

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 033.552/2010-0

Natureza: Embargos de Declaração (Prestação de Contas)

Órgão/Entidade: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

Exercício: 2010

Responsáveis: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20); Jose Sydriao de Alencar Junior (081.199.703-06); Luiz Carlos Everton de Farias (849.845.548-00); Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva (829.994.657-34); Oswaldo Serrano de Oliveira (627.672.917-53); Paulo Sergio Rebouças Ferraro (211.556.905-91); Pedro Rafael Lapa (075.167.544-04); Roberto Smith (270.320.438-87)

Interessado: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (00.394.460/0413-36)

Representação legal: Lidia Maria Fernandes Loureiro (28.044/OAB-CE) e outros, representando Roberto Smith; Alcimor Aguiar Rocha Neto (18457/OAB-CE) e outros, representando Luiz Carlos Everton de Farias e Paulo Sergio Rebouças Ferraro; Haroldo Maia Junior e outros, representando Banco do Nordeste do Brasil S.A..

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. BNB. EXERCÍCIO DE 2009. IRREGULARIDADES APURADAS EM AUDITORIA OPERACIONAL (ANOP) SOBRE PROCEDIMENTOS DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO. FALHAS SISTÊMICAS GRAVES. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. SEM OUTRAS SANÇÕES. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA GARANTIDO EM PROCESSO APARTADO. CONSIDERAÇÃO DE IMPACTO NEGATIVO DOS FATOS APURADOS NA FISCALIZAÇÃO. PROVIMENTO NEGADO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE OU OMISSÃO INTERNOS À DECISÃO EMBARGADA. REJEIÇÃO.

## RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o exame subscrito por Auditora Federal de Controle Externo à peça 146, o qual contou com a anuência do corpo diretivo da Secretaria de Recursos (peça 147):

### “INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de embargos de declaração opostos por Luiz Carlos Everton de Farias e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro (peça 117), contra o Acórdão 10.844/2020-TCU-2ª Câmara (peça 114), relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, bem como de embargos de declaração opostos por Roberto Smith (peça 131), em face do mesmo acórdão, com o seguinte teor:

Acórdão 10.844/2020-TCU-2ª Câmara

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recursos de Reconsideração interpostos por Luiz Carlos Everton de Farias, Paulo Sergio Rebouças Ferraro e Roberto Smith em face do Acórdão 575/2019-TCU-2ª Câmara, o qual julgou irregulares as contas dos recorrentes referentes à gestão do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no exercício de 2009;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 e no art. 285 do Regimento Interno, em:

- 9.1. conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;
- 9.2. dar ciência da decisão aos recorrentes e aos demais interessados.

Acórdão 575/2019-TCU-2ª Câmara (decisão original, submetida a recurso de reconsideração)

VISTA, relatada e discutida a prestação de contas de 2009 do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora, e 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 c/c os arts. 1º, inciso I, 207, 209, inciso II, e 214, incisos I e III, do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. levantar o sobrestamento do julgamento dos presentes autos;
- 9.2. julgar irregulares as contas de Roberto Smith, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva e Luiz Carlos Éverton de Farias;
- 9.3. julgar regulares as contas de Oswaldo Serrano de Oliveira, José Sydrião de Alencar Júnior e Pedro Rafael Lapa, dando-lhes quitação plena;
- 9.4. encaminhar cópia deste acórdão ao Banco do Nordeste do Brasil e aos responsáveis arrolados nestes autos.

## HISTÓRICO

2. Tratam os autos de prestação de contas anual referente ao exercício de 2009 do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), cujo administrador é o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), conforme art. 16 da Lei 7.827/1989.

2.1. De acordo com o Acórdão 617/2012-TCU-Plenário (peça 14), o processo se encontrava sobrestado em virtude do TC 002.793/2009-0, que tratou de Auditoria de Natureza Operacional (ANOP) realizada no BNB, no exercício de 2009, com vistas ao exame do processo de recuperação de crédito do BNB, bem como do monitoramento a ser autuado para verificar o cumprimento das determinações exaradas pelo Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, proferido no citado processo.

2.2. O mencionado Acórdão 617/2012-TCU-Plenário (peça 14) também decidiu sobrestar o julgamento do presente processo até o deslinde da auditoria proposta no item 1.6.7 do Acórdão 6.612/2010-TCU-2ª Câmara (TC 004.417/2010-0), que, por sua vez, tratou de auditoria realizada no BNB no primeiro semestre de 2010, a fim de avaliar a atuação institucional na administração e operação do FNE, inclusive em atendimento às diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR.

2.3. O TC 002.793/2009-0 foi julgado pelo Acórdão 1.078/2015-TCU-Plenário (peça 324), que rejeitou as razões de justificativa apresentadas por diversos responsáveis, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, entre eles Roberto Smith, Presidente do BNB, e os Diretores Luiz Carlos Everton de Farias e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, ora recorrentes. Houve interposição de pedidos de reexame e embargos de declaração nos referidos autos, contudo, em relação aos citados responsáveis, foi mantida a decisão condenatória do TCU, conforme Acórdãos 1.703/2017-TCU-Plenário (peça 571) e 2.608/2017-TCU-Plenário (peça 657), com o trânsito em julgado do processo.

2.4. No processo autuado para monitorar as determinações constantes do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário (TC 010.131/2012-4), foi proferido o Acórdão 3.338/2015-TCU-Plenário, que, após significativa evolução dos controles internos administrativos do BNB no que tange ao processo de recuperação de créditos, considerou-as cumpridas ou parcialmente cumpridas. Dessa forma, não trouxe nenhum impacto para as presentes contas.

2.5. Por fim, a fiscalização determinada no item 1.6.7 do Acórdão 6.612/2010-TCU-2ª Câmara (TC 004.417/2010-0) foi considerada desnecessária, pois a CGU já vinha acompanhando a apuração e as medidas adotadas por parte do BNB em relação à conformidade das renegociações que seriam objeto do seu monitoramento, sem constatações que pudessem macular as contas dos responsáveis pela gestão do FNE no exercício de 2009.

2.6. Assim, considerando as irregularidades constatadas e julgadas no âmbito do TC 002.793/2009-0 (ANOP), que restou em aplicação de multa a diversos responsáveis, a 2ª Câmara do TCU, por meio do Acórdão 575/2019 (peça 30), julgou irregulares as contas dos embargantes relativas a 2009, mas sem nova aplicação de sanção, haja vista o entendimento de que os fatos irregulares são os mesmos, e os responsáveis já foram apenados na referida ANOP.

2.7. Inconformados, os embargantes interpuseram os recursos de reconsideração de peças 67-69 (Paulo Sérgio Rebouças Ferraro), 72-75 (Luiz Carlos Everton de Farias) e 84-85 (Roberto Smith), os quais foram apreciados pelo Acórdão 10.844/2020-TCU-2ª Câmara (peça 114) e tiveram provimento negado.

2.8. Ainda não satisfeitos, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro e Luiz Carlos Everton de Farias apresentam agora, em conjunto, embargos de declaração (peças 117) contra o Acórdão 10.844/2020-TCU-2ª Câmara (peça 114), assim como Roberto Smith (peça 131).

2.9. A seguir, serão analisados os mencionados embargos.

## **ADMISSIBILIDADE**

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 141-142) que concluíram pelo conhecimento dos recursos, com efeito suspensivo do item 9.1 do Acórdão 10.844/2020-TCU-2ª Câmara (peça 114), eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

## **MÉRITO**

### **4. Delimitação**

4.1. Constituem objetos dos embargos de declaração de Paulo Sérgio Rebouças Ferraro e Luiz Carlos Everton de Farias (peça 117) verificar as seguintes questões:

a) em relação à Paulo Sérgio Rebouças Ferraro: se há omissão do acórdão recorrido quanto ao fato de que o Ambiente de Recuperação de Crédito foi criado em 18/3/2008, e a fiscalização a que se refere o TC 002.793/2009-0 teve início no começo de 2009, de modo que não teria havido tempo hábil para implementar a função que foi atribuída ao setor recém criado (peça 117, p. 3-4);

b) em relação a Luiz Carlos Everton de Farias: se o TCU apresentou as razões para que suas contas fossem reprovadas, ainda que a CGU, nos relatórios às peças 3-6 e 8, tenha concluído pela aprovação das contas dos membros da Diretoria do BNB, ante a ausência de nexo de causalidade entre os fatos apurados e suas respectivas condutas (peça 117, p. 4-5).

4.2. Destaca-se que, ao final, os citados embargantes postulam pela manifestação do TCU em relação aos pontos sobre os quais o Acórdão 10.844/2020-TCU-2ª Câmara (peça 114) teria sido omissivo, conferindo-se efeitos infringentes ao recurso, para que as contas dos embargantes sejam aprovadas.

4.3. No tocante aos embargos de declaração de Roberto Smith, devem ser analisados os seguintes aspectos:

a) se houve condenação do responsável sem a existência de verdadeiro risco ou efetivo dano ao patrimônio público;

b) se estava configurado o nexa de causalidade para a sua responsabilização no âmbito do TC 002.793/2009-0, bem como se foi observado o princípio da individualização da pena na avaliação da sua conduta para a prática das supostas irregularidades identificadas.

4.4. Diante dos argumentos apresentados por ele, Roberto Smith requer o provimento do recurso, para que, considerando-se a divisão das funções administrativas e a inviabilidade de conferência de todos os atos de seus subordinados, sejam indicados quais atos dele contribuíram para as irregularidades no sistema de cobrança do BNB.

## **5. Dos embargos de declaração de Paulo Sérgio Rebouças Ferraro e Luiz Carlos Everton de Farias**

### Da suposta omissão do acórdão recorrido quanto à data de criação do Ambiente de Recuperação de Crédito e o início do período da fiscalização de que trata o TC 002.793/2009-0

5.1. Os recorrentes alegam que não houve manifestação no acórdão recorrido a respeito do fato tratado no item 67 do recurso de reconsideração apresentado por Paulo Sérgio Rebouças Ferraro nos presentes autos (peça 67, p. 19). Consoante os termos dos embargos ora em análise, o fato em questão se refere a que *“o Tribunal de Contas iniciou sua fiscalização logo nos primeiros meses do ano de 2009”, sendo que “o Ambiente de Recuperação de Crédito foi criado pela RD 5272/2008 (...). Tal função foi criada pelo normativo mencionado somente em 18/03/2008, não havendo tempo hábil para implementá-la em sua integralidade”* (peça 123, p. 3).

5.2. Diante disso, postulam que este Tribunal se pronuncie expressamente sobre o tempo de criação do Ambiente no qual Paulo Sérgio Rebouças Ferraro estava inserido e o período de abrangência da fiscalização objeto do TC 002.793/2009-0, conferindo efeitos infringentes aos embargos, para aprovar as contas do embargante.

#### Análise

5.5. Contrariamente ao que sustentam os embargantes, não houve omissão do acórdão recorrido. A leitura do Acórdão 10.844/2020-TCU-2ª Câmara (peças 114-116) demonstra que a questão suscitada por eles foi explicitamente tratada nos parágrafos 28 e seguintes do respectivo relatório, em que foi analisado o argumento da ausência de nexa causal, ante suas atribuições e a necessidade de individualização da conduta. Senão vejamos:

#### **21. DO MÉRITO**

22. Considerando a similaridade das razões recursais apresentadas, contextualizando a responsabilidade de cada recorrente, é possível sintetizar as defesas de mérito nos seguintes grupos:

a) quanto à responsabilidade dos recorrentes, tendo em vistas suas atribuições e a necessidade do estabelecimento do nexa causal ante suas condutas individualizadas, houve conduta reprovável com nexa causal estabelecido ante a individualização de suas condutas; e

b) quanto à influência na condenação da ausência de dolo, má-fé, danos ao erário e atos caracterizadores de improbidade administrativa.

23. Nessa perspectiva, as razões recursais individuais serão examinadas de forma conjunta na análise do grupo de razões recursais acima apresentadas.

#### **24. Do argumento da ausência de nexa causal, ante suas atribuições e a necessidade de individualização da conduta**

25. Todos os recorrentes possuem tese recursal no sentido de ausência de nexa causal na condenação ante suas atribuições e a falta de individualização de suas respectivas condutas.

26. Ademais, reiteram que, para fins de julgamento das suas contas, foram considerados apenas os resultados do processo ANOP (TC 002.793/2009-0).

27. Nesse contexto, requerem a anulação do acórdão condenatório, bem como a oportunidade de um novo julgamento.

## 28. Análise

29. Preliminarmente, cabe destacar que o presente processo trata das contas ordinárias do exercício de 2009, não sendo processualmente cabível a reanálise das irregularidades discutidas na TCE, bem como as respectivas multas aplicadas, tendo em vista que o acórdão recorrido apenas julgou as contas de 2009 irregulares, tendo sido as correspondentes sanções aplicadas na TCE.

30. Assim, a discussão atual é a respeito do impacto da TCE nas contas de 2009. Ou seja, o poder de o teor do julgamento na TCE levar ao julgamento pela irregularidade das contas de 2009.

31. Primeiramente, cabe rememorar parte do histórico do processo em questão.

32. Considerando uma Auditoria de Natureza Operacional (ANOP) realizada no BNB, em 2009, os presentes autos foram sobrestados. Após conclusão da fiscalização, retomou-se a instrução da prestação de contas do FNE relativa ao exercício 2009.

33. Considerando que os recorrentes foram apenados no âmbito do processo de ANOP, com o argumento de incorporação das condutas, suas contas do exercício de 2009 foram julgadas irregulares.

34. O processo de Auditoria de Natureza Operacional (ANOP – TC 002.793/2009-0) foi julgado por meio do Acórdão 1.078/2015-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, com fundamento no art. 143, inciso V, "a", c/c o art. 169, IV do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução 155/2002, em:

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);

9.1.1.1. Responsáveis:

a) **Roberto Smith**, ex-Presidente do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (art. 29, incisos II e VII, do Estatuto Social do BNB; art. 153 da Lei 6.404/1976);

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 (arts. 22, 28 e 31 do Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S.A.);

(...)

35. Compulsando os autos da Auditoria em questão, constatou-se que **as alegações de falta de nexos da conduta impugnada com as respectivas atribuições, bem como a necessidade de individualização das condutas** foram levantadas inúmeras vezes, inclusive em sede de embargos de declaração sobre o acórdão que julgou os pedidos de reexame (peças 270, 405, 632, 641). Sobre o ponto, cabe destacar o Voto do Ministro Relator (TC 002.793/2009-0 - peça 658):

14. No que tange à atuação dos agentes quanto às irregularidades apontadas, não vejo configurada omissão ou obscuridade no acórdão embargado. O questionamento acerca do nexo de causalidade entre as irregularidades e condutas foi adequadamente enfrentado na instrução da Serur, transcrita no relatório da deliberação embargada, conforme trecho reproduzido a seguir, o qual também perpassa pela dosimetria da pena aplicada, esta tomada na primeira deliberação, a condenatória, mantida em sede de reexame pela deliberação tomada pelo Tribunal no acórdão embargado:

“Análise:

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.**

5.8. Cite-se, como exemplo, as medidas que deixaram de ser implementadas pela Gerência do **Ambiente de Recuperação de Crédito**, vinculada à Superintendência da Área de Crédito e Gestão de Produtos/Diretoria de Negócios, a qual detinha competência direta sobre as ações voltadas à recuperação de crédito e redução da inadimplência, nos termos da estrutura organizacional da época (RD 5262/2007, peça 155, p. 21-76), evidenciando, assim, a conexão com as irregularidades apontadas nos autos.

5.9. Deste modo, **não prospera a alegação recursal de que não houve a individualização das condutas por parte da deliberação recorrida**, uma vez que houve a devida vinculação das irregularidades à cada qual dos setores/unidades comandados pelos responsáveis, não se podendo, assim, falar em prejuízo à defesa.

(...)

5.14. Ademais, **não prospera a alegação de que não haveria a indicação das funções que deixaram de ser executadas pelos responsáveis, pois, como mencionado alhures, além da descrição precisa da irregularidade imputada e do dispositivo contrariado, as notificações de audiência explicitam claramente as funções que os responsáveis deixaram de cumprir no exercício de seus respectivos cargos**, conforme descrito no subitem 2.2 da presente instrução.”

[...]

18. A **individualização das condutas foi adequadamente realizada por ocasião da apreciação da matéria, desde a prolação do Acórdão 931/2010 - Plenário**, que determinou a realização das audiências, que possuem caráter personalíssimo e que demandam essa individualização, **até a deliberação que apreciou o mérito de suas razões de justificativa (Acórdão 1078/2015 - Plenário), imputando-se a cada um, individualmente, multa no valor de R\$ 49.535,41.”**

36. Dessa forma, **tendo em vista que os recorrentes já foram regularmente ouvidos em processo de fiscalização (ANOP – TC 002.793/2009-0) e se manifestaram sobre os pontos que**

**foram considerados para formação do juízo do relator sobre o mérito das contas anuais (Prestação de Contas do FNE, exercício 2009)**, inclusive já há Acórdão no sentido de manter as razões de decidir e as respectivas condenações em sede de Embargos de Declaração pós Pedidos de Reexames, **não há que se falar em reanálise dos mesmos fatos já julgados e cujo acórdão já transitou em julgado, sob pena de afronta à coisa julgada**. Nesse diapasão, seguem alguns entendimentos desta Corte de Contas:

Súmula TCU 288: Para o julgamento pela irregularidade de contas ordinárias, não é necessário oportunizar nova defesa ao responsável se, em outros autos, já houver sido ofertado o contraditório e a ampla defesa em relação aos mesmos fatos.

Para o julgamento pela irregularidade de contas ordinárias, não é necessário oportunizar nova defesa ao responsável se, em outros autos, já houver sido ofertado o contraditório e a ampla defesa em relação aos mesmos fatos. (Acórdão 3.874/2019-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Marcos Bemquerer)

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-TCU-1ª Câmara, relator Ministro José Múcio)

Não é necessário realizar nova citação, somente para que o responsável se manifeste quanto aos impactos, no julgamento das contas ordinárias, de ocorrências verificadas em outros processos. (Acórdão 1.135/2015-TCU-1ª Câmara, relator Ministro José Múcio)

É desnecessário promover nova oitiva dos responsáveis acerca de fatos sobre os quais já tenham eles se manifestado no âmbito de outros processos do TCU. (Acórdão 1.669/2014-TCU-Plenário, relator Ministro José Jorge)

37. Ademais, cumpre ressaltar que o Ministro-Relator do processo de contas analisou expressamente o impacto das irregularidades apuradas na ANOP nas respectivas contas, bem como registrou outros processos cujas contas também foram julgadas irregulares dos mesmos responsáveis para fins de consideração:

Recordo que, pelas mesmas ocorrências, foram julgadas irregulares as contas de Roberto Smith nos processos de prestação de contas do BNB de 2006 (TC 020.418/2007-1) e 2008 (TC 018.067/2009-3), conforme acórdãos 5464 e 11775, ambos de minha relatoria e proferidos pela 2ª Câmara em 2018. **Similarmente, no último desses arestos, também foram julgadas irregulares as contas de Paulo Sergio Rebouças Ferraro, Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva e Luiz Carlos Everton de Farias.** (Voto, Acórdão 2.936/2018-TCU-Plenário, peças 33-34)

38. Portanto, houve juízo de valor no sentido de que as irregularidades apuradas na ANOP impactaram sobremaneira nas contas ordinárias, ensejando o julgamento pela irregularidade das contas dos recorrentes sem novas sanções. Nessa perspectiva, há inúmeros entendimentos similares do Tribunal:

Para o julgamento pela irregularidade de contas ordinárias, as falhas ocorridas devem ser avaliadas quanto ao seu impacto na integralidade da gestão dos responsáveis, considerando a magnitude dos valores envolvidos frente à totalidade dos recursos geridos, a existência ou não de débito, de reincidência e de má-fé dos responsáveis. (Acórdão 454/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo)

Não é necessário realizar nova citação, somente para que o responsável se manifeste quanto aos impactos, no julgamento das contas ordinárias, de ocorrências verificadas em outros processos. (Acórdão 1.135/2015-TCU-1ª Câmara, relator Ministro José Múcio)

Julgam-se irregulares as contas ordinárias do responsável em razão de ocorrências graves apuradas em processos conexos, com impacto negativo na gestão examinada, não cabendo, porém, apenação se já houve aplicação de sanção naqueles processos, em respeito ao princípio do *non bis in idem*. (Acórdão 156/2015-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Marcos Bemquerer)

Para o julgamento pela irregularidade de contas ordinárias, as falhas ocorridas devem ser avaliadas quanto ao seu impacto na integralidade da gestão dos responsáveis, considerando a magnitude dos valores envolvidos frente à totalidade dos recursos geridos, a existência ou não de débito, de reincidência e de má-fé dos responsáveis. (Acórdão 2.987/2012-TCU-1ª Câmara, relatora Ministra Ana Arraes)

39. Por todo exposto, entende-se por negar provimento às razões recursais analisadas. (Grifos nossos)

5.6. Se recorrermos às decisões mencionadas no trecho do relatório do acórdão recorrido (peça 116) destacado acima, veremos que, de fato, o argumento dos ora embargantes já foi apreciado pelo TCU em diversas oportunidades, tanto nos autos da presente Prestação de Contas, como no processo de auditoria que o precedeu (TC 002.793/2009-0).

5.7. Assim, no item 2.2 da instrução da Serur reproduzida no relatório do Acórdão 1.703/2017-TCU-Plenário, que julgou os pedidos de reexame interpostos no TC 002.793/2009-0 (peça 574), esta unidade, ao fazer o histórico do processo até então, já demonstrava que as condutas dos embargantes e a vinculação aos fatos constatados tinham sido expressamente discriminadas nos autos, quando, por meio do subitem 9.4 do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, o Tribunal determinou que os responsáveis fossem ouvidos em audiência a fim de apresentarem suas razões de justificativas:

2.2. O relatório de fiscalização foi apreciado por meio do Acórdão 944/2010 – Plenário (peça 235, p. 23-40), posteriormente modificado pelos Acórdãos 834/2011 e 2.158/2011 do mesmo colegiado, em decorrência de pedidos de reexame interpostos pelo BNB e pelos Ministérios da Fazenda e Integração Nacional, bem como de embargos de declaração opostos pelo BNB. Além da expedição de diversas medidas corretivas à entidade, foi determinada a audiência dos responsáveis identificados no processo em face das ocorrências descritas no subitem 9.4 da referida deliberação, transcritas a seguir na parte que interessa à presente análise:

‘9.4. ouvir em audiência os responsáveis adiante relacionados, nos termos do artigo 43, inciso II, da Lei 8.443/92, e do artigo 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa quanto aos fatos a seguir indicados:

9.4.1. es **Roberto Smith**, Presidente do Banco do Nordeste do Brasil S. A., **Luiz Carlos Everton de Farias**, Diretor de Controle e Risco, Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva, Diretor Financeiro, **Paulo Sérgio Rebouças Ferraro**, Diretor de Negócios, Oswaldo Serrano de Oliveira, Diretor Administrativo e de Tecnologia da Informação, e Pedro Rafael Lapa, Diretor de Gestão do Desenvolvimento, por:

(...)

9.4.1.2. falta de cobrança judicial das 10.424 operações listadas na planilha eletrônica ‘Total irregular 2’ da pasta de trabalho ‘Operações em Atraso não Cobradas’, todas com atrasos superiores a 180 (cento e oitenta) dias e valores superiores a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), dentre as quais aparecem as 549 constantes da planilha ‘Irreg>100 mil’, listada nas fls. 235/245 do Anexo I, sob o título ‘Operações em Atraso não Cobradas com Saldos Maiores que R\$ 100 mil’, contrariando o estabelecido no Manual Auxiliar de Operações de Crédito, Título 22, Capítulo 3, do próprio banco, apresentando, para as operações anunciadas como ‘regularizada’, ‘ajuizada’ ou com ‘PRD em tramitação’ as devidas comprovações, inclusive com fornecimento das bases de dados dos sistemas respectivos de registro, passíveis de verificação em confronto com as bases já fornecidas à Equipe de Auditoria (v. item 9.5.3, do relatório de auditoria de fls. 1/222);

9.4.1.3. falta de cobrança judicial, das 36.179 operações listadas na planilha eletrônica ‘Irr-11775’ da pasta de trabalho ‘Operações em Atraso não Cobradas’, todas com atrasos superiores a 180 (cento e oitenta) dias e valores superiores a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), contrariando o estabelecido no Manual Auxiliar de Operações de Crédito, Título 22, Capítulo 3, do próprio banco, sob alegação de enquadramento na Lei 11.775/2008, sem que tenham sido efetivados os

procedimentos necessários para o enquadramento na referida lei 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 no normativo legal (v. item 9.5, do relatório de auditoria de fls. 1/222);

(...)

9.4.1.6. ausência de cobrança judicial das operações inteiramente baixadas em prejuízo (25.795 operações, de 17.573 clientes, no valor total de R\$ 1.102.877.741,33 (um bilhão, cento e dois milhões, oitocentos e setenta e sete mil e setecentos e quarenta e um reais e trinta e três centavos); v. item 9.4.1, do relatório de auditoria de fls. 1/222, e ‘Relatório SECEX\_820’, arquivo ‘SECEX Pasta\_820 - Prejuízos Totais e Arrastos.xls’);

9.4.1.7. ausência de cobrança judicial das operações parcialmente baixadas em prejuízo (17.106 operações, de 14.589 clientes, no valor total de R\$ 704.875.051,92 (setecentos e quatro milhões, oitocentos e setenta e cinco mil e cinquenta e um reais e noventa e dois centavos), dos quais R\$ 356.971.331,38 (trezentos e cinquenta e seis milhões, novecentos e setenta e um mil e trezentos e trinta e um reais e trinta e oito centavos) (50,6%) correspondem a prejuízos; v. item 9.4.1, do relatório de auditoria de fls. 1/222, e ‘Relatório SECEX\_821’, arquivo ‘SECEX Pasta\_821 - Prejuízos Parciais e Arrastos Of16.xls’);

(...)

5.8. Contudo, conforme a instrução da Serur reproduzida no relatório do Acórdão 1.703/2017-TCU-Plenário (peça 574 do TC 002.793/2009-0), concluiu-se que os elementos de defesa apresentados em relação às ocorrências verificadas não mereciam acatamento, tendo o Ministério Público junto ao TCU destacado, em seu parecer, “que as irregularidades semelhantes na área de recuperação de créditos do BNB já haviam sido objeto de análises anteriores do Tribunal, a exemplo do tratado nos Acórdãos 3538/2007 – 2ª Câmara e 3249/2011 – Plenário”. Ademais, na referida instrução, a Serur deixou registrado a seguinte observação:

2.6. Ainda segundo o Parquet especializado, em que pese a louvável cooperação do auditado em fornecer as informações necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos e as iniciativas adotadas pelo BNB para reduzir o enorme estoque de operação em atraso e baixadas em prejuízo, sem a devida cobrança judicial, **tais ações não possuíam o condão de justificar a não adoção de medidas saneadoras ao longo de significativo tempo, e não podiam servir para afastar a responsabilidade constatada durante a fiscalização realizada no exercício de 2009.** (Grifos nossos)

5.9. Não satisfeitos, os responsáveis apresentaram embargos contra o Acórdão 1.703/2017-TCU-Plenário (peça 574 do TC 002.793/2009-0), alegando, entre outras coisas, suposta omissão e obscuridade quanto à atuação do agente frente às irregularidades apontadas. O Relator, no parágrafo 14 do voto condutor da decisão que julgou os citados embargos (Acórdão 2.608/2017-TCU-Plenário - peças 657-659 do TC 002.793/2009-0), ressalta que o questionamento acerca do nexo de causalidade entre as irregularidades e condutas foi adequadamente enfrentado na instrução da Serur transcrita no relatório da deliberação embargada, e reproduz o trecho da mencionada instrução que analisou a matéria (parágrafos 5.6 e seguintes), no qual se faz expressa referência ao item 2.2, destacado acima.

5.10. Por sua vez, o mencionado trecho do voto condutor do Acórdão 2.608/2017-TCU-Plenário (peças 657-659 do TC 002.793/2009-0) – ou seja, seu parágrafo 14, no qual foi reproduzida parte da citada instrução da Serur, e o parágrafo 18 do referido voto –, foi transcrito no relatório do acórdão ora embargado (peça 116), copiado acima.

5.11. Pelo exposto, não houve omissão por parte do Tribunal no julgamento do recurso de reconsideração apresentado por Paulo Sérgio Rebouças Ferraro nos presentes autos. O que ocorreu foi que, conforme a análise empreendida pela Serur, se entendeu que o argumento trazido pelos recorrentes não foi capaz de afastar a sua responsabilidade pelas irregularidades identificadas no TC 002.793/2009-0, e que tais irregularidades tiveram impacto decisivo nas contas do FNE do exercício de 2009, levando ao julgamento das contas irregulares, sem novas sanções.

#### Das razões para a reprovação das contas de Luiz Carlos Everton de Farias

5.12. Outra alegação dos embargantes diz respeito às razões que levaram à reprovação das contas de

Luiz Carlos Everton de Farias, as quais, segundo eles, não teriam sido apresentadas pelo TCU, sendo que, em seu recurso de reconsideração, havia destacado que a CGU, nos relatórios às peças 3-6 e 8, havia concluído pela aprovação das contas dos membros da Diretoria do BNB, ante a ausência de nexo de causalidade entre os fatos apurados e suas respectivas condutas (peça 117, p. 4-5).

5.13. Os recorrentes, então, postulam que este Tribunal se manifeste expressamente sobre os citados relatórios e utilize as respectivas conclusões para conferir efeitos infringentes aos presentes embargos (peça 117, p. 5).

5.14. Tal alegação não merece prosperar. O TCU, desde a primeira instrução elaborada nos presentes autos, levou em consideração as informações prestadas nos documentos citados pelos embargantes, às peças 3-6 e 8. Entretanto, tendo em vista o impacto dos resultados da auditoria a que se refere o TC 002.793/2009-0 nas presentes contas, bem como da verificação do cumprimento das determinações ao BNB exaradas no Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, a Secex-CE propôs o sobrestamento do presente processo até o completo deslinde do citado TC e a conclusão do monitoramento a ser realizado para verificar o cumprimento daquelas determinações. O Plenário desta Corte de Contas, então, por meio do Acórdão 617/2012-TCU-Plenário (peça 14) determinou o sobrestamento deste processo de contas.

5.15. Conforme relatado na introdução da presente instrução, o sobrestamento das presentes contas também foi determinado até apreciação definitiva da auditoria determinada no item 1.6.7 do Acórdão 6.612/2010-TCU-2ª Câmara, com o objetivo de monitorar o cumprimento da determinação informada no item 1.6.3.1 do Acórdão 6.612/2010-2ª Câmara acerca da verificação por parte do BNB da conformidade das renegociações de operações do FNE realizadas pelo BNB, no ano de 2009, para fins de liquidação de dívidas com base nos artigos 15-B, 15-C e 15-D da Lei 7.827/1989.

5.16. Ocorre que, com o trânsito em julgado do Acórdão 1.078/2015-TCU-Plenário (peça 324), proferido no TC 002.793/2009-0, que rejeitou as razões de justificativa dos responsáveis, entre eles os gestores do FNE ora embargantes, e aplicou-lhes multa, ao TCU coube apenas o julgamento pela irregularidade das presentes contas. Ademais, tendo em vista o teor Acórdão 3.338/2015-TCU-Plenário (peça 26), prolatado no processo autuado para monitorar as determinações expedidas no Acórdão 944/2010-TCU-Plenário (TC 010.131/2012-4), bem como que a fiscalização determinada no item 1.6.7 do Acórdão 6.612/2010-TCU-2ª Câmara foi considerada desnecessária, segundo já mencionado no item 1 acima, não havia nenhum elemento novo capaz de alterar o julgamento pela irregularidade das contas do BNB de 2009.

5.17. Isso tudo foi explicado em detalhe nos autos deste processo, como se pode ver do trecho abaixo transcrito do relatório do Acórdão 575/2019-TCU-2ª Câmara (peça 32):

V. Do histórico processual até a presente instrução

16. Na instrução inicial desta Unidade Técnica (peça 9), datada de 12/3/2012, a **Unidade Técnica concordou com a ressalva sugerida pela CGU alusiva ao item 1.1.3.4 do seu Relatório de Auditoria de Gestão.**

17. **No entanto, em relação às ressalvas alusivas aos itens 1.1.3.6, 1.1.3.7, 1.1.3.8 e 1.1.3.9, tendo em vista que tais questões dizem respeito à ausência e/ou morosidade na cobrança dos créditos inadimplidos e à deficiência dos controles gerenciais então existentes e que tais questões foram objeto da Auditoria Operacional realizada no BNB no exercício de 2009, abrangendo a área de recuperação de crédito do banco e a gestão sobre os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE (TC 002.793/2009-0), já informada nessa instrução, e que vários responsáveis pela gestão do FNE no exercício de 2009, estavam sendo ouvidos em audiência naquele processo, propôs-se o sobrestamento das presentes contas até o deslinde do TC 002.793/2009-0, bem como do monitoramento a ser autuado para verificar o cumprimento das determinações exaradas no âmbito do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário.**

18. Por fim, a mesma instrução propôs que as presentes contas também fossem sobrestadas até o deslinde da auditoria proposta no item 1.6.7 do Acórdão 6.612/2010-2ª Câmara, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, no âmbito do TC 004.417/2010-0, que, por sua vez, tratou de auditoria realizada no BNB no primeiro semestre de 2010, tendo por finalidade avaliar a atuação institucional na administração e operação do FNE, inclusive em atendimento às diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR.

19. Tal fiscalização a ser realizada teria por objeto monitorar o cumprimento da determinação informada no item 1.6.3.1 do Acórdão 6.612/2010-2ª Câmara acerca da verificação por parte do BNB da conformidade das renegociações de operações do FNE realizadas pelo BNB, no ano de 2009, para fins de liquidação de dívidas com base nos artigos 15-B, 15-C e 15-D da Lei 7.827/1989.

20. **Em concordância com o proposto pela Unidade Técnica, o TCU decidiu no âmbito do Acórdão 617/2012-Plenário, sobrestar o julgamento do presente processo de contas até apreciação definitiva do TC 002.793/2009-0, do processo de monitoramento determinado no item 9.5.2 do Acórdão 944/2010-Plenário e da auditoria determinada no item 1.6.7 do Acórdão 6.612/2010- 2ª Câmara (peça 14).**

#### EXAME TÉCNICO

21. **Retoma-se a análise das presentes contas tendo em vista que o TC 002.793/2009-0, que tratou de auditoria que apurou irregularidades alusivas à identificação de cerca de 55.000 operações baixadas em prejuízo sem que o BNB tenha realizado as cobranças judiciais respectivas para reaver os valores e a ocorrência de operações de crédito com atrasos relevantes sem que tenha havido cobranças judiciais, e que está sobrestando as presentes contas, foi julgado no âmbito do Acórdão 1078/2015-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas), por meio do qual o TCU, rejeitou as razões de justificativa apresentadas por diversos responsáveis, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, II da Lei 8.443/1992, entre eles os seguintes gestores do FNE com contas julgadas neste processo: o Sr. Roberto Smith, Presidente do BNB, bem como dos Diretores Luiz Carlos Everton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva, Oswaldo Serrano de Oliveira, Paulo Sergio Rebouças Ferraro e Pedro Rafael Lapa (peça 22).**

22. Tanto o ex-Presidente do BNB, quanto os Diretores mencionados no parágrafo anterior interpuseram pedidos de reexame contra a decisão condenatória. Os recursos foram julgados pelo Acórdão 1703/2017-Plenário (Relator: Ministro José Múcio), no âmbito do qual o TCU decidiu conhecer e dar provimento ao pedido de reexame apresentado pelos ex-Diretores Oswaldo Serrano de Oliveira e Pedro Rafael Lapa, tornando insubsistente suas multas, bem como conhecer e negar provimento aos pedidos de reexame do ex-Presidente Roberto Smith e dos ex-Diretores Luiz Carlos Everton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro (peça 23).

23. Os Diretores Luiz Carlos Everton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro ainda opuseram embargos de declaração que, por sua vez, foram julgados pelo Acórdão 2608/2017-Plenário, no qual o TCU conheceu dos embargos para, no mérito, rejeitá-los (peça 24).

24. **Ante a impossibilidade de interposição de novos recursos com efeito suspensivo, a decisão condenatória que aplicou multa aos responsáveis já transitou em julgado em relação a todos eles.**

25. **Tendo em vista que a multa do art. 58, II da Lei 8.443/1992 já fora aplicada aos responsáveis no âmbito do aludido processo de auditoria, não há mais que se falar na aplicação de novas sanções financeiras aos responsáveis no âmbito das presentes contas, restando tão somente o julgamento de suas contas pela irregularidade com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'b' da Lei 8.443/1992.**

26. O TCU também decidiu no âmbito do Acórdão 617/2012-Plenário, sobrestar o julgamento do presente processo de contas até apreciação definitiva do processo de monitoramento determinado no item 9.5.2 do Acórdão 944/2010-Plenário (peça 14).

27. Conforme também já foi informado nesta instrução, o processo autuado visando monitorar as determinações expedidas no âmbito do Acórdão 944/2010-Plenário, foi o TC 010.131/2012-4.

28. A citada decisão proferida no âmbito do TC 002.793/2009-0, além de autorizar a audiência de diversos responsáveis, determinou ao BNB (peça 25):

(...)

9.1. determinar ao BNB, com base no art. 43 da Lei nº 8.443/92 e no art. 250 do Regimento Interno, que realize, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a cobrança das 38.530 operações identificadas no 'Relatório SECEX\_850', de responsabilidade de 29.016 clientes, cujo saldo total das operações atinge R\$ 1.568.272.118,88 (um bilhão, quinhentos e sessenta e oito milhões, duzentos e setenta e dois mil, cento e dezoito reais e oitenta e oito centavos), dos quais R\$ 1.098.227.363,89 (um bilhão, noventa e oito milhões, duzentos e vinte e sete mil, trezentos e sessenta e três reais e oitenta e nove centavos) (70%) correspondem a prejuízos, visto ser inviável a manutenção no ativo do banco e do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste – FNE de crédito de solvabilidade duvidosa há mais de dez anos;

9.2. determinar ao BNB, com base no art. 43 da Lei nº 8.443/92 e no art. 250 do Regimento Interno, que reestruture, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, os procedimentos de recuperação de crédito, introduzindo a necessidade de justificar, em cada caso específico, a conveniência em não emitir a aludida autorização de cobrança - ACJ no tempo devido, com a responsabilização do gestor, sempre que as operações apresentarem atraso de mais de 60 (sessenta) dias ou prejuízo, devendo as medidas adotadas contemplarem os seguintes requisitos:

9.2.1. implantação de rotina informatizada que controle a emissão de ACJs e imponha, logo que o tempo de inadimplência atinja 60 dias, a manifestação, via sistema e sob identificação do agente responsável, seja dando início aos procedimentos de cobrança judicial, seja adotando outras medidas prévias normativamente autorizadas, a serem avaliadas pelo supervisor imediato;

9.2.2. replicação de controles do mesmo tipo do referido no item anterior, em cada fase da cadeia de agentes, fazendo consignar a ação adotada e identificando o respectivo responsável;

9.2.3. implantação de instrumentos semelhantes aos acima referidos, adequados às ações a serem praticadas nos vários níveis de supervisão, também mediante manifestação obrigatória e identificação;

9.2.4. adequação dos relatórios gerenciais existentes ou criação de outros que contemplem o pertinente controle das operações passíveis de cobrança judicial, impedindo que operações inadimplentes por mais de 60 dias persistam sem sofrer procedimentos relativos à cobrança judicial;

9.2.5. correção das falhas inerentes à falta de vinculação dos dados dos diversos sistemas eletrônicos, de forma a eliminar a possibilidade de deficiência dos controles referidos nos itens anteriores ou de imprecisão do controle gerencial por falha nas informações analisadas pelos supervisores;

9.2.6. adoção de mecanismos adequados para a elaboração, tramitação e acompanhamento das ACJs, especialmente quanto às operações a serem abrangidas, de modo a garantir que falhas no seu preenchimento ou intempestividade ou inadequação no aporte dos documentos necessários às ações judiciais não venham a contribuir para atrasos nos procedimentos de cobrança;

9.2.7. implantação de meios convenientes de acompanhamento gerencial do trâmite das ACJs e documentação respectiva, também mediante identificação dos agentes responsáveis, com vistas à celeridade dos procedimentos;

**29. Após o monitoramento das determinações supra, o TCU prolatou, no âmbito dos autos do processo de monitoramento, o Acórdão 3338/2015-Plenário (peça 26), que considerou cumpridas as deliberações constantes dos itens 9.1, 9.2.1, 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão 944/2010-Plenário, bem como considerou parcialmente cumpridas as determinações dos itens 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.7 do Acórdão 944/2010-Plenário, após significativa evolução dos controles internos administrativos do BNB no que tange ao processo de recuperação de créditos.**

**30. Assim, verifica-se que o deslinde do TC 010.131/2012-4 não trouxe qualquer situação que modifique o julgamento das contas ora tratadas.**

31. Por fim, as presentes contas também se encontravam sobrestadas até a apreciação definitiva da auditoria determinada no item 1.6.7 do Acórdão 6.612/2010-2ª Câmara que teria por objeto monitorar o cumprimento da determinação informada no item 1.6.3.1 do Acórdão 6.612/2010-2ª Câmara acerca da verificação por parte do BNB da conformidade das renegociações de operações do FNE realizadas pelo BNB, no ano de 2009, para fins de liquidação de dívidas com base nos artigos 15-B, 15-C e 15-D da Lei 7.827/1989.

**32. Tal fiscalização, no entanto, foi considerada desnecessária uma vez que a CGU em seus Relatórios de Auditoria de Gestão do FNE alusivos ao exercício de 2010 e seguintes já veio acompanhando a apuração e as medidas adotadas por parte do BNB em relação a conformidade das ditas renegociações sem constatações relevantes aptas a macular as contas dos responsáveis pela gestão do FNE no exercício de 2009.**

**33. Do exposto, verifica-se que não se encontram mais presentes os pressupostos que sobrestavam as contas nesse processo e nada mais resta do que encaminhar os presentes autos para deliberação com proposta de levantar o sobrestamento aplicado ao processo e julgar irregulares as contas dos responsáveis pela gestão do FNE no exercício de 2009 sancionados no âmbito do TC 002.793/2009-0, deixando de aplicar aos responsáveis a multa do art. 58, II da Lei 8.443/1992, tendo em vista que esta sanção já foi aplicada no âmbito**

daquele processo pelos fatos irregulares que macularam as presentes contas dos responsáveis.

34. Dessa forma, a proposta de julgamento das contas dos responsáveis pela gestão do FNE, no exercício de 2009, pode ser melhor observada no quadro abaixo:

Tabela 4

Responsável	Proposta de Julgamento	Irregularidades Graves	Ressalvas
<b>Roberto Smith</b> (Presidente)	Irregularidade	Operações baixadas em prejuízo sem que o BNB tenha realizado as cobranças judiciais respectivas para reaver os valores; sistemática indevida de constituição das provisões no âmbito do FNE; e operações de crédito com atrasos relevantes sem que tenha havido cobranças judiciais. (TC 002.793/2009-0)	Item 1.1.3.4 do RAG – Cobrança de tarifas de contratação e de análise de viabilidade econômico-financeira, em operações de crédito realizadas com fonte FNE
Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva (Diretor Financeiro e de Mercado de Capitais)	Irregularidade	Operações baixadas em prejuízo sem que o BNB tenha realizado as cobranças judiciais respectivas para reaver os valores; sistemática indevida de constituição das provisões no âmbito do FNE; e operações de crédito com atrasos relevantes sem que tenha havido cobranças judiciais. (TC 002.793/2009-0)	Item 1.1.3.4 do RAG – Cobrança de tarifas de contratação e de análise de viabilidade econômico-financeira, em operações de crédito realizadas com fonte FNE
<b>Paulo Sérgio Rebouças Ferraro</b> (Diretor de Negócios)	Irregularidade	Operações baixadas em prejuízo sem que o BNB tenha realizado as cobranças judiciais respectivas para reaver os valores; sistemática indevida de constituição das provisões no âmbito do FNE; e operações de crédito com atrasos relevantes sem que tenha havido cobranças judiciais. (TC 002.793/2009-0)	-
<b>Luiz Carlos Everton de Farias</b> (Diretor de Controle e Risco)	Irregularidade	Operações baixadas em prejuízo sem que o BNB tenha realizado as cobranças judiciais respectivas para reaver os valores; sistemática indevida de constituição das provisões no âmbito do FNE; e operações de crédito com atrasos relevantes sem que tenha havido cobranças judiciais. (TC 002.793/2009-0)	-
Demais responsáveis	Regular	-	-

(Grifos nossos)

5.18. Anuindo com a proposta da unidade técnica, o Ministério Público junto ao TCU assim se manifestou, conforme destacou o relatório do Acórdão 575/2019-TCU-2ª Câmara (peça 30):

Os problemas identificados no âmbito do BNB, que resultaram em perdas milionárias, afetaram diretamente o FNE, principal fornecedor de ‘funding’ para o banco.

Nessa mesma linha, **o FNE falhou em não acompanhar e cobrar do BNB informações claras a respeito da gestão dos recursos que lhe foram transferidos. Considerando que há gestores do BNB que também atuaram no FNE, tal fato inviabilizou qualquer iniciativa de controle por parte do Fundo, onde podemos divisar um claro conflito de interesses.**

O fato de Diretores do BNB também ocuparem cargos no FNE contribuiu para a ocorrência das fragilidades identificadas pelo TCU no BNB, tanto nas suas rotinas de controle dos créditos a receber, como na correta avaliação dos riscos envolvidos em cada operação.

Nesse sentido, **considerando que nos outros processos sobrestantes não foram apontadas irregularidades que pudessem impactar no mérito das presentes contas, manifesto a minha concordância com a proposta da Secex/CE, no sentido de que este Tribunal, nos termos do art. 16, inciso III, alínea b, da Lei nº 8.443/92, julgue irregulares as contas dos Srs. Roberto Smith, Luiz Carlos Everton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Correa e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, bem como julgue regulares as contas dos demais responsáveis arrolados, dando-lhes quitação plena.** (Grifos nossos)

5.19. O Ministro Relator, no voto condutor do referido acórdão, acatou as manifestações da unidade técnica e do Ministério Público, trazendo novamente, de forma resumida, os motivos que ensejaram o julgamento pela irregularidade das contas dos ora embargantes, entre outros gestores do FNE com contas julgadas neste processo, nos seguintes termos:

6. Uma vez apreciados os processos que sobrestavam o julgamento desta prestação de contas, os autos estão em condições de ser julgados no mérito.
  7. Destaco que as irregularidades tratadas no processo de auditoria TC 002.793/2009-0 dizem respeito à identificação de cerca de 55.000 operações baixadas em prejuízo sem que o BNB tenha realizado as cobranças judiciais respectivas para reaver os valores e a ocorrência de operações de crédito com atrasos relevantes sem que tenha havido cobranças judiciais.
  8. **Referido processo, que estava sobrestando o julgamento das presentes contas, foi julgado pelo Acórdão 1.078/2015-Plenário, com rejeição das razões de justificativa apresentadas por diversos responsáveis e aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, entre eles os seguintes gestores do FNE com contas julgadas neste processo: Roberto Smith, Presidente do BNB, bem como dos Diretores Luiz Carlos Éverton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva, Oswaldo Serrano de Oliveira, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro e Pedro Rafael Lapa.**
  9. **Os mencionados responsáveis interpuseram pedidos de reexame, julgados pelo Acórdão 1.703/2017-Plenário, com provimento aos apelos de Oswaldo Serrano de Oliveira e Pedro Rafael Lapa, tornando insubsistente suas multas, bem como negativa de provimento aos recursos de Roberto Smith e dos ex-Diretores Luiz Carlos Éverton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro.**
  10. **Os Diretores Luiz Carlos Éverton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro opuseram embargos de declaração, que, por sua vez, foram julgados pelo Acórdão 2.608/2017-Plenário, com o qual o TCU conheceu dos embargos para, no mérito, rejeitá-los.**
  11. Nesse sentido, acompanho a proposta uniforme de que as contas de Oswaldo Serrano de Oliveira, Pedro Rafael Lapa e José Sydrião de Alencar Júnior sejam julgadas regulares, com quitação plena aos responsáveis, nos termos dos arts. 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992.
  12. **Quanto aos responsáveis Roberto Smith, Luiz Carlos Éverton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, considerando que no processo de auditoria TC 002.793/2009-0 foram identificadas cerca de 55.000 operações baixadas em prejuízo sem que o BNB tenha realizado as cobranças judiciais respectivas para reaver os valores e a ocorrência de operações de crédito com atrasos relevantes sem que tenha havido cobranças judiciais, fatos esses graves e que impactam diretamente no mérito destas contas, anuo à proposta de irregularidade das contas dos mencionados dirigentes. (Grifos nossos)**
- 5.20. Quando, em sede de recurso de reconsideração, Luiz Carlos Everton de Farias alega que, de acordo com a CGU, suas contas haviam sido aprovadas, ante a ausência denexo de causalidade, sua alegação é analisada juntamente com as alegações dos demais recorrentes no mesmo sentido. A falta de menção expressa aos citados argumentos na decisão que julgou os recursos de reconsideração interpostos nos autos (Acórdão 10.844/2020-TCU-2ª Câmara – peça 116) não significa que eles não foram apreciados pelo Tribunal e, menos ainda, que houve omissão por parte do TCU em relação a eles.
- 5.21. Vale aqui transcrever novamente o seguinte trecho do relatório do Acórdão 10.844/2020-TCU-2ª Câmara (peça 116), no qual o Relator transcreve a instrução da Serur.

#### **21. DO MÉRITO**

22. **Considerando a similaridade das razões recursais apresentadas, contextualizando a responsabilidade de cada recorrente**, é possível sintetizar as defesas de mérito nos seguintes grupos:

- a) **quanto à responsabilidade dos recorrentes**, tendo em vistas suas atribuições e a necessidade do estabelecimento do nexocausal ante suas condutas individualizadas, houve conduta reprovável com nexocausal estabelecido ante a individualização de suas condutas; e
- b) quanto à influência na condenação da ausência de dolo, má-fé, danos ao erário e atos caracterizadores de improbidade administrativa.

23. **Nessa perspectiva, as razões recursais individuais serão examinadas de forma conjunta na análise do grupo de razões recursais acima apresentadas.**

**24. Do argumento da ausência de nexa causal, ante suas atribuições e a necessidade de individualização da conduta**

25. Todos os recorrentes possuem tese recursal **no sentido de ausência de nexa causal na condenação ante suas atribuições e a falta de individualização de suas respectivas condutas.**

26. Ademais, reiteram que, para fins de julgamento das suas contas, foram considerados apenas os resultados do processo ANOP (TC 002.793/2009-0).

27. Nesse contexto, requerem a anulação do acórdão condenatório, bem como a oportunidade de um novo julgamento.

**28. Análise**

29. Preliminarmente, cabe destacar que o presente processo trata das contas ordinárias do exercício de 2009, **não sendo processualmente cabível a reanálise das irregularidades discutidas na TCE**, bem como as respectivas multas aplicadas, tendo em vista que o acórdão recorrido apenas julgou as contas de 2009 irregulares, tendo sido as correspondentes sanções aplicadas na TCE.

30. Assim, a discussão atual é **a respeito do impacto da TCE nas contas de 2009**. Ou seja, o poder de o teor do julgamento na TCE levar ao julgamento pela irregularidade das contas de 2009. (Grifos nossos)

5.21. No trecho destacado acima, a Serur explica que, dada a similaridade das razões recursais apresentadas, contextualizando a responsabilidade de cada recorrente, elas serão analisadas em conjunto, em dois grupos distintos, resumidos nas alíneas “a” e “b” do parágrafo 22 da instrução. Dessa forma, a partir do parágrafo 24 passa a examinar a tese defendida pelos recorrentes de que não há nexa causal na sua condenação e de que não houve individualização de suas respectivas condutas, sendo, nessa análise, considerados os argumentos a respeito dos quais os embargantes alegam que o TCU foi omissivo, como se pôde constatar anteriormente.

5.22. Ademais, ressalta a Serur no trecho em destaque do relatório do Acórdão 10.844/2020-TCU-2ª Câmara (peça 116) que o presente processo trata das contas ordinárias do exercício de 2009, de modo que a discussão nele empreendida trata de averiguar se o julgamento proferido no TC 002.793/2009-0 tem impacto nas contas de 2009. Conforme deixou assente esta Secretaria, no processo em apreço não se pode reanalisar as irregularidades discutidas no referido processo de fiscalização.

5.23. Quanto à reanálise dos fatos já julgados no TC 002.793/2009-0, lembrou a Serur, mais adiante na sua instrução, que poderia ensejar afronta à coisa julgada, uma vez que o acórdão condenatório proferido naquele processo já transitou em julgado, tendo sido mantidas as razões de decidir e as respectivas condenações em sede de embargos de declaração pós pedidos de reexame (peça 116, p. 7).

5.24. Sobre as alegações de falta de nexa de causalidade da conduta impugnada com as respectivas atribuições, e a necessidade de individualização das condutas, o Ministro Relator do voto condutor do Acórdão 10.844/2020-TCU-2ª Câmara (peça 116) ainda teceu algumas observações que merecem ser destacadas, senão vejamos:

16. Adentrando ao mérito, é possível refutar a alegada ausência de nexa causal na condenação ante as atribuições dos recorrentes e a falta de individualização de suas condutas.

17. De fato, nesta ocasião está em análise a prestação de contas do FNE relativa ao exercício 2009, a qual ficou sobrestada enquanto tramitava a Auditoria de Natureza Operacional (ANOP – TC 002.793/2009-0), julgada por meio do Acórdão 1.078/2015-TCU-Plenário.

18. Conforme informa a unidade especializada, **as alegações de falta de nexa da conduta impugnada com as respectivas atribuições, bem como a de necessidade de individualização das condutas, foram levantadas inúmeras vezes, inclusive em sede de embargos de declaração sobre o acórdão que julgou os pedidos de reexame**, cabendo reproduzir trecho do Voto Condutor do Acórdão 1.078/2015-TCU-Plenário:

(...)

19. Por oportuno, registro a necessidade de obediência ao princípio do devido processo legal e aos princípios consequentes: ampla defesa e contraditório.

20. No entanto, neste caso específico, **acompanho a análise da unidade instrutiva, pois os recorrentes já foram regularmente ouvidos em processo de fiscalização (ANOP – TC 002.793/2009-0) e se manifestaram sobre os pontos que foram considerados para formação**

**do juízo do relator sobre o mérito das contas anuais (Prestação de Contas do FNE, exercício 2009), bem como nos subsequentes recursos.**

21. Assim, é aplicável o teor da Súmula/TCU 288, a qual explicita que **“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.”**

22. É possível perceber que **o relator *a quo* levou em consideração, objetivamente, as mesmas irregularidades** pelas quais os responsáveis foram citados pelo Tribunal para se defenderem, mencionando-as explicitamente no Voto Condutor do Acórdão 575/2019-TCU-2ª Câmara, da relatoria da eminente Ministra Ana Arraes, contestada nesta ocasião, conforme reproduzo a seguir:

“Recordo que, pelas mesmas ocorrências, foram julgadas irregulares as contas de Roberto Smith nos processos de prestação de contas do BNB de 2006 (TC 020.418/2007-1) e 2008 (TC 018.067/2009-3), conforme acórdãos 5464 e 11775, ambos de minha relatoria e proferidos pela 2ª Câmara em 2018. Similarmente, no último desses arestos, também foram julgadas irregulares as contas de Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva e Luiz Carlos Everton de Farias.” (Voto, Acórdão 2.936/2018-TCU-Plenário, peças 33-34)

23. Assim, considero que **o contraditório e a ampla defesa foram possibilitados em relação às irregularidades discutidas quando da análise do Voto Condutor do Acórdão 1.078/2015-TCU-Plenário, sendo devidamente mencionada e esclarecida no âmbito do acórdão recorrido a desnecessidade de reabri-los neste processo, obrigatoriamente, para o julgamento das contas.** Portanto, a solução adotada pelo relator *a quo* encontra respaldo na jurisprudência sumulada desta Corte de Contas. (Grifos nossos)

5.25. Destarte, por todo o exposto, conclui-se que não há omissão no acórdão recorrido pelos motivos levantados nos embargos de declaração de Paulo Sérgio Rebouças Ferraro e Luiz Carlos Everton Farias, tanto em relação a este quanto no que tange àquele, conforme demonstrado anteriormente. Por conseguinte, as razões de defesa ora analisadas devem ser rejeitadas, uma vez que, contrariamente ao alegado, o TCU se debruçou sobre todas as questões arguidas pelos embargantes, não só nos presentes autos, mas desde a realização das audiências dos responsáveis no âmbito do TC 002.793/2009-0.

## **6. Dos embargos de declaração de Roberto Smith**

6.1. Quanto aos embargos de declaração apresentados por Roberto Smith, os principais argumentos suscitados por ele foram no sentido de que a sua condenação se deu sem a existência de verdadeiro risco ou efetivo dano ao patrimônio público e que não restou configurado o nexo de causalidade para a sua responsabilização no âmbito do TC 002.793/2009-0, como também não foi observado o princípio da individualização da pena na avaliação da sua conduta para a prática das supostas irregularidades identificadas.

6.2. Diante disso, Roberto Smith requer o provimento do recurso, para que, considerando-se a divisão das funções administrativas e a inviabilidade de conferência de todos os atos de seus subordinados, sejam indicados quais atos dele contribuíram para as irregularidades no sistema de cobrança do BNB.

### Análise

6.3. Conforme já explanado na análise dos embargos de Paulo Sérgio Rebouças Ferraro e Luiz Carlos Everton de Farias, não procede a alegação de falta de nexo causal e ausência de individualização da pena apresentada por Roberto Smith, aplicando-se lhe as mesmas ponderações feitas nos parágrafos 5.5 a 5.11 desta instrução.

6.4. No tocante à questão relativa à individualização da pena, o embargante afirma que, no âmbito do TC 002.793/2009-0, ‘os Ministros do TCU confessam que, por “ser muito difícil a mensuração da relação entre condutas e as irregularidade”, foram aplicadas sanções “em bloco”, ou seja, independentemente das funções e condutas dos agentes bancários em referência, todos eles responderam por igual pena, em flagrante violação do imperativo constitucional alhures destacado’.

6.5. Especificamente quanto a esse ponto abordado pelo embargante, cabe ressaltar aqui o trecho a seguir do voto do Ministro Relator do Acórdão 2.608/2017-TCU-Plenário (peça 658), que julgou os

embargos de declaração opostos nos autos do TC 002.793/2009-0:

14. No que tange à atuação dos agentes quanto às irregularidades apontadas, não vejo configurada omissão ou obscuridade no acórdão embargado. O questionamento acerca do nexo de causalidade entre as irregularidades e condutas foi adequadamente enfrentado na instrução da Serur, transcrita no relatório da deliberação embargada, conforme trecho reproduzido a seguir, o qual também perpassa pela dosimetria da pena aplicada, esta tomada na primeira deliberação, a condenatória, mantida em sede de reexame pela deliberação tomada pelo Tribunal no acórdão embargado:

“Análise:

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.

(...)

5.10. No tocante à afirmação constante do item 38 do Voto condutor acerca da dificuldade apontada pelo Relator *a quo* para se mensurar a relação entre as condutas e as irregularidades aventadas, **isso não implica em nenhum momento dizer que inexistiam elementos caracterizadores da conduta de cada qual dos responsáveis, mas apenas a dificuldade de o julgador estabelecer a gradação da multa.**

5.11. Com efeito, salientou-se que, **apesar de exercerem cargos com deveres e responsabilidades díspares, os gestores haviam sido condenados exatamente pelas mesmas irregularidades, daí porque, no entendimento do Relator *a quo*, a sanção deveria se dar de maneira uniforme, razão pela qual a multa foi aplicada no mesmo valor para todos os responsáveis.**

5.12. **Em que pese tal circunstância não impedir a aplicação de multas com valores diferentes, como se tratará adiante no tópico referente à dosimetria (item 7 da presente instrução), considera-se que ela foi invocada com o único objetivo de justificar o valor das multas aplicadas, não havendo, como alegado, o reconhecimento pelo Relator *a quo* da impossibilidade de se individualizar as condutas.**

(...)

15. Logo, como se percebe, há nos embargos oferecidos tentativa de rediscussão do mérito do recurso cujo provimento foi negado aos ora embargantes, assim como tentativa de rediscussão de matérias de defesa aferidas por ocasião da deliberação primeira que resultou na imposição de sanções por este Tribunal. Essa rediscussão não é possível pela via estreita dos embargos. Como visto, não houve omissão no exame das alegações recursais. E, ademais, não vejo configurada a suposta obscuridade nos termos da deliberação. O inconformismo parece-me, lhes ofusca a compreensão da reprimenda, como se nenhum compromisso houvessem eles com esse estado de irregularidades danosas à instituição, vastamente demonstradas nos autos.

16. Relativamente à dosimetria da sanção aplicada, segundo ponto das razões apresentadas nos embargos, apontam os embargantes suposta omissão e obscuridade porquanto não teria havido individualização em relação à atuação dos agentes, entendendo o Tribunal por nivelar todos, sem balizar a deliberação em aspectos legais obrigatórios para aplicação de multa, a exemplo do que preceitua o art. 71, VIII, da CF/1988.

17. **Equivocam-se os embargantes ao relacionarem os critérios para dosimetria relativa à aplicação da pena prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 com aqueles indicados no art. 71, VIII, da Constituição Federal, porquanto o dispositivo constitucional se refere à multa proporcional, a qual é aplicada pelo Tribunal com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.** Assim, se enquanto a multa prevista no art. 57 deve ser aplicada com proporcionalidade ao dano causado, aquela imposta aos embargantes, com base no art. 58 da Lei, exige outros parâmetros, pois estabelecida no montante que varia entre 5% e 100% daquele indicado no art. 268 do Regimento Interno/TCU, leva em consideração o caso concreto, a gravidade da infração cometida, seja por atos omissivos ou comissivos, as consequências, as circunstâncias, a culpabilidade e o

grau de reprovação das condutas. Todos esses fatores foram ponderados pelo Tribunal por ocasião do julgamento.

**18. A individualização das condutas foi adequadamente realizada por ocasião da apreciação da matéria, desde a prolação do Acórdão 931/2010 - Plenário, que determinou a realização das audiências, que possuem caráter personalíssimo e que demandam essa individualização, até a deliberação que apreciou o mérito de suas razões de justificativa (Acórdão 1078/2015 - Plenário), imputando-se a cada um, individualmente, multa no valor de R\$ 49.535,41.**

19. Trata-se novamente de inconformismo em relação ao decidido no acórdão embargado. Com efeito, omissão não houve porquanto a questão restou examinada nos autos. Porém, o exame da Serur, que poderia ser favorável aos ora embargantes, no sentido do estabelecimento de sanções menores a um ou outro responsável, em face da questão dosimétrica da pena, conduziu ao oferecimento de proposta que não foi acolhida pelo Tribunal. **Este entendeu pertinente manter o mesmo parâmetro utilizado pelo relator original da matéria, o mesmo quantum de multa aplicada a todos os responsáveis, pelas razões explicitadas na deliberação,** já conhecidas dos embargantes, e cujo posicionamento é cristalino, senão vejamos o exame realizado pela Serur e integrante do relatório do acórdão embargado, para, posteriormente, ler-se o que restou proposto aos eminentes julgadores:

19.1 - pronunciamento da Serur:

*“7. Da dosimetria das multas aplicadas.*

*Alegações:*

*7.1 Sustentam os recorrentes que as sanções a eles impostas não fez qualquer distinção entre as condutas ilícitas ou até mesmo entre os cargos desempenhados pelos agentes do BNB, colocando-os numa ‘vala’ formalmente isonômica, a qual qualificam de injusta.*

*7.2 Reportando-se mais uma vez a trecho do voto condutor do acórdão recorrido (item 38), em que se justificou a aplicação das multas de maneira uniforme para todos os responsáveis, argumentam que Relator **a quo** não dispunha dos elementos mínimos suficientes ao cumprimento dos requisitos norteadores da dosimetria da pena, o que poderia ensejar o cometimento de excesso em relação a um ou a todos os envolvidos.*

*Alegações [Análise]:*

*7.3 No tocante às sanções aplicadas por esta Corte, deve-se enfatizar que a fixação do valor da penalidade de multa constitui ato discricionário deste Tribunal, facultada pelo art. 58 da Lei 8.443/1992 e graduada conforme o art. 268 do Regimento Interno/TCU, que deve ser exercido de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto.*

*7.4 Com efeito, a dosimetria do valor da multa é questão afeta ao relator e ao colegiado, sendo despropositado às instâncias instrutoras do TCU opinar acerca de sua alteração, uma vez que se insere na margem discricionária do julgador, cabendo ao exame técnico pontuar tão somente acerca da adequação do fundamento legal invocado.*

*7.5 Nada obstante, entende-se existir nos autos elementos que permitem uma melhor ponderação das responsabilidades, pois, apesar de terem sido sancionados por irregularidades idênticas, os agentes desempenhavam atribuições distintas na estrutura organizacional do BNB, as quais não foram devidamente sopesadas em face da natureza eminentemente omissiva das condutas.*

*7.6 Invertendo-se aqui a lógica hierárquica, julga-se os gerentes de ambientes e superintendentes das respectivas áreas poderiam ter agido de forma mais incisiva para coibir as irregularidades, uma vez que atuam mais diretamente junto à gestão e ao controle da recuperação de crédito do BNB; ao passo que a atuação dos dirigentes (presidente e diretores) dava-se mais no âmbito da supervisão e coordenação das instâncias inferiores, o que, para fins de dosimetria, assume especial relevância.*

*7.7 Assim, sem prejuízo da ressalva inicialmente posta, apresentada, **propõe-se adequar a dosimetria das sanções impostas pelo recorrido, inclusive com a redução do valor das multas aplicadas,** o que, de certa forma, alinha-se à Declaração de Voto apresentada pelo Relator dos recursos, Ministro José Múcio Monteiro, quando da sessão de julgamento, verbis:*

(...)

19.2 - parecer do Ministério Público/TCU sobre o mérito recursal do pedido de reexame quanto à dosimetria das multas aplicadas:

“II

18. Quanto à questão envolvendo a dosimetria das multas aplicadas, tenho um entendimento diverso do exposto pela unidade técnica. A Serur entende que se deve aplicar aos ocupantes dos cargos de gerência e superintendentes uma multa em nível mais elevado que aquelas aplicadas aos membros da Diretoria, em razão do fato de que poderiam ter agido de forma mais incisiva para coibir as irregularidades, por atuarem diretamente junto à gestão e ao controle da recuperação de crédito do BNB.

19. Com base nessa proposta, as multas aplicadas aos diretores deveriam ser reduzidas para ficar em um patamar inferior às aplicadas aos demais responsáveis de nível hierárquico inferior.

20. Entendo, diferentemente do que propõe a unidade técnica, que a responsabilização dos níveis hierárquicos superiores não deve ser mitigada.

21. Na opinião deste representante do MP/TCU, o controle das operações de crédito, o fluxo de caixa, acompanhamento das receitas e despesas, custos fixos e demais variáveis, como o acompanhamento dos índices de inadimplência absolutos e relativos, o crescimento de contratos em atraso, os valores a receber em atraso e o sucesso ou não das ações de cobrança em andamento são dados que não podem passar despercebidos por uma Diretoria.

22. Chama a atenção no presente caso o fato não apenas do elevado volume de recursos e de contratos em atraso, como também a ausência de informações gerenciais e controles não informatizados dos dados envolvendo contratos em atraso e a ausência de uma avaliação e controle sistemático e rotineiro da Diretoria dos níveis de inadimplência, volume de recursos levados a prejuízo e a inércia do Banco em iniciar ações de cobrança, fatos que reforçam a correção das multas aplicadas pelo TCU.

23. Como apontado pela Secex/CE, ‘a falta de ação determinou que as dívidas se perpetuassem, acarretando, por vários motivos (prescrições, perdas ou deterioração de garantias, falências, concordatas, desvios etc.), danos irreversíveis, não só ao patrimônio do FNE, mas às suas finalidades econômicas, sociais e de desenvolvimento’ (peça 256, p. 41).

24. É espantoso que o volume das dívidas não saldadas e a expressiva quantidade de operações de crédito em atraso não tenham sido detectadas por aqueles que tinham a atribuição de supervisão, acompanhamento, controle, avaliação dos dados financeiros e contábeis do Banco.

25. Permito-me ressaltar que os gestores/administradores de uma instituição financeira, mais do que em outros tipos de empresas, devem exercer suas atribuições com o cuidado e a diligência devidas com vistas a resguardar os interesses do Banco e preservar a sua capacidade operacional e o alcance dos objetivos para os quais foi criado.

26. Nessa atuação, ao se omitirem no exercício desses deveres, devem ser responsabilizados, não sendo possível mitigar suas responsabilidades como proposto pela unidade técnica, no sentido de reduzir as multas aplicadas aos membros de hierarquia superior.

27. Em razão disso, entendo que as multas aplicadas se mostraram adequadas, ante as graves irregularidades detectadas, devendo ser mantidas no nível em que foram aplicadas.”

19.3 - voto proferido pelo eminente Relator, o Ministro José Múcio Monteiro, por ocasião do Acórdão 1703/2017 - Plenário, objeto destes embargos:

“19. Anuo ao MPTCU sobre a desnecessidade de se proceder à alteração nos valores das multas imputadas. A teor do que defendeu o **Parquet**, considero que **existe igual culpabilidade por parte dos diversos agentes responsabilizados, independentemente do nível hierárquico que ocupavam. As sanções pecuniárias devem, portanto, atingir a todos em valor indistinto, tal qual foi feito pelo Relator a quo.**

20. A respeito, registro que na sessão em que o processo foi originalmente deliberado fiz declaração de voto manifestando minha compreensão de que a fixação de valor menor, de R\$ 20.000,00, já seria suficiente para alcançar a finalidade das sanções, em seus aspectos punitivo e educativo. O Colegiado, à unanimidade, votou contra minha proposta. Considerando não existirem elementos novos capazes de alterar o juízo então firmado, não há por que se revisitar a questão.”

19.4 - voto por mim proferido:

“6. Considero irretocáveis os exames empreendidos por Sua Excelência no que tange aos recursos apresentados por quase todos os recorrentes, razão pela qual acompanho integralmente as proposições e os fundamentos utilizados pelo eminente Relator quanto mérito recursal, muitas das quais incorporadas a partir do exame empreendido pela unidade técnica com

os aperfeiçoamentos e considerações tecidas pelo representante do Ministério Público/TCU, **com exceção, unicamente**, no tocante ao **Sr. Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva**.

7. Peço vênias, portanto, para divergir nesse específico ponto, ou seja, no tocante ao exame do recurso manejado pelo referido recorrente, (...)"

20. Em realidade, da leitura do julgado percebe-se, de forma cristalina, que **igual culpabilidade se atribuiu aos responsáveis, sendo também igual a medida de reprovabilidade de suas condutas omissivas, especialmente, conduzindo o Tribunal à aplicação, em um primeiro momento, e à manutenção, no segundo momento, das multas nos patamares máximos permitidos (à época de sua aplicação), sem distinção de valores quanto a cada um.**

21. Consultando-se, ainda, os registros da sessão de julgamento ocorrida no dia 6/5/2015, em que foi apreciado o relatório de auditoria, e na qual houve deliberação pela imposição da sanção aos responsáveis, é possível extrair dos debates que **o posicionamento dos ministros foi o de que as multas aplicadas deveriam tomar como base o limite máximo permitido pela Lei 8.443/1992, tão graves foram os prejuízos financeiros ocasionados pelos agentes e quão numerosas as operações envolvidas, com elevadas somas de recursos.**

22. Depreende-se que acaso houvesse possibilidade de aplicação de multas em patamares maiores, como ocorreria no caso de imputação com base no art. 57 da LO/TCU, seriam essas aplicadas, dosando-se a partir do dano. Porém, diante da impossibilidade de aplicação de multa maior que os R\$ 49.535,41, valor considerado diminuto frente aos volumes bilionários envolvidos com as operações baixadas pelo Banco, todos os ministros votantes à ocasião, com exceção do Ministro José Múcio, manifestaram-se pela aplicação em seu valor máximo da época, elevando-se o valor originalmente proposto pelo então relator, o Ministro Bruno Dantas, em sua minuta original. **Claramente entendeu o Plenário, em sua maioria, que o máximo de multa aplicável com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 era ainda de montante inexpressivo para se promover o caráter retributivo da pena, em face das circunstâncias do caso concreto examinado.**

23. Dessarte, não se configuram omissões ou obscuridades na deliberação quanto ao ponto objeto de acusação por parte dos embargantes, porquanto a matéria dosimétrica foi amplamente discutida nos autos e também em sessão do Plenário, seja por ocasião do julgamento sancionatório (Acórdão 1078/2015 - Plenário), seja por ocasião da apreciação do reexame (Acórdão 1703/2017 - Plenário). *In casu*, o mínimo de multa cabível aos responsáveis foi considerado correspondente ao máximo permitido pela Lei 8.443/1992, art. 58, inciso II, àquele ano, fixado pelo Tribunal por meio da Portaria TCU 20, de 15 de janeiro de 2015 (DOU de 16/1/2015). (Grifos nossos)

6.6. Do excerto acima destacado do voto do Acórdão 2.608/2017-TCU-Plenário (peça 658), proferido no TC 002.793/2009-0, fica claro que, na fixação da multa aplicada aos gestores do FNE, inclusive ao ora embargante, a dosimetria do seu valor foi matéria discutida amplamente pelo Tribunal. Ocorre que, ao final do julgamento do mencionado processo, prevaleceu o entendimento de que o valor da multa aplicada a cada um dos responsáveis deveria ser o mesmo e, além disso, dada a gravidade dos prejuízos financeiros provocados pela inércia dos agentes, o grande número de operações envolvidas e seus respectivos montantes, deveria tomar por base o limite máximo permitido pela Lei 8.443/1990. Não obstante, considerou-se que o valor da multa assim definido era irrelevante quando comparado aos montantes bilionários das operações baixadas pelo Banco.

6.7. Disso tudo resulta sem nenhum fundamento o argumento de Roberto Smith de que a sua condenação se deu sem a existência de verdadeiro risco ou efetivo dano ao patrimônio público. Consoante se extrai do relatório do Acórdão 10.844/2020-TCU-2ª Câmara (peça 116), “no presente caso, tendo em vista que o processo TC 002.793/2009-0, que tratou de Auditoria de Natureza Operacional (ANOP) realizada no BNB, está contido no âmbito da Prestação de Contas do Exercício de 2009 do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), é consequência lógica que as irregularidades apontadas no processo contido atinjam e devam ser incorporadas e consideradas no âmbito do processo continente”.

6.8. No mesmo sentido apontou o Ministro Relator no voto condutor do acórdão recorrido, quando afirma que “a responsabilização nos presentes autos é decorrente da amplitude e suficiência das irregularidades descritas no âmbito do processo TC 002.793/2009-0, as quais macularam as presentes contas”.

6.9. Por conseguinte, os embargos de declaração opostos por Roberto Smith não devem ser acolhidos, pois, conforme exposto acima, não há omissão no acórdão do TCU ora impugnado. Todos os seus

argumentos trazidos aos autos pelo citado responsável nesta oportunidade já haviam sido objeto de apreciação pelo Tribunal anteriormente. Desse modo, não se prestam para alterar o que havia sido decidido no presente processo.

### **CONCLUSÃO**

7. Em face das análises anteriores, verifica-se que o TCU, no julgamento dos recursos de reconsideração interpostos nos presentes autos, já havia considerado os argumentos que agora, em sede de embargos, os responsáveis alegam que não foram apreciados pelo Tribunal. Contudo, tendo em vista a sua similaridade com os argumentos de outros responsáveis, a análise de tais argumentos foi realizada de forma conjunta, e agrupada de acordo com a temática. Ao final, entendeu-se que não eram suficientes para modificar o julgamento pela irregularidade de suas contas. Portanto, não se trata de omissão, mas apenas de um entendimento que não foi favorável aos responsáveis.

7.1. Assim, não há razão que justifique o acolhimento dos embargos de declaração em apreço, devendo-se manter a deliberação recorrida em seus exatos termos.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

8. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a) conhecer dos embargos de declaração opostos por Luiz Carlos Everton de Farias e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro e, no mérito, rejeitá-los;
- b) conhecer dos embargos de declaração opostos por Roberto Smith e, no mérito, rejeitá-los;
- c) comunicar aos recorrentes e aos demais interessados, a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.”

É o Relatório.