

Processo TC nº 002.793/2009-0

RELATÓRIO DE AUDITORIA – *Pedidos de Reexame*

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de pedidos de reexame interpostos pelos responsáveis arrolados no Acórdão nº 1078/2015-Plenário, o qual lhes aplicou a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, em razão da falta de adoção de medidas de suas alçadas previstas nas normas do Banco do Nordeste (Estatuto e Resoluções) e de Resoluções do Conselho Monetário Nacional – CMN, envolvendo a falta de cobrança judicial das operações de crédito administradas pelo Banco.

2. A auditoria realizada pelo TCU apontou a ausência de controle sistêmico das operações de crédito inadimplentes e a ausência de medidas para efetivar cobrança judicial dessas operações. Foram identificadas milhares de operações baixadas em prejuízo pendentes de cobrança judicial, com inadimplência superior a 180 dias, e outras sem adoção dos procedimentos para enquadramento na Lei nº 11.775/2008.

3. Os responsáveis em seus recursos buscam afastar as penas aplicadas, bem como alegam que o Acórdão condenatório deixou de individualizar as condutas de cada um dos envolvidos e a reprovabilidade dessas condutas.

4. A Serur, ao analisar os recursos dos recorrentes, não acolheu a maior parte dos argumentos apresentados ante a constatação de que as atribuições/competências de cada um dos responsáveis e a vinculação dos mesmos aos fatos foram adequadamente descritas nos autos.

5. Ao analisar as responsabilizações realizadas pelo Acórdão recorrido, caso a caso, a Serur, por outro lado, pondera ser possível acolher os recursos de parte dos responsáveis.

6. Nesse sentido, propõe o acolhimento dos recursos apresentados pelos Srs. **Luciano Silva Reis** e **João Alves de Melo**, ex-integrantes do Comitê de Auditoria do BNB, em razão do fato de que os responsáveis passaram a integrar o Comitê de Auditoria apenas em 29/09/2008, três meses antes da data utilizada pela auditoria para fixar o estoque de operações de crédito em atraso e não cobradas, ou seja, 31/12/2008.

7. A Serur, com base nesse critério, também acolheu as defesas dos Srs. **Dimas Tadeu Madeira Fernandes** (ex-Superintendente de Auditoria) e **Romildo Carneiro Rolim** (ex-Gerente de Ambiente de Controles Internos), pois estes responsáveis também passaram a ocupar seus cargos pouco tempo antes da data utilizada para retratar o volume e a quantidade de operações de crédito em atraso e não cobradas.

8. Em vista disso, a unidade técnica pondera que, embora tal circunstância não afaste integralmente a responsabilidade dos recorrentes, o pouco tempo em que estavam no exercício dos seus cargos pode justificar o eventual desconhecimento do quadro existente, bem como a ausência do início de providências no âmbito de suas competências.

9. Considerando essas ponderações, entendo razoável a proposta da unidade técnica de acolher os recursos desses responsáveis.

10. Dentre os membros da Diretoria, a Serur também propõe acolher as defesas dos Srs. **Oswaldo Serrano de Oliveira** (ex-Diretor Administrativo e de Tecnologia) e **Pedro Rafael Lapa** (ex-Diretor de Gestão de Desenvolvimento), ante o fato de as competências atribuídas às Diretorias ocupadas pelos responsáveis não terem correlação direta com as irregularidades identificadas nos autos.

11. Em vista das competências específicas das Diretorias supra, acompanho a unidade técnica na proposta de acolhimento dos recursos apresentados pelos responsáveis.

12. Quanto à proposta de se acolher o recurso do Sr. **Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva** (ex-Diretor Financeiro e Câmbio), ante o afastamento da responsabilidade dos responsáveis pelas

Continuação do TC nº 002.793/2009-0

unidades/setores subordinados à sua Diretoria ocorrida no âmbito do Acórdão recorrido, entendo que esse raciocínio não deve prevalecer.

13. As incumbências da Diretoria Financeira têm relação direta com as irregularidades apontadas nos presentes autos, pois envolvem as Áreas de Controle Financeiro, de Análise, Cadastro e Risco de Crédito e Gestão de Produtos, esta última envolve os Produtos de Crédito Especializado, a Recuperação de Crédito e as respectivas informações gerenciais.

14. O acompanhamento da inadimplência das operações de crédito concedidas é crucial para melhor desempenhar as suas atribuições e envolve atividade bancária como a disponibilidade de recursos e o fluxo de caixa esperado.

15. Nesse cenário, o Diretor, diferentemente dos seus subordinados, tem o dever de supervisionar, controlar e orientar o trabalho das áreas vinculadas à sua Diretoria.

16. Não é crível que informações a respeito do nível de inadimplência, bem como do nível de recuperação dos valores em atraso, não tenha relação, ou não seja de interesse, mesmo que indiretamente, da Diretoria Financeira.

17. Assim, tendo em conta as atribuições atinentes ao Diretor de supervisão, orientação e controle das informações e atividades de sua área de atuação, entendo que o recurso apresentado pelo responsável não deve ser acolhido.

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.

Continuação do TC nº 002.793/2009-0

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.

28. Assim, diferentemente do que foi proposto pela unidade técnica, sugiro que este Tribunal **não** dê provimento parcial aos recursos interpostos pelos Srs. José Wilkie Almeida Vieira, Lina Ângela Oliveira Salles Moreira, Edilson Silva Ferreira, Roberto Smith, Luiz Carlos Everton de Farias, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, José Andrade Costa e Jefferson Cavalcante Albuquerque, e que sejam mantidas as multas nos patamares fixados pelo Acórdão recorrido.

29. No entender deste MP/TCU, caso o Revisor venha a reavaliar a dosimetria das penas aplicadas, sugiro que essa revisão leve em consideração os cargos exercidos pelos responsáveis e que as maiores multas sejam aplicadas aos responsáveis de maior nível hierárquico e não o contrário, como proposto pela Serur.

III

30. Neste ponto, registro que foram encaminhados a este Gabinete memoriais com argumentos recursais complementares apresentados pelos Srs. José Wilkie Vieira (membro do Comitê de Auditoria), José Andrade Costa (Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos), Edilson Silva Ferreira (Gerente do Ambiente de Recuperação de Crédito) e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro (Diretor de Negócios), com pedido de exclusão da responsabilidade dos mesmos do presente processo.

31. Também foi acostada a peça nº 555, na qual o Sr. Dimas Tadeu Madeira Fernandes alerta que a proposta de mérito da Serur não contemplou o acolhimento das alegações recursais do responsável, conforme indicado na parte instrutiva. Tal engano foi identificado por este MP, de modo que registrei no presente parecer a posição da Serur em dar provimento ao recurso do responsável e acompanhei essa proposta no encaminhamento final deste parecer.

32. Quanto aos memoriais, o Sr. José Wilkie alega que o MPF decidiu pelo arquivamento do processo civil instaurado contra ele, ante a impossibilidade de se atribuir ao recorrente ato de improbidade administrativa referente às operações de crédito que deixaram de ser cobradas pelo BNB.

33. Afirma, ainda, que, como membro do Comitê de Auditoria, tinha competência de analisar as demonstrações contábeis e notas explicativas, relatórios de administração e parecer do auditor independente, não identificando operações lançadas em prejuízo e tampouco as que não teriam sido cobradas judicialmente.

34. Informa, ademais, que os membros do Comitê também não têm poder de gestão e nem tinham acesso, à época dos fatos, aos sistemas corporativos do BNB, e que os trabalhos desenvolvidos tomavam por base relatórios que eram encaminhados nas reuniões com os representantes de diversas áreas do Banco.

35. Além disso, ressalta que o Relatório de auditoria interna citado pela Serur no subitem 6.51 da instrução técnica só foi levado ao conhecimento do Comitê em 2013 (ou quando da ciência do Acórdão nº 944/2010-Plenário).

36. Registro que o responsável foi ouvido em audiência pelas irregularidades indicadas nos subitens 9.4.1.1 a 9.4.1.9 do Acórdão nº 944/2010-Plenário. Efetivamente, parte dos pontos da audiência

Continuação do TC nº 002.793/2009-0

ultrapassam as competências do Comitê de Auditoria, como as omissões na realização de cobranças de créditos inadimplentes, muito embora tais falhas envolvam também a falta de diligência dos membros do Comitê em identificar as situações descritas.

37. Por outro lado, há questões que deveriam e devem ser objeto de atenção do Comitê que presta assessoria ao Conselho de Administração, das quais destaco as elencadas no subitem 9.4.1.5 do citado Acórdão.

38. Esse subitem tratou, dentre outras coisas, da fragilidade da estrutura de acompanhamento das operações de crédito, ausência de sistema informatizado de controles sobre a situação das operações de crédito, em especial as em atraso, falta de monitoramento de operações passíveis de cobrança, falta de avaliação da qualidade dos créditos de responsabilidade de cada agência e dos valores baixados em prejuízo.

39. No trabalho de auditoria, foram identificadas milhares de operações baixadas em prejuízo, dado que passou despercebido pelas diferentes instâncias do BNB. Mesmo uma análise restrita aos balanços e balancetes apontaria, nos exercícios de 2006 a 2008, o significativo montante das provisões para créditos de liquidação duvidosa, o que não mereceu atenção da auditoria interna ou do Comitê.

40. Nos relatórios de gestão do BNB entre os exercícios de 2006 e 2008, consta um rol de metas a serem alcançadas, dentre as quais as relacionadas à recuperação de operações inadimplentes, cujo alcance de metas em contraponto ao estoque existente e novos registros, em tese, eram acompanhados.

41. No relatório da administração e balanço social de 2006 consta a informação de que houve a recuperação, entre 2003 e 2007, de R\$ 3,9 bilhões de operações de crédito que estavam inadimplentes, o que é significativo.

42. Interessante destacar que as provisões para créditos de liquidação duvidosa cresceram significativamente entre 2006 e 2007, especialmente envolvendo créditos com recursos do Fundo Nacional do Nordeste – FNE, que passaram de R\$ 320 milhões para R\$ 913 milhões. Deve-se também ressaltar que o Patrimônio do FNE cresceu precipuamente em razão dos novos aportes, já que a maior parte das receitas auferidas ficou comprometida em função das provisões e rebates, descontos e correção monetária negativa.

43. Tais números mereciam um detalhamento e maior acompanhamento por parte da auditoria interna, da Diretoria e atenção do Comitê de Auditoria.

44. O referido relatório ainda destaca o fato de que o Comitê de Auditoria teria como atribuições participar das reuniões do Conselho de Administração, manter contato com a Diretoria e áreas do Banco, de forma a aferir a qualidade das informações contábeis e financeiras e o aperfeiçoamento dos controles internos.

45. Nesse sentido, entendo que não é possível acolher a defesa apresentada pelo Sr. José Wilkie.

IV

46. No caso dos Srs. José Andrade Costa (Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos), Edilson Silva Ferreira (Gerente do Ambiente de Recuperação de Crédito) e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro (ex-Diretor de Negócios), verifco que os responsáveis foram ouvidos em audiência em relação aos pontos indicados nos subitens 9.4.1.1 a 9.4.1.9 do Acórdão nº 944/2010-Plenário.

47. No memorial apresentado, os petionantes alegam que a decisão condenatória deve ser reformada em função da ausência de responsabilidade dos mesmos no tocante ao ajuizamento das ações e de que houve equívoco por parte da Serur de que a Área de Crédito teria a atribuição de gerenciar os créditos inadimplidos.

Continuação do TC nº 002.793/2009-0

48. Essa atribuição, segundo alegado, apenas passaria a ser responsabilidade dos setores onde estavam lotados os responsáveis após a propositura de ação judicial, atribuição que estava descentralizada à época e a cargo das agências.

49. O raciocínio, segundo defendido, também deveria ser estendido ao Diretor, tendo em complemento o argumento de que o mesmo não tinha o poder de decisão para o ajuizamento de ações de cobrança.

50. Como se vê, os argumentos centram naqueles pontos das oitivas relativos à omissão na adoção de medidas para cobrança dos créditos inadimplidos. Efetivamente, a atribuição para a propositura de ações de cobrança dos créditos inadimplidos cabia às agências e superintendências estaduais, conforme organograma acostado.

51. No entanto, o processo de cobrança não se restringe apenas a identificar uma inadimplência ou atraso, ou das negociações com o devedor, envolve também o controle e supervisão desses atrasos e da adequada adoção de medidas internas até a interposição de uma ação de cobrança. Esse processo pode se alongar em determinados casos, ou nem serem adotadas medidas no prazo adequado pelas agências.

52. Nesse sentido, é essencial que a supervisão e o acompanhamento desse processo sejam adequados de forma a evitar o acúmulo de casos sem qualquer medida administrativa ou judicial, como o que foi identificado nos autos.

53. Em vista disso, embora o TCU tenha questionado a ausência de medidas para realização das necessárias cobranças, os problemas levantados foram mais amplos, os quais também envolveram a ausência de controles e de acompanhamento da inadimplência por diferentes instâncias do Banco.

54. O descontrole, como visto, não foi pontual, envolveu milhares de operações e elevados valores, não sendo, portanto, consistente o argumento de que tais controles e responsabilidades estariam restritos às agências e superintendências estaduais.

55. Não é crível, também, que os dados relativos ao nível de inadimplência do Banco, por linha de crédito, região, agência, número de ações judiciais em curso, valores, o índice de recuperação de créditos, dentre outras informações, não fossem de alguma forma controlados e acompanhados.

56. Relativamente ao Sr. José Andrade Costa, o subitem 9.4.10 do Acórdão nº 944/2010-Plenário justifica a audiência do responsável pelas irregularidades consignadas pelos subitens 9.4.1.1 a 9.4.1.9 e justifica a oitiva, ressaltando que “(...) tendo em vista suas incumbências relativas ao gerenciamento das atividades e do desempenho das Unidades de Recuperação de Créditos, ao desenvolvimento e implantação de instrumentos que viabilizem a recuperações dos créditos de difícil resgate, à sistematização de estratégias de cobrança do ativo operacional irregular, à oferta do suporte necessário à recuperação dos créditos nas unidades operadoras, à gestão do processo de crédito especializado, ao monitoramento do desempenho e da qualidade do processo de crédito, ao suporte à elaboração da programação do FNE, à revisão e atualização das normas dos programas de crédito especializado e ao seu gerenciamento;”.

57. O Acórdão nº 1078/2015-Plenário, por sua vez, ao rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo responsável, ressalta que, dentre as suas atribuições, parte estava prevista na Resolução CMN nº 2.554/1998 e Resoluções da Diretoria nºs 5.262/2007 e 5.272/2008.

58. Como destacado pela Secex/CE, à Área de recuperação de crédito, “subordinada à Área de Crédito e Gestão de Produtos, competia o gerenciamento da inadimplência, participar da definição das políticas de risco do Banco, definir e sistematizar estratégias e mecanismos de cobrança” (peça 256, p. 46).

59. O Apêndice “G” da Resolução de Diretoria nº 5.262/2007, em relação à Área de Crédito e Gestão de Produtos e dos setores a ela vinculados, dispunha ser responsabilidade da área **gerenciar** a implementação e a operacionalização dos negócios relacionados ao **crédito comercial**, ao crédito especializado e serviços bancários. Previa, ainda, que visava, dentre outros objetivos, uma **boa gestão das**

Continuação do TC nº 002.793/2009-0

carteiras de clientes e dos créditos administrados pelo Banco, bem como **coordenar ações de recuperação de crédito** voltadas ao retorno dos valores emprestados.

60. Já a Área de Recuperação de Crédito tinha como atribuição desenvolver e implementar instrumentos para recuperação de créditos de difícil solução e coordenar unidades de recuperação de crédito nas ações voltadas para o retorno dos valores, **gerenciar o nível dos créditos inadimplidos e provisionamento das operações de crédito**, sistematizar estratégias de cobrança, **monitorar as unidades de recuperação de crédito a agências**, dentre outras atribuições.

61. Em vista desse cenário, no caso dos responsáveis indicados, a responsabilização do TCU se deu pela inobservância da Área de suas atribuições de supervisão, acompanhamento, controle, avaliação e revisão das ações de recuperação de crédito.

62. Seguindo essa mesma linha de raciocínio, esses motivos levaram à rejeição dos argumentos apresentados pelo Sr. Edilson Silva Ferreira, para o qual o Acórdão nº 1078/2015-Plenário também destaca, dentre as falhas no exercício do cargo de Gerente, a inobservância da Resolução CMN nº 2.554/1998 e Resoluções da Diretoria nºs 5.262/2007 e 5.272/2008.

63. Como registrado pela Serur, a responsabilização dos Diretores decorreu da não observância das competências fixadas no Estatuto Social, em especial a de supervisão. No caso do ex-Diretor de Negócios, houve falha na supervisão da Área de Crédito e Gestão de Produtos (Ambiente de Recuperação de Crédito).

64. Isso fica claro quando a Serur destaca trecho da instrução da Secex/CE (peça 256, p. 46), o qual tratou da Área de Recuperação de Crédito, que, além de ser responsável pelo gerenciamento da inadimplência, deveria participar na definição das políticas de risco do Banco e sistematizar estratégias e mecanismos de cobrança.

65. Não vislumbro como seria possível exercer essas atribuições sem que a Diretoria e a Superintendência buscassem ter acesso a um mínimo de informações gerenciais e dados a respeito do total de operações ativas, operações em atraso, tempo de atraso, região ou município com maiores índices de inadimplência, bem como o nível de inadimplência por programa e linha de financiamento.

66. A Resolução da Diretoria nº 5262/2007, ao definir que a área de crédito era a responsável pela boa gestão de carteiras de clientes e de créditos administrados pelo Banco, necessariamente pressupôs o constante acompanhamento da inadimplência, medidas de mitigação e de recuperação do crédito concedido.

67. Já o Ambiente de Recuperação de Crédito, ao ser responsável pela coordenação das unidades de recuperação de créditos na busca pela redução da inadimplência, bem como pelo gerenciamento de créditos inadimplidos e provisionamento das operações de crédito, precisaria ter acesso aos dados atualizados a respeito da inadimplência do Banco.

68. Nesse sentido, entendo que os argumentos complementares contidos nos memoriais apresentados não foram suficientes para alterar as conclusões da Serur em rejeitar os recursos apresentados pelos Srs. José Andrade Costa (Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos), Edilson Silva Ferreira (Gerente do Ambiente de Recuperação de Crédito) e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro (ex-Diretor de Negócios).

V

69. Ante o exposto, como discorrido no presente parecer, discordo da proposta de acolhimento do recurso apresentado pelo Sr. **Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva**, ex-Diretor Financeiro e Câmbio do BNB, bem como entendo que não deva ser dado provimento parcial aos recursos interpostos pelos Srs. José Wilkie Almeida Vieira, Lina Ângela Oliveira Salles Moreira, Edilson Silva Ferreira, Roberto Smith, Luiz Carlos Everton de Farias, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, José Andrade Costa e

Continuação do TC nº 002.793/2009-0

Jefferson Cavalcante Albuquerque, com vistas a alterar os patamares das multas fixadas pelo Acórdão recorrido, tendo como base o critério sugerido pela Serur.

70. Por fim, acompanho a proposta da unidade técnica em dar provimento apenas aos recursos interpostos pelos Srs. **Luciano Silva Reis, João Alves de Melo, Dimas Tadeu Madeira Fernandes, Romildo Carneiro Rolim, Oswaldo Serrano de Oliveira e Pedro Rafael Lapa** e afastar a pena de multa a eles aplicada.

Ministério Público, em junho de 2017.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral