TC 046.642/2012-9
Prestação de contas
Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)
Recurso de Reconsideração

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, Luiz Carlos Everton de Farias e Roberto Smith contra o Acórdão 763/2022-TCU-2ª Câmara (peça 40), que julgou irregulares as contas anuais dos recorrentes relativas ao exercício de 2011.

2. O julgamento proferido pelo Tribunal decorreu da aplicação de multa aos responsáveis por meio do Acórdão 1.078/2015-TCU-Plenário (TC 002.793/2009-0), mantido em seus exatos termos quanto aos recorrentes pelo Acórdão 1.703/2017-TCU-Plenário, em razão de irregularidades em operações de crédito do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), inadimplidas e sem cobrança judicial.

3. A Serur examinou os argumentos apresentados e propõe, em uníssono, negar provimento ao recurso.

4. Com as vênias de estilo, divirjo do encaminhamento sugerido, pelas razões adiante expostas.

5. Inicialmente, registro que deixarei de tecer considerações sobre os argumentos recursais referentes ao cabimento e à dosimetria da multa cominada por meio do Acórdão 1.078/2015-TCU-Plenário, por entender que tal discussão somente seria possível nos autos do TC 002.793/2009-0, em que já houve recolhimento pelos Srs. Luiz Carlos Everton de Farias e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, bem como autuação de cobrança executiva quanto ao Sr. Roberto Smith.

6. O que se discute nessa ocasião são os possíveis reflexos da sanção aplicada no referido processo sobre a análise da gestão dos recorrentes como um todo, com vistas a decidir se caberia o julgamento pela irregularidade das contas ou se as falhas identificadas não ensejariam a formação de juízo nesse sentido.

7. No que se refere à alegação de que, com base na Lei de Improbidade Administrativa, seria exigível a ocorrência de dolo para fins de sanção, cabe rememorar que o julgamento de contas por este Tribunal não se vincula à ocorrência desse elemento, bastando que se demonstre a culpa em sentido estrito, por imperícia, imprudência ou negligência.

8. Em relação à irregularidade motivadora das audiências levadas a efeito no processo decorrente da auditoria realizada por este Tribunal, referiu-se, no que interessa ao deslinde da questão tratada nestes autos, à existência de operações de crédito vencidas e inadimplidas, sem que houvesse por parte do BNB, a adoção de providências com vistas à cobrança judicial.

9. No caso da gestão em análise, a Controladoria-Geral da União apontou 18.182 operações na mesma situação (peça 7, p. 64), o que motivou, quando do levantamento do sobrestamento destes autos, a formação de juízo pela irregularidade das contas dos recorrentes, como extensão dos efeitos do entendimento formado a partir da auditoria que abrangeu as operações efetuadas e não cobradas até o exercício de 2008.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72633530.

10. Não obstante concorde com a existência de falha por parte do BNB em relação à negligência decorrente da omissão em cobrar judicialmente os débitos, entendo que parte dos argumentos recursais merecem acolhida, notadamente em razão do precedente mencionado pelos recorrentes, proferido nas contas anuais do FNE relativas ao exercício de 2010.

11. A auditoria realizada no âmbito do TC 002.793/2009-0 analisou operações realizadas até o exercício de 2008, de modo que extrapolar as conclusões para os anos subsequentes não se coadunaria com o entendimento de que, pelo princípio da anualidade, as irregularidades examinadas nos processos de contas anuais devem se restringir ao exercício cuja gestão se analisa.

12. Assim, ainda que a falha na cobrança judicial de operações vencidas e não adimplidas tenha se repetido em 2011, o julgamento pela irregularidade das contas não poderia prescindir da audiência dos responsáveis, por não atender ao disposto na Súmula 288 do TCU, segundo a qual:

> O julgamento pela irregularidade de contas ordinárias ou extraordinárias prescinde de nova audiência ou citação em face de irregularidades pelas quais o responsável **já tenha sido ouvido** em outro processo no qual lhe tenha sido aplicada multa ou imputado débito. (grifamos)

13. Não obstante as irregularidades tenham se perpetuado no tempo, as operações relativas ao exercício de 2011 não foram objeto de audiência nestas contas anuais, o que contrariaria o entendimento acima transcrito.

14. Em consonância com os argumentos apresentados pelos recorrentes, essa foi a linha observada no julgamento das contas do FNE referentes ao exercício de 2010. É o que se verifica no seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 1.044/2022-TCU-2ª Câmara:

> 10. Consoante se extrai do aludido processo, o levantamento e a análise dos dados dessa auditoria, que foram executados ao longo do exercício de 2009, fundamentaram-se nos registros constantes nas bases de dados do BNB na posição de 31/12/2008, tendo sido chamados em audiências e posteriormente multados os responsáveis durante o exercício de 2008. Ou seja, a fiscalização em tela não abrangeu as operações de crédito cujo vencimento ocorreu em 2010, de forma que não analisou atos praticados nesse período.
> 11. Segundo a unidade técnica, não obstante o escopo temporal da auditoria do TCU não ter incluído o exercício de 2010, teria restado comprovado, a partir da auditoria realizada pela CGU na gestão em exame, que as irregularidades apuradas no TC 002.793/2009-0 teriam persistido, ainda que em menor monte, mas com efeitos adversos sobre os objetivos do FNE, o que determinaria a reprovação das contas dos responsáveis arrolados nestes autos que teriam contribuíram para o fato.
> 12. Foi com base nesse entendimento que a unidade técnica propôs a irregularidade das contas dos Srs. Roberto Smith, Luiz Carlos Everton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro e Oswaldo Serrano de Oliveira, tendo por fundamento a falta de cumprimento de competências que lhes eram exigidas em razão do cargo que ocupavam para a cobrança judicial e extrajudicial de dívidas com significativo atraso de quitação, sem sugerir, contudo, a aplicação de multa, vez que eles já teriam sido apenados pelo mesmo fato no bojo do TC 002.793/2009-0.
> 13. Sobre essa proposta tenho as seguintes ressalvas, que me levam a discordar dela.
> 14. Segundo a jurisprudência consolidada deste Tribunal, em se tratando de irregularidade recorrente, **o julgamento das contas ordinárias, à luz do princípio da anualidade das contas, restringe-se aos atos de gestão praticados no exercício a que se referem as contas em apreciação, não podendo o gestor ser punido por atos praticados em períodos de gestão diferentes**. Nessa linha o Acórdão 8.352/2016-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, e o Acórdão 7.419/2013-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72633530.

15. Por conta disso, **os ilícitos apurados no TC 002.793/2009-0 não podem determinar o julgamento pela irregularidade das contas dos gestores neste processo de contas anuais, por se referirem a atos praticados em períodos de gestão diferentes do ora em exame**.
(...)
17. No caso em exame, ainda que as irregularidades apuradas no TC 002.793/2009-0, em função das quais os responsáveis foram apenados com multa, também tenham sido observadas em 2010 e tenham tido consequências danosas para a consecução de seus objetivos, comprometendo a regularidade da gestão de alguns responsáveis, **os gestores envolvidos não foram chamados previamente, em sede de audiência, para se justificarem sobre elas, de forma que não podem ter suas contas julgadas irregulares nesta oportunidade**.
18. Como, a rigor, as ocorrências em foco poderiam, em tese, ensejar a irregularidade das contas em exame, seria o caso, então, de se promover o saneamento dos autos antes da sua apreciação de mérito.
19. **Todavia, em se tratando de contas do exercício de 2010, sobrestadas desde 15/7/2014, entendo que, por possível prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, o longo tempo decorrido desde as ocorrências milita, de fato, contra a eventual oitiva em audiência dos responsáveis por força dos achados do controle interno**.
20. **É por essa razão que, a meu ver, tal medida não se mostra mais adequada e oportuna, ainda que as irregularidades apontadas pelo controle interno possam se revestir de gravidade suficiente para macular as gestões de alguns dos responsáveis arrolados nos autos**.
21. Em reforço, registro que, segundo decidido por este Tribunal mediante o Acórdão 5.800/2009-1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, em que pese a repetição de conduta irregular em anos continuados sujeitar o infrator ao julgamento pela irregularidade das contas nos exercícios em que se constatou o ato inquinado, não cabe novo julgamento nesse sentido se o responsável somente teve ciência da decisão do TCU, que atestou a reprovabilidade da sua conduta, em exercício posterior à consumação das irregularidades.
22. É exatamente o que se observa nestes autos: a decisão que reprovou a conduta dos responsáveis pelas falhas fundadas na ausência de cobrança judicial e extrajudicial de operações de créditos efetuadas com recursos do FNE, que se repetiram em vários exercícios, deu-se em 2015, mediante o Acórdão 1.078/2015-TCU-Plenário, com impacto direto na gestão de 2008, que foi rejeitada pelo Tribunal em 2018, conforme Acórdão 2.936/2018-TCU-Plenário, sendo que os atos ora inquinados foram praticados anteriormente, em 2010.
23. Nesse contexto e ante o que restou apurado nos autos, aliado à ausência de audiência dos responsáveis após mais de dez anos da incidência dos fatos, entendo que as contas dos Srs. Roberto Smith, Luiz Carlos Everton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro e Oswaldo Serrano de Oliveira podem ser apreciadas desde já no mérito, levando em consideração as ocorrências relatadas pelo controle interno em seu Relatório de Auditoria de Gestão.
24. Destarte, em relação a esses responsáveis, cabe o julgamento das presentes contas pela regularidade com ressalvas, fundamentado no art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992. (grifamos)

15. Como se vê acima, para situação idêntica à que ora se analisa, o Tribunal deixou de considerar irregulares as contas dos recorrentes relativas ao exercício de 2010, tendo proferido o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72633530.

Acórdão 1.044/2022-TCU-2ª Câmara, julgando regulares com ressalvas as contas dos responsáveis pela ausência de cobrança judicial das operações inadimplidas.

16. Nesse sentido, merecem acolhida os argumentos recursais quanto ao tema, afigurando-se pertinente dar provimento ao recurso, visto que eventual julgamento desfavorável dependeria da audiência relativa às operações realizadas em 2011. Entretanto, na mesma linha do entendimento formado no voto acima transcrito, o longo lapso temporal deve ser considerado prejudicial ao exercício de defesa pelos responsáveis, cabendo a dispensa da medida também nestes autos, cujo transcurso de tempo é ainda maior.

17. Feitas as ponderações acima, afigura-se adequado, em harmonia com o precedente invocado pelos recorrentes, dar provimento aos recursos de reconsideração, sem prejuízo de reconhecer que a irregularidade relativa às operações não adimplidas sem as respectivas cobranças judiciais poderia, caso não apresentadas as devidas justificativas, macular a gestão dos recorrentes como um todo.

18. Diante do exposto, com as vênias de estilo por divergir da proposta formulada pela Serur, este membro do Ministério Público de Contas propõe conhecer dos recursos para, no mérito, dar-lhes provimento e julgar regulares com ressalvas as contas dos Srs. Roberto Smith, Luiz Carlos Everton de Farias e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro.

(*assinado eletronicamente*)
Sérgio Ricardo Costa Caribé
Procurador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72633530.