

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 018.359/2009-8.

Natureza: Recurso de Revisão.

Recorrente: Paulo Sérgio Rebouças Ferraro (211.556.905-91), ex-Diretor de Negócios do Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB).

Interessado: Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa e Silva (829.994.657-34), ex-Diretor Financeiro do BNB.

Órgão: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

Representação legal: Mário Marrathma Lopes de Oliveira (OAB/CE 29.699), representando Paulo Sérgio Rebouças Ferraro.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. FNE. EXERCÍCIO DE 2008. RESPONSÁVEL COM CONTAS JULGADAS IRREGULARES, EM DECORRÊNCIA UNICAMENTE DE MULTA APLICADA EM PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO. ANULAÇÃO DA SANÇÃO POR DECISÃO JUDICIAL. RECURSO DE REVISÃO. INSUBSISTÊNCIA DA IRREGULARIDADE DAS CONTAS EM RELAÇÃO AO RECORRENTE. PROVIMENTO DO RECURSO. CONTAS REGULARES. QUITAÇÃO PLENA. SOLUÇÃO IDÊNTICA À DADA PELO ACÓRDÃO 609/2024-PLENÁRIO. EXTENSÃO DO NOVO JULGAMENTO A OUTRO RESPONSÁVEL EM SITUAÇÃO OBJETIVAMENTE IGUAL.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, ex-Diretor de Negócios do Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), ao Acórdão 2.936/2018-Plenário (relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro), proferido no sentido de julgar irregulares as contas do ora recorrente, no âmbito da prestação de contas do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), relativa ao exercício de 2008, em razão da falta de providências para a cobrança judicial de parcelas de operações de crédito inadimplidas, fato que lhe valeu a aplicação de multa pelo Acórdão 1.078/2015-Plenário (relatado pelo Ministro Bruno Dantas), em processo de auditoria.

2. Transcrevo, a seguir, os itens da deliberação recorrida, que foi confirmada, em sede de recurso de reconsideração e embargos de declaração, pelos Acórdãos 2.172/2020-Plenário e 1.096/2021-Plenário (da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz):

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.

3. Admitido o apelo, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) elaborou instrução de mérito, com proposta de negar-lhe provimento, conforme adiante:

(...)

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.

4. No seu parecer, o Ministério Público junto ao TCU manifestou-se “de acordo” com a proposta da unidade técnica.

É o relatório.