

VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conheço dos recursos de reconsideração interpostos por Roberto Smith e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro – ex-presidente e ex-diretor do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), respectivamente – contra o Acórdão 3.708/2019 - 2ª Câmara, da relatoria do ministro Raimundo Carreiro.

2. Por meio daquela deliberação, esta Corte apreciou a prestação de contas anuais do BNB relativa ao exercício financeiro de 2007 e julgou irregulares as contas dos recorrentes em razão de irregularidade identificada no âmbito do TC 002.793/2009-0, referente a baixa de operações de crédito que ocasionaram prejuízo ao banco, sem que tenham sido adotadas as providências para proceder às respectivas cobranças judiciais, com vistas a reaver os valores.

3. Os recorrentes apresentaram argumentos semelhantes para justificar as irregularidades apuradas na auditoria, além de considerações específicas feitas quanto ao cargo ocupado e ao período de referência. Em linhas gerais, foram apresentados os seguintes pontos: (i) se cabe a responsabilização dos gestores; (ii) se procede a arguição de *bis in idem* em razão da existência de processo nesta Corte de Contas com mesmo fato gerador; (iii) se foi discriminada a individualização das condutas dos responsáveis; (iv) se cabe comprovação de dolo para julgar a irregularidade das contas; (v) se é possível atestar a regularidade das contas referentes ao exercício de 2007; e (vi) se a propositura de ação em outras esferas é apta a modificar ou suspender os efeitos da decisão emanada por esta Corte (peças 69 e 88).

4. A Secretaria de Recursos - Serur analisou todos os argumentos recursais (peça 112) e concluiu, com anuência do Ministério Público junto ao TCU - MPTCU, que os argumentos apresentados foram incapazes de modificar os fundamentos da decisão e propôs negar provimento aos recursos.

5. Manifesto-me parcialmente de acordo com os pareceres e incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, à exceção das divergências que assinalarei na sequência.

II

6. Em relação à responsabilização dos recorrentes pelas irregularidades apontadas no âmbito do TC 002.793/2009-0, individualização das condutas, nexos de causalidade e existência, ou não, de dolo, tais pontos já foram detalhadamente abordados nos autos do referido processo, que já teve pronunciamento de mérito definitivo emitido por este Tribunal.

7. Pela pertinência, cabe lembrar trecho do voto condutor do Acórdão 2.608/2017 - Plenário, que julgou embargos de declaração em face do Acórdão 1.703/2017 - Plenário, ambos de relatoria do ministro Augusto Sherman:

“5.6. Contrariamente ao que alegam os recorrentes, as atribuições de cada qual dos responsáveis e a vinculação deles aos fatos restaram descritas nos autos, mais precisamente na conclusão do relatório de auditoria (peça 231, p. 19-23), no parecer do Dirigente da unidade técnica (peça 232, pp. 9-14), na parte dispositiva do Acórdão 931/2010 - Plenário (peça 235, pp. 25-29), conforme transcrito no subitem item 2.2 da presente instrução.

5.7. Assim, tendo por base as respectivas atribuições das unidades e setores do BNB, a unidade técnica procedeu a vinculação das irregularidades apuradas com cada qual dos setores/unidades da entidade, considerando as competências normativamente previstas e as providências que deixaram de ser adotadas com vistas à cobrança das operações de crédito.”

8. Em relação à alegação de ocorrência de *bis in idem*, tal argumento também não merece prosperar, uma vez que os presentes autos tratam da prestação de contas anual ordinária referente ao exercício de 2007, ao passo que o TC 002.793/2009-0 trata de auditoria na qual foram apontadas as irregularidades atribuídas aos recorrentes. Ademais, o acórdão ora recorrido não lhes aplicou sanções,

pois as respectivas multas já haviam sido aplicadas pelo Acórdão 1.078/2015 - Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas.

9. Quanto ao fato de existir apreciação da mesma matéria pelo Poder Judiciário, endosso as análises empreendidas pela Serur e pelo MPTCU no sentido de que a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa.

10. Ante o exposto, tais argumentos não são capazes de alterar a decisão proferida por esta Corte.

11. Contudo, considero importante tecer alguns comentários sobre o impacto das irregularidades apuradas no âmbito do TC 002.793/2009-0 nas contas do exercício de 2007 dos recorrentes.

III

12. Inicialmente, cabe mencionar que o julgamento dos presentes autos estava sobrestado para aguardar a apreciação definitiva da auditoria realizada no TC 002.793/2009-0, considerando que os resultados daquela auditoria poderiam impactar o mérito das contas em comento.

13. Referido processo de auditoria foi julgado no âmbito do Acórdão 1.078/2015 - Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas, por meio do qual o TCU rejeitou as razões de justificativa apresentadas por diversos responsáveis, inclusive pelos recorrentes, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

14. Ocorre que, em instrução inicial (peça 28) dos presentes autos, a unidade técnica apontou que o Certificado de Auditoria da Controladoria-Geral da União - CGU sugeriu o julgamento das contas do BNB no exercício de 2007 referentes a Roberto Smith, ex-presidente, pela irregularidade, e o das de Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, ex-diretor, pela regularidade.

15. Acrescentou que outras constatações apontadas pelo controle interno seriam aptas a ressaltar as contas do ex-diretor, referente ao fato de “não adotar medidas para corrigir as falhas apontadas nos Relatórios Gerenciais AUDIT. 2007/0992.002, que aponta falhas atinentes às avaliações de risco-cliente, e 2007/1051.207, que aponta alta inadimplência das operações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF” (peça 17, p. 5-30).

16. A partir do deslinde do TC 002.793/2009-0, a unidade técnica propôs o levantamento do sobrestamento dos presentes autos e, no mérito, o julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos responsáveis que não foram sancionados no âmbito do processo de auditoria do TC 002.793/2009-0 e pela irregularidade das contas do ex-presidente e do ex-diretor, em razão dos achados apontados na auditoria.

17. Diante do encaminhamento alvitrado pela unidade técnica, esta Corte de Contas deliberou, por meio do Acórdão 3.708/2019 - 2ª Câmara, ora contestado em recurso, julgar irregulares as contas dos responsáveis, tendo em vista as conclusões do TC 002.793/2009-0.

18. Posto isso, considero que a questão central dos autos é saber se as irregularidades que foram apuradas no TC 002.793/2009-0 influenciam as contas dos responsáveis referentes ao exercício de 2007.

IV

19. Quanto à responsabilidade de Roberto Smith, ex-presidente do BNB, em consonância com os pareceres uniformes, considero que as irregularidades apuradas na auditoria tiveram reflexo sobre as contas de 2007 do responsável, motivo pelo qual o julgado combatido deve permanecer inalterado.

20. Nos termos do voto condutor do Acórdão 3.708/2019 - 2ª Câmara, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro, a análise das contas deste responsável levou em consideração as irregularidades apuradas na auditoria objeto do TC 002.793/2009-0, em que se identificou a existência de cerca de 55.000 operações baixadas em prejuízo sem que o banco tenha realizado as respectivas cobranças

judiciais para reaver os valores e a ocorrência de operações de crédito com atrasos relevantes sem que tenha havido cobranças judiciais, com reflexos no exercício de 2007.

21. Também se considerou que, no julgamento da auditoria, as razões de justificativa do ex-presidente foram rejeitadas em definitivo, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 (Acórdão 1.078/2015 - Plenário, relator ministro Bruno Dantas, confirmado pelos Acórdãos 1.703/2017 - Plenário e 2.608/2017 - Plenário, relator ministro-substituto Augusto Sherman).

22. Nesse sentido, cabe lembrar que o Acórdão 1.078/2015 - Plenário, ao rejeitar razões de justificativa e aplicar multa ao ex-presidente, apontou como irregular a falta de adoção das medidas de sua alçada relativamente à omissão em proceder à cobrança judicial das operações de crédito administradas pelo BNB, conforme o art. 29, incisos II e VII, do Estatuto Social do BNB e o art. 153 da Lei 6.404/1976.

23. De forma similar, por ocasião da apreciação dos pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 1.078/2015 - Plenário, o voto do relator, ministro José Múcio, ao negar provimento aos apelos de Roberto Smith, destacou o nexo de causalidade entre a conduta do recorrente e a irregularidade identificada:

“17. Em consonância com os pareceres, nego provimento aos apelos de Roberto Smith, Luiz Carlos Everton de Farias, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, José Wilkie Almeida Vieira, Edilson Silva Ferreira, José Andrade Costa e Jefferson Cavalcante Albuquerque, uma vez que as funções por eles exercidas não poderiam dar azo à inação caracterizada na auditoria, como destaque:

a) Roberto Smith, na condição de dirigente máximo da instituição, não apenas detinha acesso a todos os meios de informação a respeito dos índices de inadimplência, como possuía o dever de adotar providências enérgicas para reduzi-los. Nesse sentido, é bastante frágil sua afirmativa de que competia às agências promover a cobrança das dívidas, pois, no exercício de sua supervisão hierárquica, verificada a leniência das agências e superintendências estaduais, impunha-lhe a adoção de medidas corretivas. Observo que não se discute a cobrança de operações isoladas, mas da contumácia na omissão de providências tempestivas com vistas à recuperação de créditos inadimplidos, que, no caso, alcançava: (i) mais de 25.000 operações integralmente baixadas em prejuízo, pendentes de cobrança judicial há mais de doze anos; (ii) quase 35.000 operações parcialmente baixadas em prejuízo, com atrasos similares; (iii) mais de 10.000 operações não cobradas, com atrasos superiores a 180 dias; (iv) mais de 36.000 operações em atraso superior a 180 dias, não cobradas sob a alegação de enquadramento nas “medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário” de que trata a Lei 11.775/2008, sem que tivessem sido realizados os procedimentos para a efetivação de tal enquadramento e sem que tais operações, ou seus respectivos clientes, observando a boa técnica bancária, justificassem a utilização da faculdade de decidir pela suspensão das cobranças prevista na legislação;”

24. Por fim, cabe ressaltar que a gestão do ex-presidente abrangeu todo o exercício de 2007, período de referência dos presentes autos de processo de contas (peça 36, p. 3), motivo pelo qual as irregularidades apuradas no âmbito do TC 002.793/2009-0 têm significativa relevância nas contas do ex-gestor.

V

25. No tocante ao impacto das irregularidades apuradas na auditoria sobre as contas de 2007 de Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, ex-diretor do BNB, divirjo dos pareceres apresentados.

26. A instrução da Serur (peça 112) afirmou que a responsabilidade do ex-diretor decorreu do fato de estar sob sua subordinação a Área de Crédito e Gestão de Produtos (ambiente de recuperação de crédito), unidade diretamente vinculada às irregularidades apuradas nos autos da auditoria.

27. Ocorre que, em sua defesa, o recorrente alegou que assumiu a Diretoria de Negócios do BNB somente no dia 25/09/2007, informação confirmada no relatório que embasou a decisão exarada pelo Acórdão 3.708/2019 - 2ª Câmara (peça 36, p. 3).

28. Posto isso, não me parece razoável concluir que, durante o pouco período restante para o fim do exercício ao qual se refere a presente prestação de contas (2007), o recorrente tenha tido

integral responsabilidade em face das 17 irregularidades pelas quais foi ouvido em audiência no âmbito do TC 002.793/2009-0 (peça 239, p. 17). Destaco que as irregularidades apuradas na auditoria não se limitaram ao exercício de 2007, mas se estenderam para os períodos seguintes.

29. Sem qualquer prejuízo às conclusões do processo de auditoria, para demonstrar a fragilidade da responsabilização do ex-diretor nesse processo de contas anuais, vale citar que um dos fundamentos utilizados no TC 002.793/2009-0 para aplicação de multa ao então superintendente da Área de Crédito e Gestão de Produtos do BNB, subordinado ao recorrente, foi ter ele se omitido em exercer competências estabelecidas pela Resolução da Diretoria 5262/2007 e pela norma subsequente, RD 5272/2008. Ocorre que a primeira das normas citadas data de 19/11/2007, final do período ao qual se referem os presentes autos.

30. Ante o exposto, considero não ser possível, quanto à gestão de 2007, endossar as conclusões realizadas pela Serur no sentido de que “a responsabilização do Sr. Paulo Sérgio Rebouças Ferraro decorreu da falta de atuação, na condição de diretor de negócios, no desempenho das competências fixadas no Estatuto Social” e que “sua responsabilidade decorreu do fato de estar sob sua subordinação a Área de Crédito e Gestão de Produtos (ambiente de recuperação de crédito), unidade diretamente vinculada às irregularidades apuradas nos autos” (peça 112).

31. Dessa forma, considerando o curto período em que o ex-gestor atuou durante o exercício de 2007, entendo não haver nos autos elementos que permitam manter o julgamento das contas do responsável no tocante a esse período como irregulares.

32. Por fim, Luiz Carlos Everton de Farias e Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva, ex-diretores do BNB que também tiveram suas contas julgadas irregulares pelo Acórdão 3.708/2019 - 2ª Câmara, por meio de seus representantes, juntaram aos autos expediente em 31/03/2020 (peça 121).

33. Por meio do documento, alegaram que interpuseram seus respectivos recursos de reconsideração, juntando o comprovante de entrega, mas que esses não foram analisados pela unidade técnica deste Tribunal.

34. Ainda que procedente a falha protocolar alegada, entendo que tal fato não tem o condão de viciar o julgamento de mérito dos presentes autos, nos termos do Regimento Interno do TCU - RITCU, que assim dispõe:

“Art. 171. Nenhum ato será declarado nulo se do vício não resultar prejuízo para a parte, para o erário, para a apuração dos fatos pelo Tribunal ou para a deliberação adotada.

Parágrafo único. Quando puder decidir do mérito a favor da parte a quem aproveitaria a declaração de nulidade, o Tribunal não a pronunciará nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta.

Art. 172. Não se tratando de nulidade absoluta, considerar-se-á válido o ato que, praticado de outra forma, tiver atingido o seu fim.”

35. O vício apresentado no presente caso seria mitigado tendo em vista que os mesmos argumentos e circunstâncias que justificam a reforma do julgamento das contas de 2007 de Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, também se aplicam a Luiz Carlos Everton de Farias e Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva, consoante as disposições do art. 161 RITCU, segundo as quais a defesa apresentada por um dos responsáveis aproveitará a todos, no que concerne às circunstâncias objetivas.

36. Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva exerceu o cargo de diretor de 24/10/2007 a 31/12/2007 e Luiz Carlos Everton de Farias, de 28/9/2007 a 31/12/2007 (peça 36, p. 3). O curto período em que os responsáveis atuaram como gestores durante o exercício de 2007 não permite concluir que as irregularidades apuradas no âmbito do TC 002.793/2009-0 tiveram algum impacto na gestão daquele ano, motivo pelo qual os argumentos apresentados por Paulo Sérgio Rebouças Ferraro devem ser aproveitados em benefício dos ex-diretores.

37. Logo, deve-se conhecer dos presentes recursos de reconsideração, para, no mérito, negar provimento ao apelo de Roberto Smith e dar provimento ao de Paulo Sérgio Rebouças Ferraro no



sentido de julgar as suas contas e também as de Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva e Luiz Carlos Everton de Farias regulares, dando-lhes quitação plena.

Ante o exposto, com as devidas vênias ao entendimento da Serur e do MPTCU, voto por que o Tribunal adote a minuta de deliberação que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de abril de 2020.

ANA ARRAES
Relatora