramento das determinações proferidas no Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, no âmbito do TC-002.793/2009-0, que tratou de auditoria de natureza operacional realizada no Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB (item 7 deste Voto). Esse processo foi apensado ao TC-002.793/2009-0, de maneira que a repercussão nestas contas decorre desse último processo (TC-002.793/2009-0) e não do que foi apensado àquele (TC-010.131/2012-4).

20. O TC-022.873/2013-9 cuidou de Representação do BNB versando sobre o cumprimento dos Acórdãos 1.840/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e 944/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, mediante os quais o TCU determinou ao BNB que adotasse medidas com vistas à regularização da cobrança de dívidas em atraso, matéria, posteriormente, investigada pelo TCU mediante o TC-002.793/2009-0 (item 7 deste Voto).

21. A aludida representação pleiteava revisão dos acórdãos acima mencionados e não foi conhecida pelo TCU por não preencher os requisitos de admissibilidade constantes no art. 237 do Regimento Interno do TCU, vez que não trazia em seu bojo notícia de irregularidade, mas apenas solicitava revisão dos acórdãos.

22. Por intermédio do Acórdão 6.710/2013-1ª Câmara, de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro, esta Corte não conheceu da representação e apensou aquele processo ao TC-010.131/2012-4, analisado nos item 19 acima.

23. O TC-016.185/2012-9 (sobrestante), ainda sem julgamento definitivo no TCU, cuida de representação formulada pela extinta Secex/CE em vista de diversas irregularidades em financiamentos concedidos pelo Banco do Nordeste nos anos de 2009 a 2011, originários do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste-FNE.

ANÁLISE DE MÉRITO DAS PRESENTES CONTAS

24. Por intermédio do Acórdão 2.177/2019-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, esta Corte de Contas aplicou multa a diversos responsáveis do BNB. No entanto, conforme afirmado pela unidade técnica *“Dos responsáveis lá arrolados, que também tem responsabilidade nestas contas, é o Sr. Isidro Moraes de Siqueira. Ocorre que as responsabilidades pelas quais ele responde no TC-016.185/2012-9 são da competência do cargo de superintendente do BNB no Estado do Ceará, posto então ocupado por ele quando da ocorrência das irregularidades, não podendo interferir nestas contas (exercício de 2011), que julgam sua gestão enquanto diretor executivo do BNB”*.

25. Ante a análise acima, pode-se verificar que o Acórdão 8.837/2015-2ª Câmara, o qual determinou o sobrestamento das presentes contas foi integralmente cumprido, uma vez que no âmbito do TC-002.793/2009-0 esgotou-se a possibilidade de recursos com efeito suspensivo, e no âmbito do TC-033.552/2010-0, já houve julgamento de mérito, estando aquele processo em fase recursal. Dessa forma, já pode ser realizado o julgamento destas contas anuais.

26. Em adição, verifico que estas contas foram impactadas diretamente pelo TC-002.793/2009-0, cujo resumo encontra-se nos itens 7 a 14 deste Voto.

27. As irregularidades foram resumidas no Acórdão 1.703/2017-Plenário, cujo trecho abaixo transcrevo:

“9.1. com fulcro no art. 43, inciso II, c/c o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, rejeitar as razões de justificativa e aplicar multa de R\$ 49.535,41 (quarenta e nove mil, quinhentos e trinta e cinco reais e quarenta e um centavos) aos responsáveis relacionados no item 9.1.1.1, em decorrência da falta de adoção das medidas de sua alçada, conforme as normas respectivamente indicadas, relativamente à falta de cobrança judicial das operações de crédito administradas pelo BNB enquadradas nas listagens indicadas no item 9.1.1:

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);”

28. Conforme esse **decisum** acima, esta Corte identificou milhares de operações de crédito do BNB inadimplidas, sem a devida cobrança judicial. As irregularidades identificadas naqueles autos ocorriam há vários anos e continuaram sem solução no ano de 2011, conforme consta do relatório de auditoria da Controladoria-Geral da União referente a estas contas, bem como da instrução da unidade técnica (peça 36), **in verbis**;

“(...) 68. Impende destacar que a falha com maior impacto sobre a gestão ora em exame consiste na omissão reiterada dos dirigentes responsáveis em adotar medidas efetivas para combater e regularizar a falta de cobrança para operações de crédito inadimplidas com recursos do FNE, as quais, em 2011, segundo a CGU, alcançaram o número 18.182 títulos, todos aptos para cobrança judicial sem qualquer medida adotada pelo BNB com vista a esse fim. Em valores financeiros, a soma dos títulos correspondia a R\$ 720,5 milhões (item 3.1.1.1 do Relatório da CGU, à peça 7, p. 10 e 64-76).”

29. Ressalto que a discussão a respeito da comprovação dessas irregularidades, bem como da aplicação das penalidades aos responsáveis (dosimetria, nexos de causalidade, individualização das condutas, etc.) em razão desses atos irregulares ocorrerem no âmbito daqueles autos, de maneira que, neste processo, analiso apenas o impacto delas no julgamento das contas dos responsáveis do ano de 2011.

30. Quanto à análise individual do mérito das contas dos ex-gestores do BNB, tenho apenas um pequeno reparo a fazer à análise da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (peça 36), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 37 e 38) e do douto **Parquet** (peça 39) e acolho também as propostas de correção dos erros materiais identificados pelo MPTCU em seu parecer.

31. No que se refere ao Sr. Oswaldo Serrano de Oliveira, por intermédio do Acórdão 1.703/2017-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro (TC-002.793/2009-0), esta Corte deu provimento ao pedido de reexame por ele interposto, de maneira a tornar insubsistentes as multas que lhes foram aplicadas naquele **decisum**. Por conseguinte, as contas desse responsável referentes ao exercício de 2011 devem ser julgadas pela regularidade e não pela irregularidade, conforme proposto pela unidade técnica.

32. Por fim, entendo cabível esclarecer a afirmação da SecexDesenvolvimento constante de sua instrução à peça 36, **in verbis**:

“(...) 43. Cabendo ainda lembrar que eventual intenção de julgar irregulares as contas desses responsáveis requer prévia audiência, o que ainda não foi realizado, e levar tal medida adiante após quase dez anos do acontecimento dos fatos é prejudicial tanto para a regular defesa dos ex-dirigentes, quanto para a celeridade e economia do processo. (...)” (Grifo nosso)

33. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que:

Não é possível rediscutir, nas contas ordinárias, a regularidade de atos de gestão reputados irregulares em processos autônomos já julgados. Não há necessidade de nova audiência dos responsáveis, uma vez que não é dado a esses opinar sobre as consequências jurídicas dos ilícitos efetivamente praticados, reconhecidos por decisão colegiada, atribuição que é exclusiva do julgador, com base nos princípios do livre convencimento e da persuasão racional (Acórdão 2.146/2014-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Substituto Weder de Oliveira).

É desnecessária nova audiência do gestor, por ocasião do processamento de tomada ou prestação de contas anuais, acerca de fatos a serem considerados na avaliação da gestão que já foram objeto de defesa prévia e reputados irregulares em processos autônomos anteriormente julgados. Fica ao juízo do relator e do Tribunal avaliar se os atos isolados tratados nas fiscalizações são graves o bastante para macular o conjunto da gestão. (Acórdão 1.383/2015-1ª Câmara, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro).

34. Dessa forma, os responsáveis para os quais proponho o julgamento de suas contas pela irregularidade nestes autos já foram ouvidos em audiência no âmbito do TC-002.793/2009-0 pelas irregularidades lá devidamente tratadas.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de fevereiro de 2022.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator