

TC 018.359/2009-8

Tipo: Prestação de Contas (Recurso de Revisão)

Unidade jurisdicionada: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)

Recorrente: Paulo Sérgio Rebouças Ferraro (CPF 211.556.905-91)

Advogados constituídos nos autos: Mário Marrathma Lopes de Oliveira (OAB/CE 29.699) e outros (peça 72)

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Prestação de contas do Fundo Nacional de Financiamento do Nordeste (FNE). Exercício de 2008. Auditoria operacional no Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB). Falhas sistêmicas graves. Acórdão 1078/2015-TCU-Plenário. Multas para diversos gestores. Pedido de reexame. Acórdão 1703/2017-TCU-Plenário. Provimento a alguns responsáveis. Exclusão de um responsável via judicial. Gestores repetidos entre FNE e BNB. Irregularidade nas contas do FNE, sem nova aplicação de sanção pelos mesmos fatos. Contas regulares dos demais responsáveis. Recolhimento de algumas multas. Pedido de revisão. Ação judicial. Independência de instâncias. Negativa de provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por **Paulo Sérgio Rebouças Ferraro** (peças 160-162), contra o Acórdão 2.936/2018-TCU-Plenário (peça 33), de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da prestação de contas do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB), relativa ao exercício de 2008.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, incisos I e III, alínea "b"; 17; e 23, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 e diante das razões expostas pelo Relator em:

9.1. julgar regulares as contas de Pedro Rafael Lapa e Aila Maria Ribeiro de Almeida Medeiros, dando-lhes quitação;

9.2. julgar irregulares as contas de Roberto Smith, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva e Luiz Carlos Everton de Farias;

9.3. dar ciência deste acórdão ao BNB, na qualidade de administrador do FNE, e aos responsáveis;

9.4. arquivar estes autos.

HISTÓRICO

2. Tratam os autos da prestação de contas referente a 2008 do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB). As irregularidades identificadas envolveram perdas significativas no resultado do BNB, cuja principal fonte de recursos é o FNE.

2.1. Detectou-se ausência de cobrança judicial de operações de crédito não pagas, como apurado em processo conexo (TC 002.793/2009-0). Foram identificadas 25.795 operações inteiramente baixadas em prejuízo no valor total de R\$ 1,1 bilhão (ref. 31/12/2008), além de outras parcialmente baixadas em prejuízo e em atraso, todas sem acionamento judicial para cobrança, em violação a normas do próprio banco, entre diversas outras irregularidades

2.2. Por essas ocorrências, nos autos daquele processo, conforme item 9.1.1 do Acórdão 1078/2015-TCU-Plenário, com as modificações trazidas pelo item 9.1 do Acórdão 1703/2017-TCU-Plenário, foram aplicadas multas, dentre outros responsáveis, aos seguintes gestores (peça 4, p. 4-7): Roberto Smith, presidente; e Paulo Sergio Rebouças Ferraro, Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva e Luiz Carlos Everton de Farias, diretores.

2.3. A instrução de mérito da unidade técnica (peças 29 a 31) propõe que as irregularidades apuradas no processo conexo citado sejam também tomadas como causa para as irregularidades nas presentes contas dos nominados gestores, mas sem nova aplicação de sanção pelos mesmos fatos (peça 29, § 30). O MPTCU seguiu a unidade técnica (peça 32).

2.4. O Ministro Relator essencialmente realizou um ajuste em tais propostas, julgando as contas dos Srs. Pedro Rafael Lapa e Aila Maria Ribeiro como regulares ao invés de regulares com ressalva. Foram opostos recursos de reconsideração e embargos de declaração contra o acórdão ora novamente recorrido, ambos sem acolhimento.

2.5. Por meio do Acórdão de Relação 1570/2021-TCU-Plenário, o Sr. José Wilkie Almeida Vieira foi excluído das relações advindas do Acórdão 1078/2015-TCU-Plenário, em função de sentença do TRF 5ª Região, nos autos do processo 0813593-41.2017.4.05.8100, anulatória da multa que lhe havia sido aplicada por este Tribunal.

2.6. O Acórdão de Relação 1294/2022-TCU-Plenário relata o recolhimento das multas em discussão de quatro responsáveis, entre eles a aplicada ao recorrente, dando-lhes quitação.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado pelo SAR/AudRecursos (peça 153), conhecendo-se do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens impugnados. A análise contou com a anuência do Ministro Relator (peça 156).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação do recurso

4.1. A presente análise visa definir se:

a) houve prescrição; e

b) a sentença judicial exarada pelo TRF 5ª Região nos autos do processo 0813687-86.2017.4.05.8100 anulou o Acórdão 1703/2017-TCU-Plenário e quais as implicações disso no presente processo.

4.2. Quanto à prescrição, entende-se caber sua análise em função dessa ser dispensada, nos termos do parágrafo único do art. 10 da Resolução TCU 344/2022, com a redação dada pela Resolução TCU 367/2024, apenas caso o trânsito em julgado tenha ocorrido há mais de cinco anos. Uma vez que a ciência do Acórdão 1096/2021-TCU-Plenário por parte do recorrente ocorreu em 8/6/2021 (peça 143), considera-se o trânsito em julgado em 24/6/2021, portanto ainda não se passaram mais de cinco anos desde então.

5. Da prescrição

5.1. Como mencionado, será realizada sua análise de ofício nos termos do art. 10 da Resolução TCU 344/2022, com a redação dada pela Resolução TCU 367/2024.

Análise

5.2. Tratando-se de prestação de contas, o prazo prescricional inicia-se com a data de sua apresentação (inciso II do art. 4º da Resolução TCU 344/2022), o que ocorreu em 27/2/2009 (peça 6, p. 31). Após isso, verificam-se os seguintes atos relevantes, elencados de maneira não exaustiva:

- a) Certificado de Auditoria CGU 224569 (peça 22, p. 20-22), em 27/7/2009;
- b) Nota Técnica 1/2009/CGU-Regional/CE/CGU-PR (peça 22, p. 32-35), em 13/10/2009, com propostas de ajustes nas conclusões antes apresentadas, após envio ao TCU em 31/7/2009 (peça 22, p. 28);
- c) Instrução da unidade técnica com análise dos fatos e proposta de sobrestamento, para aguardar as conclusões do TC 022.112/2007-0 (peça 22, p. 36-43) em 22/4/2010, havendo despacho ministerial de concordância (peça 22, p. 44), em 26/7/2010;
- d) Posicionamento da então Secretária da unidade sobre o relatório de auditoria operacional Relatório de auditoria operacional, em 6/4/2010 (peça 232 do TC 002.793/2009-0);
- e) Instrução da unidade técnica em 27/12/2012 (peças 256-258 do TC 002.793/2009-0) com proposta de mérito;
- f) Parecer do MPTCU em 8/7/2013 (peça 284 do TC 002.793/2009-0);
- g) Nova instrução, com ajustes, em 27/11/2014 (peças 314-316 do TC 002.793/2009-0);
- h) Acórdão 1078/2015-TCU-Plenário, em 6/5/2015 (peça 324 do TC 002.793/2009-0), com aplicação de multas;
- i) Exame de mérito de pedidos de reexame em 14/2/2017, culminando no Acórdão 1703/2017-TCU-Plenário, em 9/8/2017 (peças 548, 549 e 571 do TC 002.793/2009-0);
- j) Instrução da unidade técnica com análise dos fatos, propondo desconstituir o sobrestamento e julgar as contas (peças 29-31), em 17/10/2018; e
- l) Acórdão 2936/2018-TCU-Plenário (peça 33), em 12/12/2018, com o julgamento das presentes contas.

5.3. Nos termos do art. 5º da Resolução TCU 344/2022, os fatos citados correspondem a atos inequívocos de apuração dos fatos (“a” a “g”, “i” e “j”) ou decisões condenatórias recorríveis (“h” e “l”). Observa-se que foi feito uso da prerrogativa do art. 6º da mencionada resolução no

sentido de aproveitamento da causa interruptivas de processo conexo, não tendo sido necessário considerar o sobrestamento ocorrido nos presentes autos de 26/7/2010 a 17/10/2018.

5.4. Todas as causas interruptivas e suspensivas da prescrição principal têm o mesmo efeito para a intercorrente, nos termos do § 2º do art. 8º da mesma resolução. Dessa forma, não se verificou a prescrição nos presentes autos.

6. Da sentença na ação judicial 0813687-86.2017.4.05.8100 (TRF 5ª Região)

6.1. O recorrente alega que o TRF 5ª Região teria decretado a nulidade do Acórdão 1703/2017-TCU-Plenário nos autos da ação anulatória de ato administrativo 0813687-86.2017.4.05.8100, transcrevendo sua ementa e a própria sentença, além de apresentar os documentos originais do acórdão judicial, voto, certidão de trânsito em julgado e autos da ação (peças 160 e 162).

6.2. Defende que a referida sentença decretou a anulação do Acórdão 1073/2017-TCU-Plenário, conseqüentemente sendo necessária a alteração para aprovação de suas contas e revisão do Acórdão 2936/2018-TCU-Plenário.

6.3. Alega ter havido a anulação do Acórdão 1078/2015-TCU-Plenário, exarado no TC 002.793/2009-0, e que tal anulação seria um fato novo sobre as provas utilizadas para lhe apenar.

Análise

6.4. O recorrente traz ao conhecimento do TCU certidão de trânsito em julgado de acórdão do TRF5 a seu favor no sentido de desconstituição da multa que lhe foi aplicada. Após ter tido seu pedido denegado na justiça comum, o TRF proveu seu recurso baseando-se no entendimento de que o acórdão lhe teria atribuído responsabilidade pela ausência de judicialização dos inadimplementos apenas por conta do cargo que ocupava.

6.5. Apesar de se tratar, como já mencionado, de um achado de auditoria do TCU que expôs a realidade de R\$ 1,1 bilhão de operações de crédito inteiramente baixadas, sem nem ao menos terem sido judicializadas, o Egrégio Tribunal considerou que a resolução dessa problemática estaria a nível operacional por falha das diversas agências bancárias, sem implicar em responsabilidade do gestor responsável pelas áreas de gestão de riscos e recuperação de crédito.

6.6. Consta do voto que acompanha o acórdão exarado pela 4ª Turma do TRF 5ª Região no processo 0813687-86.2017.4.05.8100 que o TCU não poderia “(...) imputar responsabilidade ao Diretor de Negócios do Banco do Nordeste apenas por ocupar posição hierárquica superior às agências bancárias (...) à míngua denexo causal direto entre eventual conduta omissiva do agente público no exercício de suas atribuições legais e o ato danoso (...)” (peça 160, p. 8).

6.7. Do exposto, se entende que o Egrégio Tribunal não considerou a irregularidade apontada pelo TCU, apesar de sua magnitude, como um problema majoritariamente estratégico ou gerencial, mas sobretudo operacional.

6.8. Consultou-se o *site* do TRF 5ª Região onde confirmou-se que o processo PJE 0813687-86.2017.4.05.8100 transitou em julgado em 24/08/2022, e que a União teria sido intimada do inteiro teor do acórdão em 8/7/2022.

6.9. Na consulta “inteiro teor do acórdão” verifica-se claramente que houve provimento à apelação do autor com a declaração da nulidade do Acórdão 1703/2017-TCU-Plenário no que diz respeito à multa que lhe foi imputada:

Ementa: (...) apelação da parte autora provida (...) declarar a nulidade do Acórdão 1703/2017 do TCU, que lhe imputou multa no valor de R\$ 49.535,41 (...)

Acórdão: Decide a Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por unanimidade, dar provimento à apelação do autor (...)

6.10. O referido acórdão foi exarado no processo referente à auditoria operacional no BNB (TC 002.793/2009-0), e havia negado provimento ao pedido de reexame do recorrente em relação ao Acórdão 1078/2015-TCU-Plenário.

6.11. Efetivamente o presente acórdão recorrido deixou de imputar multa ao recorrente, Sr. Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, em função de já ter sido aplicada a referida sanção naquele outro processo. Conforme consta do voto do Acórdão 2936/2018-TCU-Plenário:

Quanto aos efeitos dessa irregularidade apurada no processo conexo, a unidade técnica propõe que seja ela também tomada como causa para a irregularidade nas presentes contas dos nominados gestores, mas sem nova aplicação de sanção pelos mesmos fatos.

6.12. O Ministro Relator demonstrou concordância com esse entendimento, motivo pela qual as contas do responsável em relação ao FNE no presente processo foram apenas consideradas irregulares, sem aplicação de multa. Do teor do relatório que acompanha o acórdão, pode-se confirmar que houve obtenção de diversas informações do TC 002.793/2009-0 para o julgamento das presentes contas (FNE de 2008).

6.13. No entanto, entende-se caber o instituto da independência das instâncias. A decisão judicial trazida aos autos não atinge a competência constitucional do TCU de julgamento de contas anuais dos órgãos e entidades federais. Por mais que tenham sido utilizados fatos apurados na auditoria operacional registrada no TC 002.793/2009-0, processo no qual foram exarados os acórdãos anulados em relação à multa para o recorrente, não houve reconhecimento pelo Poder Judiciário de inexistência material dos fatos.

6.14. O Acórdão de Relação 1628/2024-TCU-2ª Câmara faz referência ao princípio da independência das instâncias, “que possibilita ao TCU a apreciação da legalidade do ato e a manifestação de entendimento diverso daquele declarado pelo Poder Judiciário”. O voto do Acórdão 1415/2024-TCU-2ª Câmara menciona que “a independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa”.

6.15. Segundo o voto do Acórdão 344/2015-TCU-Plenário:

Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza civil e administrativa (CPP, arts. 66, caput, e 386, I).

6.16. Em que pese o Poder Judiciário ter decidido pelo desfazimento dos efeitos sancionatórios aplicados ao recorrente a partir do Acórdão 1078/2015-TCU-Plenário, a decisão não se referiu ao julgamento de contas anuais do FNE. Segundo o princípio da independência das instâncias, o TCU possui a prerrogativa de manifestar entendimento diverso daquele declarado judicialmente.

6.17. Observou-se que dados sobre a ação judicial constam do TC 002.793/2009-0 em suas peças 1015 e 1016, onde deverá produzir efeitos, posto que àquele se restringem.

CONCLUSÃO

7. Em que pese o Poder Judiciário ter decidido pelo desfazimento dos efeitos sancionatórios aplicados ao recorrente a partir do Acórdão 1078/2015-TCU-Plenário, a decisão não se referiu ao julgamento de contas anuais do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, objeto do presente processo. Segundo o princípio da independência das instâncias, o

TCU possui a prerrogativa de manifestar entendimento diverso daquele exarado judicialmente, diante da ausência de declaração de inexistência material dos fatos.

7.1. Verificou-se que o trânsito em julgado em relação à ação anulatória de ato administrativo 0813687-86.2017.4.05.8100 encontra-se informado no TC 022.793/2009-0, processo no qual foi exarado os acórdãos que impuseram ou confirmaram a multa ao recorrente que foi anulada pela decisão judicial, onde deverá produzir efeitos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante ao exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992 e art. 288 do RI/TCU:

- a) conhecer do recurso de revisão, para, no mérito, negar-lhe provimento; e
- b) informar ao recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

D2AudRecursos, em 27/3/2024.

(Assinado eletronicamente)

Luciana Lauser Timm

Mat. 10678-0