

## VOTO

Cuidam os autos da prestação de contas ordinária do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), referente ao exercício de 2011.

2. Neste momento processual, examinam-se recursos de reconsideração interpostos por Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, Luiz Carlos Everton de Farias e Roberto Smith contra o Acórdão 763/2022-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, prolatado nestes autos, que julgou suas contas irregulares.

3. A decisão combatida se fundamentou na identificação de irregularidades em operações de crédito do BNB, inadimplidas e sem cobrança judicial, constantes do TC 002.793/2009-0.

4. No âmbito daqueles autos foi aplicada multa aos responsáveis, ocorrida por meio do Acórdão 1.078/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, mantido em seus exatos termos quanto aos recorrentes pelo Acórdão 1.703/2017-TCU-Plenário, relator Ministro José Múcio. Na ocasião, eles foram apenados em razão da falta de adoção de medidas de sua alçada para cobrança judicial das operações de crédito administradas pela instituição financeira.

5. A auditoria realizada no âmbito do TC 002.793/2009-0 analisou operações realizadas até o exercício de 2008, e as irregularidades ali identificadas ocorriam há vários anos e continuaram sem solução no ano de 2011, conforme consta do relatório de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU) referente a estas contas, bem como da instrução da unidade técnica:

“(…) 68. Impende destacar que a falha com maior impacto sobre a gestão ora em exame consiste na omissão reiterada dos dirigentes responsáveis em adotar medidas efetivas para combater e regularizar a falta de cobrança para operações de crédito inadimplidas com recursos do FNE, as quais, em 2011, segundo a CGU, alcançaram o número 18.182 títulos, todos aptos para cobrança judicial sem qualquer medida adotada pelo BNB com vista a esse fim. Em valores financeiros, a soma dos títulos correspondia a R\$ 720,5 milhões (item 3.1.1.1 do Relatório da CGU, à peça 7, p. 10 e 64-76).” (grifei)

6. O voto condutor do Acórdão 763/2022-2ª Câmara, vergastado, assim discorreu:

“29. Ressalto que a discussão a respeito da comprovação dessas irregularidades, bem como da aplicação das penalidades aos responsáveis (dosimetria, nexos de causalidade, individualização das condutas etc.) em razão desses atos irregulares ocorrerem no âmbito daqueles autos, de maneira que, neste processo, analiso apenas o impacto delas no julgamento das contas dos responsáveis do ano de 2011.

(…)

32. Por fim, entendo cabível esclarecer a afirmação da SecexDesenvolvimento constante de sua instrução à peça 36, *in verbis*:

“(…) 43. Cabendo ainda lembrar que eventual intenção de julgar irregulares as contas desses responsáveis requer prévia audiência, o que ainda não foi realizado, e levar tal medida adiante após quase dez anos do acontecimento dos fatos é prejudicial tanto para a regular defesa dos ex-dirigentes, quanto para a celeridade e economia do processo. (…)

33. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que:

“Não é possível rediscutir, nas contas ordinárias, a regularidade de atos de gestão reputados irregulares em processos autônomos já julgados. Não há necessidade de nova audiência dos responsáveis, uma vez que não é dado a esses opinar sobre as consequências jurídicas dos ilícitos efetivamente praticados, reconhecidos por decisão colegiada, atribuição que é exclusiva do

jugador, com base nos princípios do livre convencimento e da persuasão racional (Acórdão 2.146/2014-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Substituto Weder de Oliveira).’

‘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 1.383/2015-1ª Câmara, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro).’

34. Dessa forma, os responsáveis para os quais proponho o julgamento de suas contas pela irregularidade nestes autos já foram ouvidos em audiência no âmbito do TC-002.793/2009-0 pelas irregularidades lá devidamente tratadas”. (grifei)

7. Os responsáveis questionam sua legitimidade passiva no caso – asseverando, entre outros, não haver nexo de causalidade entre as suas condutas e os fatos auditados – e alegam a regularidade de suas contas (não haveria, por exemplo, tanta certeza sobre a aptidão para cobrança judicial), a ausência de individualização da pena, a inobservância da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) e a interferência de decisão judicial sobre o teor do acórdão recorrido, bem como a vedação ao *bis in idem*.

8. A então Serur examinou cada um dos argumentos apresentados e propôs, em uníssono, negar provimento aos recursos, posição da qual diverge o MPTCU.

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

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

10. Assim, para o *parquet*, não obstante as irregularidades tenham se perpetuado no tempo, as operações relativas ao exercício de 2011 não foram objeto de audiência nestas contas anuais, uma vez que a citada auditoria se referia a operações realizadas até o exercício de 2008, fato que contrariaria o entendimento acima transcrito.

11. Reforça o MPTCU que essa também foi a linha observada no julgamento das contas do FNE referentes ao exercício de 2010, conforme excerto do voto condutor do Acórdão 1.044/2022-TCU-2ª Câmara, também da relatoria do Ministro Augusto Nardes:

“14. Segundo a jurisprudência consolidada deste Tribunal, em se tratando de irregularidade recorrente, o julgamento das contas ordinárias, à luz do princípio da anualidade das contas, restringe-se aos atos de gestão praticados no exercício a que se referem as contas em apreciação, não podendo o gestor ser punido por atos praticados em períodos de gestão diferentes. (...).

15. Por conta disso, os ilícitos apurados no TC 002.793/2009-0 não podem determinar o julgamento pela irregularidade das contas dos gestores neste processo de contas anuais, por se referirem a atos praticados em períodos de gestão diferentes do ora em exame.

(...)

17. No caso em exame, ainda que as irregularidades apuradas no TC 002.793/2009-0, em função das quais os responsáveis foram apenados com multa, também tenham sido observadas em 2010 e tenham tido consequências danosas para a consecução de seus objetivos, comprometendo a regularidade da gestão de alguns responsáveis, os gestores envolvidos não foram chamados previamente, em sede de audiência, para se justificarem sobre elas, de forma que não podem ter suas contas julgadas irregulares nesta oportunidade.

18. Como, a rigor, as ocorrências em foco poderiam, em tese, ensejar a irregularidade das contas em exame, seria o caso, então, de se promover o saneamento dos autos antes da sua apreciação de mérito.

19. Todavia, em se tratando de contas do exercício de 2010, sobrestadas desde 15/7/2014, entendo que, por possível prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, o longo tempo decorrido desde as ocorrências milita, de fato, contra a eventual oitiva em audiência dos responsáveis por força dos achados do controle interno.

20. É por essa razão que, a meu ver, tal medida não se mostra mais adequada e oportuna, ainda que as irregularidades apontadas pelo controle interno possam se revestir de gravidade suficiente para macular as gestões de alguns dos responsáveis arrolados nos autos.” (grifos do original)

12. E conclui aquele órgão ministerial, nos seguintes termos:

“15. Como se vê acima, para situação idêntica à que ora se analisa, o Tribunal deixou de considerar irregulares as contas dos recorrentes relativas ao exercício de 2010, tendo proferido o Acórdão 1.044/2022-TCU-2ª Câmara, julgando regulares com ressalvas as contas dos responsáveis pela ausência de cobrança judicial das operações inadimplidas.

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

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

13. A proposta do MPTCU, portanto, é no sentido de conhecer dos recursos para, no mérito, dar-lhes provimento e julgar regulares com ressalva as contas dos recorrentes.

14. Assiste razão ao órgão ministerial, razão pela qual acolho seu parecer e o adoto como razão de decidir.

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

16. Não obstante concorde com a existência de falha por parte do BNB em relação à negligência decorrente da omissão em cobrar judicialmente os débitos, entendo, de modo similar ao *parquet*, que parte dos argumentos recursais merecem acolhida, notadamente em razão do precedente mencionado pelos recorrentes, proferido nas contas anuais do FNE relativas ao exercício de 2010, ademais do prejuízo à defesa em virtude da ausência de audiência relativa às operações realizadas em 2011.

17. Ademais, na mesma linha do entendimento formado no voto acima transcrito, o longo lapso temporal deve ser considerado prejudicial ao exercício de defesa pelos responsáveis, cabendo a dispensa da medida também nestes autos, cujo transcurso de tempo é ainda maior.

18. Afigura-se, portanto, adequado, em harmonia com o precedente invocado pelos recorrentes, dar provimento aos recursos de reconsideração, sem prejuízo de reconhecer que a irregularidade relativa às operações não adimplidas sem as respectivas cobranças judiciais poderia, caso não apresentadas as devidas justificativas, macular as suas gestões como um todo.



Diante do exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de setembro de 2023.

JHONATAN DE JESUS  
Relator