

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 002.793/2009-0

Natureza: Pedidos de Reexame (em Auditoria)

Recorrentes: Roberto Smith (ex-presidente); Luiz Carlos Everton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva, Oswaldo Serrano de Oliveira, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro e Pedro Rafael Lapa (ex-diretores); João Alves de Melo, José Wilkie Almeida Vieira e Luciano Silva Reis (ex-membros do Comitê de Auditoria); Dimas Tadeu Madeira Fernandes (ex-Superintendente de Auditoria); Edilson Silva Ferreira (ex-Gerente do Ambiente de Recuperação de Crédito); Jefferson Cavalcante Albuquerque (ex-Superintendente de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos); José Andrade Costa (ex-Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos); Lina Ângela Oliveira Salles Moreira (ex-Gerente do Ambiente de Gestão de Riscos) e Romildo Carneiro Rolim (ex-Gerente do Ambiente de Controles Internos).

Unidade: Banco do Nordeste do Brasil S. A.

SUMÁRIO: PEDIDOS DE REEXAME EM AUDITORIA. MULTAS APLICADAS PELA AUSÊNCIA DE PROVIDÊNCIAS PARA A COBRANÇA DE CRÉDITOS INADIMPLIDOS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO DE ALGUNS RECURSOS, EM FACE DA DESVINCULAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES INERENTES AOS CARGOS OCUPADOS E A ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS QUE SE FAZIAM NECESSÁRIAS. IMPROVIMENTO DOS DEMAIS RECURSOS.

RELATÓRIO

Transcrevo como parte do relatório a instrução elaborada na Secretaria de Recursos (Serur), acolhida pelos dirigentes da unidade:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Luciano Silva Reis (peça 370), José Wilkie Almeida Vieira (peça 375), Lina Ângela Oliveira Salles Moreira (peça 380), João Alves de Melo (peça 385), Edilson Silva Ferreira (peça 389), Dimas Tadeu Madeira Fernandes (peça 395), Romildo Carneiro Rolim (peça 400), Roberto Smith (peça 405), Luiz Carlos Everton de Farias (peça 410), Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva (peça 415), Oswaldo Serrano de Oliveira (peça 420), Paulo Sergio Rebouças Ferraro (peça 425), Pedro Rafael Lapa (peça 430), José Andrade Costa (peça 435), e Jefferson Cavalcante Albuquerque (peça 443) contra o Acórdão 1078/2015 – Plenário (peça 324), proferido nos seguintes termos:

9. Acórdão:

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.);

c) João Alves de Melo, José Wilkie Almeida Vieira e Luciano Silva Reis, Membros do Comitê de Auditoria (art. 42, parágrafo 13, do Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S. A.; art. 15 da Resolução – CMN 3.198/2004);

d) Dimas Tadeu Madeira Fernandes, Superintendente de Auditoria (art. 42 do Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S. A.; Resolução da Diretoria 5.251/2007; Resolução da Diretoria 5.280/2008; Resolução da Diretoria 5.336/2010);

e) Jefferson Cavalcante Albuquerque, Superintendente de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos (Resolução – CMN 2.554/1998; arts. 32 e 33 do Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S. A.; Resolução da Diretoria 5.262/2007; Resolução da Diretoria 5.297/2008; Resolução da Diretoria 5.324/2009; PAA 2009/519-176);

f) Romildo Carneiro Rolim, Gerente do Ambiente de Controles Internos (Resolução – CMN 2.554/1998; arts. 32 e 33 do Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S. A.; Resolução da Diretoria 5.262/2007; Resolução da Diretoria 5.297/2008; Resolução da Diretoria 5.324/2009; PAA 2009/519-176);

g) Lina Ângela de Oliveira Salles Moreira, Gerente do Ambiente de Gestão de Riscos (Resolução – CMN 2.554/1998; arts. 32 e 33 do Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S. A.; Resolução da Diretoria 5.262/2007; Resolução da Diretoria 5.297/2008; Resolução da Diretoria 5.324/2009; PAA 2009/519-176);

h) José Andrade Costa, Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos (Resolução – CMN 2.554/1998; Resolução da Diretoria 5.262/2007; Resolução da Diretoria 5.272/2008);

i) Edilson Silva Ferreira, Gerente do Ambiente de Recuperação de Crédito (Resolução – CMN 2.554/1998; Resolução da Diretoria 5.262/2007; Resolução da Diretoria 5.272/2008);

9.2. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei 8.443/1992 e no art. 217 do Regimento Interno do TCU, caso requerido, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 e do art. 217, parágrafo 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.3. nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações; (...).'

HISTÓRICO

2. Cuidam originalmente os presentes autos de auditoria de natureza operacional (p. 2 da peça 227 à p. 223 da peça 230) realizada no Banco do Nordeste do Brasil - BNB, em cumprimento à determinação constante do Acórdão 2416/2008 – Plenário (TC 020.418/2007-1, Prestação de Contas do BNB, exercício de 2006).

2.1. A fiscalização abrangeu a área de recuperação de créditos e a gestão sobre os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE aplicados em operações de crédito, apontando como principal irregularidade a falta de cobrança judicial das operações de crédito inadimplidas, sendo ao final do trabalho apurada a seguinte situação (posição de 31/12/2008):

a) 25.795 operações de clientes que detinham operações integralmente baixadas em prejuízo, no valor histórico de R\$ 1.102.877.743,33, pendentes de cobrança judicial havia até mais de doze anos;

b) 34.534 operações parcialmente baixadas em prejuízo, no valor total de R\$ 1.258.751.484,38, das quais R\$ 442.037.970,76 correspondentes a prejuízos (valor histórico), também com atrasos similares;

c) 10.424 operações não cobradas, dentre amostra de 46.783 operações, com saldo global de R\$ 409,07 milhões e atrasos superiores a 180 dias;

d) 36.179 operações, totalizando R\$ 1.825.395.965,75, sendo R\$ 588.250.316,84 inadimplidos, selecionadas dentre amostra de 46.783, que apresentavam atrasos superiores a 180 dias e valores superiores a R\$ 15.000, não tendo sido cobradas sob alegação de enquadramento na Lei 11.775/2008, sem que tenham sido efetivos 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.

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');

(...)

9.4.7. Jefferson Cavalcante Albuquerque, Superintendente de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos, pelas irregularidades consignadas nos subitens 9.4.1.1 a 9.4.1.9 deste acórdão (ao final do julgamento atribui-se ao responsável somente as irregularidades descritas nos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.6 e 9.4.1.7 acima), tendo em vista suas incumbências relativas ao gerenciamento dos controles internos inerentes aos processos operacionais e gerenciais e sistemas de informação, ao cumprimento de normas legais e regulamentares nas ações relacionadas às operações de crédito e às estratégias para identificação, avaliação, modelagem, mensuração, monitoração, controle e redução dos riscos operacionais, em especial no concernente ao crédito especializado;

9.4.8. Romildo Carneiro Rolim, Gerente do Ambiente de Controles Internos, pelas irregularidades consignadas nos subitens 9.4.1.1 a 9.4.1.9 deste acórdão (ao final do julgamento atribui-se ao responsável somente as irregularidades descritas nos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.6 e 9.4.1.7 acima), tendo em vista suas incumbências relativas ao gerenciamento dos controles internos inerentes aos processos operacionais e gerenciais e sistemas de informação, assim como ao cumprimento de normas legais e regulamentares nas ações relacionadas às operações de crédito;

9.4.9. Lina Ângela de Oliveira Salles, Gerente do Ambiente de Gestão de Riscos, pelas irregularidades consignadas nos subitens 9.4.1.2 a 9.4.1.9 deste acórdão (ao final do julgamento atribui-se ao responsável somente as irregularidades descritas nos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.6 e

9.4.1.7 acima), tendo em vista suas incumbências relativas às estratégias para identificação, avaliação, modelagem, mensuração, monitoração, controle e redução dos riscos operacionais, em especial no concernente ao crédito especializado;

9.4.10. José Andrade Costa, Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos, pelas irregularidades consignadas nos subitens 9.4.1.1 a 9.4.1.9 deste acórdão (ao final do julgamento atribui-se ao responsável somente as irregularidades descritas nos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.6 e 9.4.1.7 acima), 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;

9.4.11. Edilson Silva Ferreira, Gerente do Ambiente de Recuperação de Crédito, pelas irregularidades consignadas nos subitens 9.4.1.1 a 9.4.1.9 deste acórdão (ao final do julgamento atribui-se ao responsável somente as irregularidades descritas nos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.6 e 9.4.1.7 acima), 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 e à oferta do suporte necessário à recuperação dos créditos nas unidades operadoras;

9.4.15. Dimas Tadeu Fernandes Madeira, Superintendente de Auditoria, pelas irregularidades consignadas nos subitens 9.4.1.1 a 9.4.1.9 deste acórdão (ao final do julgamento atribui-se ao responsável somente as irregularidades descritas nos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.6 e 9.4.1.7 acima), tendo em vista suas incumbências relativas à verificação da confiabilidade e integridade das informações contábeis, financeiras e operacionais e respectivos meios de identificação, mensuração, classificação e divulgação dessas informações, à certificação da adequação e cumprimento das políticas, planos, programas, procedimentos, normas, leis e regulamentos pelas unidades, à detecção e monitoramento da correção dos desvios na aplicação de normas e diretrizes, assim como à avaliação da adequação dos controles internos e da qualidade da gestão dos diversos processos, sistemas, áreas e unidades, objetivando a prevenção de falhas, o aprimoramento do desempenho organizacional, a adesão às normas e regulamentos e a otimização da utilização dos recursos materiais, tecnológicos e humanos;

9.4.16. os membros do Comitê de Auditoria, es João Alves de Melo, José Wilkie Almeida Vieira e Luciano Silva Reis, pelas irregularidades consignadas nos subitens 9.4.1.1 a 9.4.1.9 deste acórdão (ao final do julgamento atribui-se ao responsável somente as irregularidades descritas nos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.6 e 9.4.1.7 acima), tendo em vista suas incumbências relativas à supervisão e avaliação das atividades da auditoria independente e das áreas de auditoria interna e de controles internos, à revisão das demonstrações contábeis e ao assessoramento do Conselho de Administração e dos administradores na observância das boas práticas da governança corporativa e do cumprimento dos dispositivos legais e normativos;'

2.3. As audiências dos ora recorrentes foram realizadas por meio dos expedientes a seguir especificados: Dimas Tadeu Madeira Fernandes (peça 238, p. 28); Edilson Silva Ferreira (peça 239, p. 7); Jefferson Cavalcante Albuquerque (peça 238, p. 47); João Alves de Melo (peça 237, p. 37); José Andrade Costa (peça 239, p. 3); José Wilkie Almeida Vieira (peça 237, p. 49); Lina Ângela de Oliveira Salles Moreira (peça 239, p. 11); Luciano Silva Reis (peça 236, p. 17); Luiz Carlos Everton de Farias (peça 239, p. 20); Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva (peça 236, p. 3); Oswaldo Serrano de Oliveira (peça 239, p. 14); Paulo Sérgio Rebouças Ferraro (peça 239, p. 17); Pedro

Rafael Lapa (peça 238, p. 14); Roberto Smith (peça 239, p. 25); e Romildo Carneiro Rolim (peça 238, p. 51).

2.4. Colhidas as manifestações desses responsáveis, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – Secex/CE examinou conclusivamente os argumentos e elementos de defesa ofertados por meio das instruções constantes das peças 256 e 314, concluindo-se que as razões de justificativa apresentadas acerca da falta de cobrança judicial das operações de crédito inadimplidas não mereciam acatamento.

2.5. O Ministério Público junto ao TCU, por meio do parecer constante da peça 317, alinhou-se à manifestação da unidade técnica no tocante aos aludidos responsáveis, oportunidade em que destacou 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.

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.

2.7. O Relator **a quo** aquiesceu aos pareceres quanto à proposta de aplicação de multa aos mencionados responsáveis, por entender que houve falta de zelo no atendimento às atribuições estabelecidas nas normas de regência, sendo que, em relação à dosimetria das penas, fez consignar o seguinte:

‘38. Quanto à dosimetria das multas a serem aplicadas, entendo que é razoável optar pela uniformidade dos valores, uma vez que todos os 15 (quinze) gestores apenados (presidente, diretores, membros do comitê de auditoria, superintendentes e gerentes dos ambientes afetos à cobrança dos créditos), foram condenados exatamente pelas mesmas irregularidades. Além disso, a despeito de exercerem cargos de deveres e responsabilidades diferentes, entendo ser muito difícil a mensuração da relação entre suas condutas e as irregularidades aventadas, mormente face ao grau de subjetividade pela qual esta relação se caracteriza.’

2.8. Inconformados com os termos do Acórdão 1078/2015 – Plenário, os recorrentes indicados no item 1 da presente instrução, interpuseram pedidos de reexame em que pleiteiam, em suma, a nulidade da deliberação ou sua reforma a fim de afastar as responsabilidades e as multas a eles impostas.

2.9. Registre-se que, estando os autos conclusos nesta unidade técnica para análise, foram carreados ao processo memorias e elementos adicionais pelos recorrentes, constantes das peças 466, 467, 468, 469, 470, 539, 545 e 546, os quais também serão considerados para todos os efeitos no exame que se seguirá.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se os exames preliminares de admissibilidade constantes das peças 447 a 461, em que esta Serur manifestou-se pelo conhecimento dos recursos e concessão de efeito suspensivo aos subitens 9.1. e 9.3 do Acórdão 1.078/2015 – Plenário. Tal proposta foi acolhida pelo Relator, Ministro José Múcio Monteiro, conforme Despacho constante da peça 465.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1 Constituem objeto dos recursos as seguintes questões:

- a) individualização das condutas imputadas;
- b) reprovabilidade das condutas dos responsáveis; e
- b) dosimetria das multas aplicadas.

4.2. Cabe registrar, desde logo, que os recursos formulados (peças 370, 375, 380, 385, 389, 395, 400, 405, 410, 415, 420, 425, 430, 435 e 443) apresentam teor em quase todo semelhante, à

exceção das considerações específicas feitas pelos recorrentes quanto ao cargo ocupado e o regramento aplicável.

4.3. Desta forma, para melhor organização da presente instrução, somente será feita remissão às páginas das peças quando indispensáveis à análise particularizada ou circunstanciada de um determinado recorrente ou situação apresentada nos recursos.

5. Da individualização das condutas imputadas.

Argumento:

5.1 Em linhas gerais, os recorrentes sustentam que foram condenados por condutas comissivas e omissivas que não eram de suas respectivas alçadas, de modo que a deliberação recorrida não individualizou a conduta de cada qual, aplicando-se as multas sem distinção de cargo ou função, bem como sem analisar especificamente o grau de responsabilidade dos agentes.

5.2 Sustenta-se que tal postura foi adotada pela dificuldade em individualizar as ações dos envolvidos, razão pela qual se optou por apenar igualmente os responsáveis, quando o melhor seria excluir as responsabilidades, trazendo à colação precedente jurisprudencial quanto à necessidade de individualização das condutas no processo administrativo (STJ, RMS 20665, de 05/11/2009).

5.3 Defendem que, em nenhum momento, o relatório da deliberação recorrida aborda minuciosamente as atribuições de cada um dos recorrentes e a vinculação deles aos fatos apontados, havendo assim erro grosseiro por parte da unidade técnica quanto à vinculação e à indicação das normas violadas, o que prejudicaria a defesa dos responsáveis.

*5.4 Fazem referência a trecho do Voto condutor do acórdão recorrido (item 38), o qual demonstraria que os agentes foram julgados em razão dos cargos que exerciam e não das condutas praticadas, não dispondo, assim, o Relator **a quo** dos elementos mínimos para a individualização das condutas e o estabelecimento da relação com as irregularidades aventadas no relatório da deliberação.*

5.5. Registre-se que, além dessas considerações de cunho geral, são declinados argumentos em cada recurso no sentido de que não haveria a indicação da norma violada pelos responsáveis, bem assim a especificação das funções que deixaram de cumprir em afronta aos interesses do BNB, considerando o cargo ocupado por cada qual deles.

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.

5.10. 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 irregulares, 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.

5.13. Relativamente à alegação dos recorrentes acerca da ausência de indicação das respectivas normas violadas, os argumentos apresentados não procedem, uma vez que para cada um deles foi especificado o dispositivo contrariado em face das irregularidades apuradas, conforme capitulado no subitem 9.1.1.1. do Acórdão recorrido:

‘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.);

c) João Alves de Melo, José Wilkie Almeida Vieira e Luciano Silva Reis, Membros do Comitê de Auditoria (art. 42, § 13, do Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S. A.; art. 15 da Resolução – CMN 3.198/2004);

d) Dimas Tadeu Madeira Fernandes, Superintendente de Auditoria (art. 42 do Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S. A.; Resolução da Diretoria 5.251/2007; Resolução da Diretoria 5.280/2008; Resolução da Diretoria 5.336/2010);

e) Jefferson Cavalcante Albuquerque, Superintendente de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos (Resolução – CMN 2.554/1998; arts. 32 e 33 do Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S. A.; Resolução da Diretoria 5.262/2007; Resolução da Diretoria 5.297/2008; Resolução da Diretoria 5.324/2009; PAA 2009/519-176);

f) Romildo Carneiro Rolim, Gerente do Ambiente de Controles Internos (Resolução – CMN 2.554/1998; arts. 32 e 33 do Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S. A.; Resolução da Diretoria 5.262/2007; Resolução da Diretoria 5.297/2008; Resolução da Diretoria 5.324/2009; PAA 2009/519-176);

g) Lina Ângela de Oliveira Salles Moreira, Gerente do Ambiente de Gestão de Riscos (Resolução – CMN 2.554/1998; arts. 32 e 33 do Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S. A.; Resolução da Diretoria 5.262/2007; Resolução da Diretoria 5.297/2008; Resolução da Diretoria 5.324/2009; PAA 2009/519-176);

h) José Andrade Costa, Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos (Resolução – CMN 2.554/1998; Resolução da Diretoria 5.262/2007; Resolução da Diretoria 5.272/2008);

i) Edilson Silva Ferreira, Gerente do Ambiente de Recuperação de Crédito (Resolução – CMN 2.554/1998; Resolução da Diretoria 5.262/2007; Resolução da Diretoria 5.272/2008);’

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.

5.15. Nada obstante, no caso dos recorrentes Luciano Silva Reis e João Alves de Melo, ex-integrantes do Comitê de Auditoria à época, os argumentos recursais apresentados merecerem acolhimento, embora por razão diversa da examinada acima, ou seja, a suposta ausência de individualização das condutas.

5.16. É que, apesar de configurado o nexo entre as irregularidades e as atribuições dos cargos por eles exercidos, enquanto integrantes do Comitê de Auditoria do BNB e da Superintendência de Auditoria, assiste razão aos recorrentes quanto ao fato de que, em virtude do curto período em que estavam no exercício de suas funções, não se pode atribuir a eles a ausência de providências quanto a situação que vinha de longo período de tempo, no caso a falta de cobrança das operações de crédito em atraso.

5.17. Com efeito, conforme alegado pelos recorrentes (peça s 370, p. 5; peça 385, p. 5), Luciano Silva Reis e João Alves de Melo passaram a integrar o Comitê de Auditoria do BNB somente em 29/9/2008, sendo que a posição (ou estoque) indicada no relatório de auditoria data de 31/12/2008, ou seja, apenas 3 (três) meses depois, de modo que não se pode imputar a eles responsabilidade relativamente à situação de atraso constituída muito tempo antes de assumirem suas funções, sem contar que muitos dos créditos já estavam prescritos àquela altura.

5.18. O mesmo raciocínio se aplica aos recorrentes Dimas Tadeu Madeira Fernandes (ex-Superintendente de Auditoria) e Romildo Carneiro Rolim (ex-Gerente do Ambiente de Controles Internos), pois, embora por períodos distintos, ocuparam por pouco espaço de tempo os respectivos cargos até a data limite utilizada pela auditoria para o levantamento da posição de operações de crédito em atraso, ou seja, 31/12/2008.

5.19. Conforme alegado nos recursos (peça 395, p. 11; peça 400, p. 9), Dimas Tadeu passou a exercer a Superintendência de Auditoria em agosto de 2008, enquanto Romildo Rolim assumiu a Gerência do Ambiente de Controles Internos em abril do mesmo ano, ou seja, um período de aproximadamente 3 (três) e 7 (sete) meses até a posição (ou estoque) adotada no relatório de fiscalização, não sendo por isso razoável exigir dos responsáveis a adoção de providências referente a atrasos, em grande parte, configurados anteriormente ao ingresso nas suas respectivas funções.

5.20. De fato, o relatório da equipe de auditoria (peça 230, pp. 34-35) estima que aproximadamente 78% das operações de crédito iniciaram seus atrasos no período de 1996 a 2007, sendo que, da amostra levantada pela fiscalização referente a operações com atraso superior a 180 dias (total de 1.662 operações), a maior parte delas (83%) teve início antes de abril de 2008, de modo que apenas 13% ocorreram após o ingresso do responsável na chefia da gerência mencionada.

5.21. Em que pese esta última constatação, deve ser considerado que a atuação, tanto da superintendência de auditoria quanto do ambiente de controle interno, não acontecia de forma imediata à concretização dos atrasos na cobrança das operações de crédito, mas sim por meio de ação posterior junto às unidades e aos gestores operacionais diretamente encarregados da recuperação de crédito.

5.22. Assim, conquanto fosse da alçada dos responsáveis pelos órgãos de auditoria e controle interno a verificação das operações, processos e serviços das demais áreas do BNB, entende-se que, no caso concreto, a questão temporal assume papel relevante na avaliação das condutas dos agentes, isso porque o longo período sem adoção de providências foi decisivo para a responsabilização, conforme destacou a instrução da Secex/CE (peça 256, pp. 41-42):

‘160. A falta de cobrança das operações em atraso não comporta sequer o argumento de complexidade, já que depende de verificações simples e diretas sobre os dados de controle das mesmas, que guardam as datas de todas as ocorrências, inclusive registrando em campo específico o momento do início do atraso. Nem se faria necessário processamento. Havendo operações em atraso, seria imediata a detecção daquelas que já haviam ultrapassado o prazo determinado para início das ações de cobrança. Essas deveriam, por consequência, estar registradas nos controles de processos de cobrança.

161. Não houve, porém, ao longo dos anos, qualquer verificação da existência das ações em atraso que não haviam sofrido as ações de cobrança devidas. Nem mesmo as operações já baixadas em prejuízo foram averiguadas quanto a este tipo de ação.

162. 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.'

5.23. Tal circunstância, ainda que não afaste integralmente a responsabilidade dos recorrentes, pode ao menos justificar eventual desconhecimento ou inexistência de tempo hábil para que pudesse adotar as providências pertinentes, que não pode ser desconsiderado por esse Tribunal, sobretudo por se tratarem de atos que não são correção imediata, mas que implicam reformulação de políticas e práticas no âmbito da instituição, o que só veio a acontecer após a auditoria do TCU.

5.24. Desta forma, as razões recursais apresentadas por Luciano Silva Reis, João Alves de Melo e Romildo Carneiro Rolim devem ser acolhidas, uma vez que descaracterizadas as respectivas responsabilidades, ensejando assim o provimento de seus recursos, afastando-lhes as multas aplicadas.

5.25. Por outro lado, não merecem acolhimento os argumentos recursais apresentados pelos demais recorrentes especificados no item 1 desta instrução, uma vez que não comprovados os vícios apontados examinados neste tópico quanto à individualização de suas condutas.

6. Da reprovabilidade das condutas dos responsáveis.

Argumentos:

6.1. Sustenta-se a inexistência de conduta minimamente reprovável que justifique a pena imposta aos responsáveis, uma vez que as irregularidades apontadas pela unidade técnica não poderiam ter sido praticadas por eles. Nesse sentido, defendem os recorrentes que as condutas destacadas na deliberação não eram de suas respectivas alçadas, ponto em que cada qual descreve as funções atribuídas aos cargos por eles ocupados na Instituição.

6.2. Parte dos recorrentes reitera ainda as manifestações anteriormente apresentadas pelo BNB (peça s 81-83), a fim de demonstrarem que foram adotadas providências em relação às operações de crédito indicadas no Acórdão 944/2010 – Plenário com vistas à redução da inadimplência, de modo que não se justificariam as conclusões constantes do acórdão recorrido quanto à ausência de zelo no atendimento de suas atribuições, se o banco comprovou o cumprimento da referida deliberação.

6.3. Argumentam que a cobrança das operações de crédito era de responsabilidade das agências do BNB e que, conforme a sistemática estabelecida em normativo interno da entidade, os recorrentes só tinham atribuição sobre as operações já ajuizadas, de modo que, antes desse procedimento, as dívidas não chegavam ao conhecimento dos responsáveis.

6.4. Desta forma, as operações de créditos questionadas não eram de suas competências, conforme teria sido admitido no Acórdão 751/2010 – Plenário, proferido no processo de prestação de contas do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) referente ao exercício de 1996, em decorrência de recurso de revisão do Ministério Público, no qual se abordou, dentre outras irregularidades, a pendência de cobranças judiciais de operações de créditos inadimplidas.

6.5. Por fim, no intuito de comprovarem a ausência de responsabilidade acerca das irregularidades apuradas nos autos, os recorrentes trazem à colação o teor de decisões judiciais relacionadas à auditoria operacional em questão, proferidas nos seguintes processos: 0000348-98.2014.4.05.8100, da 32ª Vara Federal do Ceará (peça 546, pp. 4-19); n. 0013072-42.2011.4.05.8100, da 11ª Vara Federal do Ceará (peça 395, pp. 21-36); 0001299-11.2015.4.05.0000 (HC 5891/CE, peça 389, pp. 74-79); 0001297-41.2015.4.05.0000 (HC 5889/CE, peça 380, pp. 23-28); 0009614-62.2014.4.05.0000/02 (HC5727/CE, peça 405, p. 25-27); e 0009947-14.2014.4.05.0000 (HC 5758/CE, peça 385, pp. 25-31). Registre-se que também foi trazido aos autos o teor da deliberação da

5ª Câmara de Coordenação Revisão do Ministério Público Federal referente ao Inquérito Civil 1.15.000.000391/2010-64 (peça 539, pp. 5-6).

Análise:

6.6. Primeiramente, afigura-se improcedente a alegação dos recorrentes quanto a não ser justificada a conclusão do acórdão recorrido acerca da ausência de zelo dos responsáveis no atendimento de suas atribuições, sob o argumento de que as manifestações apresentadas pelo BNB demonstrariam o cumprimento do Acórdão 944/2010 – Plenário com vistas à redução da inadimplência.

6.7. Alegação semelhante havia sido declinada e não acolhida quando do exame das razões de justificativa ofertadas pelos ora recorrentes, tendo em vista que as condutas levadas em conta para a responsabilização dos agentes foram aquelas praticadas em período anterior à realização da auditoria (março/2009 a janeiro/2010), mais precisamente até 31/12/2008, data da posição (ou estoque) das operações de crédito em atraso levantadas pela equipe de auditoria, conforme descrito no Acórdão condenatório.

6.8. A constatação de que houve redução da inadimplência após a prolação do Acórdão 944/2010 – Plenário não constitui novidade nos autos, conforme destacado na instrução da Secex/CE que subsidiou a prolação da deliberação recorrida. E, ao contrário do efeito desejado pelos recorrentes, apenas evidencia que, antes dos apontamentos realizados pela fiscalização do TCU, as medidas relativas à cobrança das operações de crédito em atraso deixavam em muito a desejar, **verbis** (peça 256, p. 29):

‘97. Nota-se baixo índice de desempenho das atividades de cobrança, o que só vem confirmar as irregularidades detectadas e reforçar a necessidade de adoção das medidas determinadas no item 9.2 do Acórdão 944/2010-Plenário, subitens 9.2.1 a 9.2.7.

98. A efetivação de acompanhamento pode ser incluída no bojo das medidas adotadas pelo responsável como contribuição para melhorar o desempenho. No entanto, não serve à defesa. O relatório discutido trata de ações do segundo semestre de 2009, adotadas depois do conhecimento dos resultados preliminares da auditoria, em decorrência do qual já havia ocorrido significativa troca de informações da equipe com o Banco, mencionando explicitamente as irregularidades detectadas. O Ofício de Requisição 32/2009-14 (peça 3, pp. 13-14), de 19/6/2009, explicitou a pendência irregular de cobranças, que já vinha sendo discutida desde o início da auditoria, em março/2009. As requisições seguintes (peça 3, pp. 60-62; peça 4, pp. 46-48; peça 6, pp. 1-7; peça 19, pp. 8-12), continuam a tratar do assunto. Nos intervalos entre as mencionadas requisições, os autos trazem, junto às informações prestadas pelos gestores do BNB, indicação das providências então adotadas já em função das irregularidades por eles confirmadas, além de justificativas correspondentes aos procedimentos falhos.

99. Confirmando que as mencionadas verificações só foram adotadas depois que o trabalho de auditoria apontou as irregularidades, o próprio gestor informa (peça 243, p. 45) sobre a criação, em 11/8/2009, ‘de uma força tarefa para agilizar o processo de encaminhamento de dívidas executáveis para ajuizamento’. Ora, se uma força tarefa foi criada naquela data, já com o fim de solucionar a questão objeto da audiência, não se pode aceitar que o acompanhamento apontado no quadro acima possa afastar a responsabilidade do gestor em foco pelas irregularidades. Os índices de 40,23% e 11,21% de conformidade, além de confirmar os dados da auditoria, não possuem sequer parâmetro de comparação anterior que possa ser alegado como indicativo de que alguma melhoria fora alcançada, mesmo observando-se patamar tão desfavorável à defesa.’

6.9. No tocante à tentativa dos recorrentes de se eximirem de responsabilidade, sob o argumento de que as cobranças das operações de crédito eram de competência das agências, bem assim que, conforme a sistemática então vigente, não poderiam ter tido conhecimento das dívidas em atraso, essa alegação recursal merece ser rechaçada, tendo em vista que em nenhum momento lhes foi imputada atribuições afetas às agências.

6.10. Embora a emissão da Autorização de Cobrança Judicial – ACJ fosse da competência das agências, iniciando-se com este ato o processo cobrança judicial das dívidas, vale lembrar que a responsabilização dos recorrentes não foi motivada por falhas ou deficiências relacionadas às ações de cobrança, mas sim pelo conjunto das irregularidades verificadas no processo de supervisão, monitoramento e controle da recuperação do crédito, conforme ilustra o seguinte excerto da instrução da Secex/CE (peça 256, p. 47):

‘195. Acerca dos argumentos do parágrafo 181, cumpre dizer que a audiência não atribui ao gestor em foco a responsabilidade pelas ações de cobrança, que são de competência das agências e URCs. À Área de Recuperação de Crédito, como visto acima, competia ter monitorado devidamente as operações, acompanhando a ocorrência de operações inadimplentes e o quadro geral de inadimplência, adotando estratégias e modos de atuação adequados de cobrança, como meio de recuperação dos valores aplicados nas operações, avaliando os resultados alcançados pelas diversas unidades e adotando as medidas corretivas exigíveis em cada caso. Diante do apontado pela auditoria, conclui-se que essa atuação não houve. (...)’

6.11. Assim, os responsáveis não foram punidos por deixarem de emitir as autorizações de cobrança judicial, mas sim por deixarem de exercer suas atribuições de supervisão, acompanhamento, controle, avaliação e revisão da atuação das unidades encarregadas do processo de cobranças das operações de crédito, conforme bem assinalado na mencionada instrução da Secex/CE ao examinar a atuação da área jurídica da entidade (peça 256, pp. 116-117):

‘702. Apesar de a auditoria ter apresentado resultados que se vinculam ao processo de cobrança do BNB, incluindo-se seu desfecho em processos judiciais, o trabalho não teve como escopo os procedimentos judiciais, a cargo da Área Jurídica do BNB. Abrangeu o gerenciamento das operações de crédito, incluindo o processo de acompanhamento das operações passíveis de cobrança judicial, a efetivação das medidas de cobrança extrajudicial previstas nos normativos, a instrução das Autorizações de Cobrança Judicial (ACJ) e o encaminhamento das operações em atraso, quando não objetos de propostas de regularização de dívidas, para instauração dos processos judiciais cabíveis.

703. Todos os procedimentos elencados são de responsabilidade das agências e das Unidades de Recuperação de Crédito, funcionando no âmbito da Área de Crédito e Gestão de Produtos. Além desses setores, a auditoria apontou a responsabilização das áreas às quais atribuídas tarefas de supervisão, acompanhamento, controle, avaliação e revisão da atuação dessas unidades, nos diversos níveis. A Área Jurídica, não fazendo parte de nenhum desses níveis, só toma conhecimento das ações de cobrança a adotar na sua alçada quando, concluída a instrução das ACJs, as operações se encontram preparadas para a abertura de processos judiciais. Antes disso, embora haja previsão, no fluxo da mencionada instrução, de atuação da área, esta se restringe à prestação de assessoria, nos casos em que os agentes operacionais necessitam de informações técnicas jurídicas fora de seu domínio.’

6.12. De outra parte, não é crível o argumento acerca do desconhecimento das dívidas em atraso por parte dos responsáveis, o que, segundo eles, somente seria possível após o ajuizamento das ações de cobranças. Ora, o volume da dívida não saldada, assim como a expressiva quantidade de operações de crédito em atraso, poderia sim ter sido ser facilmente detectado pelos responsáveis porventura tivessem desempenhado a contento suas atribuições, no caso supervisão, acompanhamento, controle, avaliação e revisão da atuação das unidades encarregadas da recuperação do crédito.

6.13. Na esteira desta análise, também não procede a tentativa dos recorrentes de afastarem suas responsabilidades, sob o argumento de que o Acórdão 751/2010 – Plenário respaldaria a tese defendida por eles, vez que a situação tratada por aquela deliberação não se assemelha ao caso dos autos, conforme anteriormente refutado pela instrução da Secex/CE (peça 256, p. 121), **verbis**:

‘715. No entanto, a situação questionada no presente processo apresenta-se divergente da examinada quando das deliberações indicadas, conforme os comentários seguintes;

a) nas deliberações, são referidos casos esporádicos de falta de cobrança judicial, cujo quantitativo total alcança 265 operações, em situação em relação à qual cabe a ponderação da alínea 'b' do item '14' do voto transcrito, de que as ações de cobrança, individualizadas, seriam de responsabilidade dos gerentes, em atuação descentralizada, não da Diretoria ou do Conselho de Administração;

b) no caso presente, trata-se de um total de operações irregulares nunca inferior a 38.530, cuja cobrança já se encontra determinada no Acórdão 944/2010-Plenário, por corresponderem às situações mais graves, mas alcançando 53.325, conforme o levantamento global da auditoria, montante que pode ainda ser adicionado de até 36.179 operações, cujo enquadramento em norma excludente é defendido pelo BNB, não encontrando, porém, respaldo na legislação;

c) atingida quantidade tão significativa de operações irregulares, não se pode mais falar em ações individualizadas ou descentralizadas, pois se configura situação a ser abordada no nível gerencial, de supervisão e de administração superior;

d) a irregularidade aqui enfocada se vincula diretamente, portanto, às competências dos colegiados mencionados;

e) o assunto foge ao exame de obediência ou não às normas internas, por parte das instâncias inferiores (item '19', alínea 'b', do trecho transcrito), exatamente porque, ao contrário do que ocorreu no caso examinado na deliberação indicada, a alçada do acompanhamento e das providências decorrentes não era afeta àquelas instâncias, responsáveis pela administração quotidiana dos contratos de financiamento, mas aos níveis superiores de administração, observando, no caso da Diretoria, o disposto nos arts. 22, 28 e 31, e, em se tratando do Conselho, no art. 20 do Estatuto Social do Banco, atribuições vinculadas ao zelo pelo atendimento às finalidades sociais e de desenvolvimento visadas pela aplicação dos recursos administrados pela empresa, inclusive em atendimento ao disposto no art. 153 da Lei 6.404/1976.'

6.14. De fato, a referida deliberação, assim como o Acórdão 750/2010 – Plenário, referente às contas de 1994 do FNE, tratam de situações pontuais de operações de crédito em atraso, razão pela qual não se poderia atribuir aos escalões superiores do BNB responsabilidade por atos de competência das agências. Já no caso dos autos, avaliou-se a conduta dos responsáveis relacionada à supervisão, ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à revisão da atuação das unidades encarregadas da recuperação do crédito, de modo que o precedente não se amolda ao caso concreto.

6.15. Em relação às decisões da Justiça Federal e do Ministério Público Federal juntadas aos autos pelos recorrentes, cabe primeiramente lembrar que no ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas – cível, criminal e administrativa, de modo que o TCU pode perfeitamente apenar o responsável ainda que o órgão judicial não o tenha feito.

6.16. A independência das instâncias, conforme bem consignado no Acórdão 2983/2016 – 1ª Câmara, só deixa de prevalecer quando a decisão judicial que declara a inexistência do fato ou nega sua autoria é proferida em ação de natureza criminal. Tratando-se de ação civil, prevalece a regra geral, que é a incomunicabilidade das instâncias civil, penal e administrativa.

6.17. Aliás, nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal - STF quando do julgamento do Mandado de Segurança 23.625-6/DF, cuja ementa restou lavrada nos seguintes termos:

'MANDADO DE SEGURANÇA. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS PENAL E ADMINISTRATIVA. EXCEÇÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO INEXISTENTE. INSUFICIÊNCIA DE PROVAS. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Sentença proferida em processo penal poderá servir de prova em processos administrativos apenas se a decisão concluir pela não-ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria. Exceção ao princípio da independência e autonomia das instâncias administrativa e penal. 2. Decisão judicial em sede penal incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas. 3.

Questões controvertidas a exigir dilação probatória não são suscetíveis de análise em mandado de segurança. Segurança denegada.'

6.18. *Compulsando o teor das decisões proferidas no âmbito da Justiça Federal do Ceará e do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, vê-se que, em nenhum momento, houve manifestação conclusiva pela inexistência do fato ou negativa de autoria, mas sim o não prosseguimento das ações penais em razão da inépcia da denúncia, por ausência de descrição individualizada das condutas ilícitas, motivos incapazes de obstar a atuação deste Tribunal no exercício de seu mister constitucional de fiscalizar os atos praticados pelos gestores públicos.*

6.19. *No caso da deliberação do Ministério Público Federal quanto ao arquivamento de inquérito civil, ainda que fosse superado o óbice da independência das instâncias, visto tratar-se de apuração destinada a comprovar atos de natureza cível (improbidade administrativa), nota-se que a decisão do órgão ministerial foi também no sentido de ausência de indícios ou provas para o prosseguimento da investigação, o que, de todo modo, não impediria a atuação deste Tribunal.*

6.20. *Em conclusão, as referidas decisões não socorrem aos responsáveis, de modo que o argumento recursal não merece ser acolhido.*

6.21. *Passa-se agora ao exame dos argumentos específicos declinados por cada qual dos recorrentes quanto à ausência de vinculação de suas atribuições com as irregularidades apontadas, iniciando-se pelos ocupantes dos cargos de superintendente e gerente dos ambientes afetos à gestão da recuperação de crédito, os quais estavam mais diretamente ligados às ocorrências apontadas nos autos.*

6.22. *No caso de José Andrade Costa (Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos), releva-se infrutífera a tentativa do recorrente (peça 435, p. 14-19) de eximir-se de sua responsabilidade sob o argumento de que as irregularidades apuradas não estavam relacionadas à unidade por ele chefiada, pois competia sim à Área de Crédito e Gestão de Produtos a coordenação das ações de recuperação de crédito voltadas ao retorno dos valores emprestados, objetivando a redução da inadimplência.*

6.23. *Com efeito, conforme bem assinalou a instrução da Secex/CE (peça 256, p. 46):*

'187. (...) Ao Ambiente de Recuperação de Crédito, subordinado à Área de Crédito e Gestão de Produtos, competia o gerenciamento da inadimplência, participar da definição das políticas de risco do Banco e definir e sistematizar estratégias e mecanismos de cobrança. Esse objeto de atuação, portanto, incluindo recuperação de crédito, retorno dos valores emprestados e redução da inadimplência, foi, durante todo o período questionado, atribuição do defendente.'

6.24. *A propósito, assim dispunha a Resolução da Diretoria 5262/2007 no respeitante à atribuição da Área de Crédito e Gestão de Produtos e também dos setores (ambientes e célula de apoio) a ela vinculados (peça 155, pp. 21-76):*

'Apêndice 'G' da RD 5262/2007

Órgão

1.1. Área de Crédito e Gestão de Produtos

Subordinação: Diretoria de Negócios.

Responsabilidade Básica: gerenciar a implementação e a operacionalização dos negócios relacionas com crédito comercial, crédito especializado e serviços bancários, assegurando adequados níveis de qualidade dos processos de trabalho e a boa gestão das carteiras de clientes e de créditos administradas pelo Banco; coordenar as ações de recuperação de crédito voltadas ao retorno dos valores emprestados, objetivando a redução da inadimplência.

1.1.3. Ambiente de Recuperação de Crédito

Subordinação: Área de Crédito e Gestão de Produtos.

Responsabilidade Básica: desenvolver e implementar instrumentos corporativos que viabilizem a recuperação de créditos de difícil solução e coordenar as Unidades de Recuperação de Créditos nas ações voltadas para retorno dos valores emprestados, objetivando a redução da inadimplência.

Funções:

1. *Gerenciar níveis de créditos inadimplidos e provisionamento das operações de crédito.*
 2. *Formatar instrumentos que ofereçam soluções corporativas diferenciadas para recuperação de créditos inadimplidos.*
 3. *Definir e sistematizar estratégias e mecanismos de cobrança em função das características dos créditos.*
 4. *Monitorar as Unidades de Recuperação de Crédito e Agências, dando suporte necessário para a efetividade na recuperação de créditos inadimplidos.*
 5. *Participar da definição das Políticas de Risco para o Banco.*
- 1.1.3.1. Célula de Apoio Operacional*
1. *Dar suporte ao Ambiente de Recuperação de Crédito para definição de estratégias ligadas à recuperação de crédito e à redução do nível de provisão.*
 2. *Subsidiar estudo para elaboração da política de crédito do banco, visando à redução da inadimplência.*
 3. *Fornecer aos órgãos de estudo e de decisão do Banco sinalizações relevantes quanto à situação das operações de crédito inadimplidas.*
 4. *Gerenciar sistemas inerentes ao funcionamento do Ambiente de Recuperação de Crédito.*
 5. *Monitorar os resultados relacionados à recuperação de crédito e provisionamento das Agências e Unidades de Recuperação de Crédito.*
 6. *Fornecer a órgãos internos e entidades reguladoras informações inerentes às ações voltadas à recuperação de crédito.*
- 6.25. *Em relação à alegação de que não competia à Área de Recuperação de Crédito a responsabilidade pelas cobranças judiciais, mas sim às agências, tal argumento já foi devidamente refutado acima (itens 6.5. a 6.7), restando consignado que a responsabilização dos diversos agentes arrolados no processo decorreu da falta de observâncias das atribuições supervisão, acompanhamento, controle, avaliação e revisão da atuação das unidades encarregadas da recuperação do crédito.*
- 6.26. *Portanto, os argumentos declinados por José Andrade Costa (Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos) não merecem acolhimento, eis que comprovadas as irregularidades atribuídas a sua pessoa.*
- 6.27. *Quanto a Edilson Silva Ferreira (Gerente do Ambiente de Recuperação de Crédito), observa-se que apresentou (peça 389, pp. 13-17) argumentos semelhantes ao do seu superior hierárquico, José Andrade Costa (Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos), de modo que se aplicam a ele as mesmas considerações expendidas em relação a este último.*
- 6.28. *De fato, restou cabalmente demonstrado que o Ambiente de Recuperação de Crédito tinha, dentre outras competências, a atribuição de gerenciar os níveis de créditos inadimplidos, bem assim monitorar as unidades de recuperação de crédito e agências, dando o suporte necessário para a efetividade na recuperação de créditos inadimplidos, nos termos da norma acima transcrita.*
- 6.29. *Desta forma, tendo em vista que faltou com dever no cumprimento de suas atribuições, os argumentos apresentados por Edilson Silva Ferreira não merecem acolhimento.*
- 6.30. *O recorrente Jefferson Cavalcante Albuquerque (Superintendente de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos) sustenta no seu apelo (peça 443, pp. 12-18) que a Diretoria do BNB não atribuiu à unidade sob sua chefia competência para supervisionar ou promover a cobrança de dívidas, o que seria da incumbência das agências e superintendência estaduais.*
- 6.31. *Desta forma, afirma o recorrente que restaria demonstrado de sua parte a inexistência de falta de diligência ou conduta irregular, bem como a conexão entre as suas atribuições e os fatos tidos como irregulares pela auditoria do TCU.*
- 6.32. *Não procede a presente tese recursal acima, vez que se afigura inequívoca a conexão entre as atribuições da Superintendência de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos e as*

irregularidades apuradas nos autos, à vista das competências estabelecidas para a unidade sob sua chefia e os respectivos setores subordinados, conforme o teor da Resolução de Diretoria 5262/2007 (peça 155, pp. 21-76):

‘Apêndice ‘A’ da Resolução RD/5262/2007

Órgão

Área de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos

Subordinação: Diretoria de Controle e Risco.

Responsabilidade Básica:

a. Desenvolver estratégias para identificar, avaliar, monitorar, controlar, gerir e mitigar os riscos de crédito, de mercado e liquidez e operacional e definir os níveis de alocação de capital mínimo para suportar esses riscos.

(...)

b. Implementar controles internos, de forma segregada das demais áreas, das atividades desenvolvidas em todas unidades do Banco, envolvendo os processos operacionais e gerenciais, sistemas de informações e, ainda, assegurar o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis.

Ambiente de Controles Internos.

Subordinação: Área de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos

Responsabilidade Básica:

a. Definir mecanismos e procedimentos de controle voltados para a mitigação dos riscos do Banco em suas atividades e sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais.

b. Executar, de forma segregada das demais funções do Banco, as atividades inerentes à gestão do Sistema de Controles Internos, com vistas a assegurar a eficiência dos controles existentes em cada processo.

c. Acompanhar o cumprimento, pelas demais áreas do Banco, das normas legais e regulamentares aplicáveis à Instituição.

d. Verificar a conformidade das operações, processos, produtos e serviços.

(...)

1.1.3 Ambiente de Gestão de Riscos

Subordinação: Área de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos.

Responsabilidade básica: Assegurar a manutenção dos níveis de riscos adequados às estratégias e estrutura de capital do Banco, por meio da gestão de modelos e metodologias voltados ao risco de crédito, de mercado e liquidez e operacional.

Funções:

(...)

10. Avaliar, de forma corporativa, os riscos de crédito, de mercado e liquidez, buscando a segurança, qualidade, liquidez e diversificação, pelos diversos matizes de visão, bem como ações específicas de mitigação destes riscos, levando-se em conta os impactos e exigências no patrimônio de referência do Banco.

(...)

14. Avaliar, de forma corporativa, os níveis de provisões para devedores duvidosos.

(...)

18. Avaliar os resultados da mensuração, objetivando ações específicas de mitigação dos riscos, levando-se em conta os impactos e exigências no patrimônio de referência do Banco.

19. Identificar os riscos, pontos de controles, perdas, fragilidades do processo, ações de mitigação de riscos, bem como definir os Indicadores Chaves de Risco – ICR, em parceria com os gestores dos processos.

(...)

23 Acompanhar os Indicadores Chaves de Risco – ICR criados para os processos do Banco.

24 Avaliar a efetividade dos resultados obtidos nos processos inerentes à gestão do risco operacional.

(...)'

6.33. Em momento algum se exigiu do responsável e ora recorrente o cumprimento de atribuições específicas relacionadas à ação de cobrança, mas sim a observância das atribuições pertinentes aos controles internos e gestão de risco da entidade, conforme bem asseverou a instrução da Secex/CE (peça 256, p. 32), **verbis**:

'105. Considerando especificamente o gestor em foco, suas atribuições incluem, principalmente, estabelecer os controles necessários à garantia de atendimento às normas, regulamentar os papéis exercidos e os procedimentos de controle a ser adotados pelos vários agentes de cada fluxo operacional, avaliar o atendimento às normas de controle e demais normas e regulamentos internos e externos, apresentando os resultados dessa avaliação à administração do Banco, subsidiando a tomada de decisões. No entanto, esses objetos de atuação não foram atendidos.'

6.34. Portanto, as razões recursais apresentadas por Jefferson Cavalcante Albuquerque não merecerem acolhimento.

6.35. Quanto a Lina Ângela Oliveira Salles Moreira (Gerente do Ambiente de Gestão de Riscos), a recorrente sustenta (peça 380, p. 12-13) que não há como ser responsabilizada pela execução ou ausência de execução de créditos inadimplidos junto ao BNB, vez que nunca foi de sua alçada a execução de tal processo de recuperação de crédito.

6.36. Afirma que o Ambiente de Gestão de Riscos, a teor do disposto na Resolução de Diretoria 5262/2007, possui como atribuição principal de assegurar a manutenção de níveis de riscos adequados às estratégias e estrutura de capital do banco, por meio da gestão de modelos e metodologias voltadas ao risco de crédito, de mercado e de liquidez e operacional.

6.37. Deste modo, a sua alçada limitar-se-ia a definir as metodologias e os modelos para aferição dos riscos de crédito, de mercado e de liquidez e operacional, bem assim analisar o risco, de forma corporativa e, com base nesses modelos, divulgar informações sobre o risco mensurado junto às demais áreas do BNB.

6.38. Aponta a existência de equívocos e contradições na instrução da Secex/CE, para defender que não houve omissão da parte Ambiente de Gestão de Riscos, conforme comprovariam relatórios de gerenciamento do risco operacional (posições de 31/12/2008 e 31/12/2009) elaborados e submetidos à apreciação da Diretoria e do Conselho de Administração do banco (p. 3 da peça 158 a p. 50 da peça 159).

6.39. Dito isso, nota-se claramente a tentativa da recorrente em reduzir a importância do ambiente por ela chefiado, a fim de isentá-la de qualquer responsabilidade quanto às irregularidades apuradas nos autos, como se o elevado volume e monta das operações de crédito em atraso não representassem risco algum ao BNB, especialmente para sua carteira de crédito.

6.40. Em face das incumbências atribuídas ao Ambiente de Gestão de Riscos, especialmente aquelas assinaladas acima (item 6.32), bem pontou a instrução da Secex/CE (peça 256, p. 36) que 'as possibilidades de perdas apontadas na auditoria não poderiam passar despercebidas pela gestora'. E mais:

'128. (...) O acúmulo de operações em atraso, além de facilmente detectável, representou, durante todo o exercício de 2008, potencial de perda significativo, principalmente por envolver longos períodos de inadimplência, acarretando deterioração substancial dos créditos, sem que qualquer atitude fosse tomada pelos supervisores das ações dos gestores diretos dos contratos e sem que houvesse detecção, no âmbito da Área de Riscos.'

6.41. Deste modo, a responsabilidade de Lina Ângela Oliveira Salles Moreira não decorre de ações específicas e procedimentais relacionadas à cobrança dos créditos em atraso, mas sim em razão de sua omissão diante de um notório 'risco de crédito' para o BNB, deixando de adotar ao tempo certo as providências com vistas a alertar ou a notificar as instâncias competentes acerca do problema.

6.42. Ainda que a gestão de riscos e controle interno devesse ser exercida como parte essencial e integrada aos processos de gestão, como responsabilidade básica de todos os gestores, como alegada a recorrente, afigura-se correta a seguinte conclusão da Secex/CE (peça 256, p. 36):

'127. O fato de as normas determinarem a ação conjunta de todos os gestores, um dos pontos fundamentais da defesa, não minora a responsabilidade do Ambiente de Gestão de Riscos, uma vez que, dentre todos os setores do Banco, este é o mais diretamente vinculado às atividades de controle de riscos, inclusive por tratar do assunto de forma integrada, segundo áreas de atuação próprias e mais amplas, ao contrário do que ocorre com os demais gestores.'

6.43. A respeito dos relatórios que foram elaborados e submetidos à Direção do BNB, além de extemporâneos, eles não trataram especificamente das questões relacionadas à responsabilização da recorrente, conforme analisou pontualmente a instrução da Secex/CE (peça 256, pp. 36-37), **verbis**:

'130. No que concerne aos relatórios submetidos à Diretoria, cabe, de início, remeter à análise constante dos parágrafos 92-100. Ali, demonstrado que atividades relativas à recuperação de créditos via cobranças, sejam judiciais ou administrativas, somente ocorreram depois de apontadas as irregularidades, já no período da auditoria.

131. O mesmo se verifica no trecho em exame. Ao registrar que os resultados de sua atividade foram submetidos à Diretoria, indicando as medidas mitigadoras inerentes aos processos de recuperação de crédito e instrução de autorização para cobrança judicial (parágrafo 124, com referência à peça 155, p. 16), a gestora explicita os relatórios correspondentes. Quanto a estes, observa-se, no entanto, o seguinte:

a) a página 64 do relatório de gerenciamento do ano de 2008 (peça 159, p. 10) traz medida mitigadora relacionada a propostas de renegociação de dívidas, assunto alheio aos questionamentos da audiência, uma vez a recuperação via renegociação não fazer parte do escopo da auditoria;

b) a página 60 do relatório de gerenciamento do ano de 2009 (peça 159, p. 78) informa somente uma medida mitigadora relativa à recuperação de créditos: 'capacitar funcionários da área operacional no sistema de simulação de cálculos (S611)', a qual, também, vincula-se exclusivamente às renegociações;

c) a página 56 do relatório de gerenciamento do ano de 2009 (peça 159, p. 74) indica, no tocante a cobranças, a criação de grupos de trabalho para cuidar de instrução de ACJs e aperfeiçoar os controles de processos jurídicos, ações emergenciais que decorreram do apontamento de irregularidades pela equipe de auditoria, como já demonstrado nos parágrafos 92-100;

d) a página 55 do relatório de gerenciamento do ano de 2008 (peça 158, p. 97) e a página 53 do relatório de gerenciamento do ano de 2009 (peça 159, p. 71) trazem medidas sobre o controle gerencial do FNE, todas confirmando a necessidade de aprimoramento, eliminando o tratamento paralelo dos dados (indicado como 'conciliação visual'), atividades manuais de processamento e implantação do sistema S492, assuntos visados pelo item 9.4.1.4 da audiência, à parte dos aspectos vinculados às ações de cobrança;

e) os anexos XI (peça 158, pp. 7-42) e XVII (peça 161, pp. 11-56) da resposta tratam, no que concerne ao objeto da auditoria, de ações relacionadas ao gerenciamento das provisões e aos riscos dos créditos, no aspecto da avaliação do risco do cliente e da operação, incluindo a calibração dos modelos correspondentes, não se referindo, portanto, à falta de cobrança aqui abordada.

132. Assim, conclui-se que as comunicações feitas à Diretoria, referidas nos parágrafos 123-124, restringem-se a procedimentos inerentes à contratação e constituição de provisões. Este último aspecto se encontra superado, uma vez o Tribunal ter aceitado as ponderações postas pelo BNB e pelos órgãos supervisores, quando do julgamento dos embargos interpostos. Já as contratações (ou renegociações), fogem ao escopo do processo.'

6.44. Desta forma, conquanto não fosse da alçada da recorrente as ações relacionadas à cobrança dos créditos inadimplidos junto ao BNB, faltou com seu dever, enquanto gerente do

Ambiente de Gestão de Riscos, ao deixar de adotar providências com vistas a mitigar um risco que redundou em efetivos prejuízos à entidade bancária.

6.45. *Portanto, não merecem acolhimento aos argumentos recursais da Sra. Lina Ângela Oliveira Salles Moreira.*

6.46. *Em relação a José Wilkie Almeida Vieira (Membro do Comitê de Auditoria), observa-se que o recorrente retoma em boa parte (peça 375, p. 12-16) argumentos que haviam sido declinados na fase de apresentação de razões de justificativa no tocante à atuação do referido comitê, os quais podem ser assim sintetizados: constitui um órgão colegiado, composto por membros externos à instituição e que não possuem poderes de gestão sobre o banco; exerce apenas função de assessoramento à administração da entidade, não se confundindo com as atividades de auditoria interna; os seus membros não possuem acesso aos sistemas do banco, de modo que não tiveram conhecimento das irregularidades; as medidas e condutas narradas pela equipe técnica (ausência de cobrança de operações em atraso) não eram da sua competência.*

6.47. *Consoante explicitado nas normas referenciadas no próprio recurso d José Wilkie (Estatuto do BNB e Resolução CMN 3.198/2004), são as seguintes as competências estabelecidas para o Comitê de Auditoria:*

- Estatuto do BNB (p. 31 da peça 91 à p. 6 da peça 92)

'Art. 42. Contará o Banco, em sua estrutura organizacional, com uma Área de Auditoria Interna diretamente subordinada ao Conselho de Administração. Contará, também, com um Comitê de Auditoria subordinado ao Conselho de Administração, com as atribuições e encargos estabelecidos na legislação e regulamentação específica, bem como no respectivo regimento interno.

(...)

§ 3º. A Área de Auditoria Interna executará plano de trabalho anual, aprovado pelo Conselho de Administração, e seguirá as normas mínimas de procedimentos estabelecidas pelo órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal.

(...)

§ 13. São atribuições do Comitê de Auditoria:

I – assessorar o Conselho de Administração no que concerne ao exercício de suas funções, conforme definidas no respectivo regimento interno;

(...)

IV – revisar, previamente à publicação, as demonstrações contábeis semestrais, inclusive notas explicativas, relatórios de administração e parecer do auditor independente;

V – avaliar a efetividade das auditorias independente e interna, inclusive quanto à verificação do cumprimento de dispositivos legais e normativos aplicáveis à Instituição, além de regulamentos e códigos internos;

VI – avaliar o cumprimento, pela administração da instituição, das recomendações feitas pelos auditores independentes ou internos;

(...)

VIII – recomendar à Diretoria da Instituição correção ou aprimoramento de políticas, práticas e procedimentos identificados no âmbito de suas atribuições;

(...)

X - verificar o cumprimento de suas recomendações ou indagações, inclusive no que se refere ao planejamento dos respectivos trabalhos de auditoria;

X – verificar, por ocasião das reuniões previstas no inciso IX, o cumprimento de suas recomendações pela Diretoria da Instituição;'

- Resolução CMN 3.198/2004 (peça 76, pp. 20-26)

'Art. 15. Constituem atribuições do comitê de auditoria:

(...)

III – revisar, previamente à publicação, as demonstrações contábeis semestrais, inclusive notas explicativas, relatórios da administração do auditor independente;

IV – avaliar a efetividade das auditorias independente e interna, inclusive quanto à verificação do cumprimento de dispositivos legais e normativos aplicáveis à instituição, além de regulamentos e códigos internos;

V – avaliar o cumprimento, pela administração da instituição, das recomendações feitas pelos auditores independentes ou internos;

(...)

VII – recomendar, à diretoria da instituição, correção ou aprimoramento de políticas, práticas e procedimentos identificados no âmbito de suas atribuições;

VIII – reunir-se, no mínimo trimestralmente, com a diretoria da instituição, com a auditoria independente e com a auditoria interna para verificar o cumprimento de suas recomendações ou indagações, inclusive no que se refere ao planejamento dos respectivos trabalhos de auditoria, formalizando, em atas, os conteúdos de tais encontros;

IX – verificar, por ocasião das reuniões previstas no inciso VIII, o cumprimento de suas recomendações pela diretoria da instituição; (...).’

6.48. *Consoante os dispositivos acima transcritos, e diferentemente do que alega o recorrente, bem de se ver que a atuação do Comitê de Auditoria não se resumia apenas ao assessoramento do Conselho de Administração, mas também a outras atribuições que, se tivessem sido executadas a contento pelo órgão, poderiam ter, senão evitado, ao menos diminuído os prejuízos trazidos ao BNB em virtude do atraso na cobrança das operações de créditos.*

6.49. *Enfatiza-se que o responsável e ora recorrente não foi apenado pela prática de atos de gestão ou atividades relacionadas à auditoria interna ou independente, mas sim porque, principalmente, não prestou adequadamente assessoria à direção do banco e não avaliou a efetividade dos serviços de auditoria, à vista do que se apurou nos autos.*

6.50. *A circunstância de os integrantes do comitê não pertencerem aos quadros da instituição não diminui nem afasta a responsabilidade dos mesmos, justamente porque, em virtude disso, espera-se que o responsável atuasse com maior rigor e isenção na verificação do cumprimento da instituição de dispositivos legais e normativos aplicáveis, o que, no entanto, não ocorreu.*

6.51. *Na esteira da alegação anterior, afigura-se improcedente o argumento do recorrente de que não teve conhecimento das irregularidades, pois, em virtude das atribuições do comitê de auditoria, incumbia a ele certificar-se acerca do teor dos relatórios da auditoria interna, conforme destacou a instrução da Secex/CE (peça 256, p. 60-61):*

‘266. Vale reportar, também, que o relatório produzido pela auditoria interna em janeiro/2007 aponta (peça 181, p. 19-21) a existência de operações em faixas de atraso até acima de quatro anos e com prejuízo, inadimplência atingindo 47,56% do ativo operacional e prejuízo em ascensão de 164,32% (passando de R\$ 3,72 milhões para R\$ 9,84 milhões, entre dezembro/2005 e dezembro/2006), demonstrando deficiência da estrutura de recuperação de créditos. Necessariamente, a atividade do Comitê envolveu, em 2008, a revisão desses registros, avaliando a evolução dos dados, não somente quanto às renegociações, mas, também, quanto às cobranças.

267. Considerados esses pontos, conclui-se que conhecimento, então, houve. Se a visão obtida não conduzia, no entendimento dos membros, a um posicionamento imediato, competia ao órgão, nos seus relatórios de avaliação da efetividade da auditoria interna, indicar ações a serem realizadas pela Área de Auditoria, de modo a oferecer subsídios a posicionamento mais consistente. Isso, porém, não foi feito. O Comitê, em virtude disso, concorreu, juntamente com a mencionada Área, para a continuidade das pendências ora em discussão. Com isso, deixou de cumprir, acerca do assunto, sua atribuição de assessoramento ao Conselho de Administração (Estatuto Social do BNB, art. 42, parágrafo 13). Não contribuiu, com isso, para eximir o outro colegiado da responsabilidade de sua alçada, mas concorreu para a persistência da irregularidade.’

6.52. *Assim, ainda que os integrantes do Comitê de Auditoria não tivessem atuação direta quanto à cobrança das operações de crédito em atraso, tem-se que o ora recorrente não cumpriu a*

contento a sua função de assessoramento à alta administração da entidade, bem como verificar a efetividade das auditorias realizadas na entidade.

6.53. Portanto, os argumentos apresentados pelo recorrente José Wilkie não merecem acolhimento.

6.54. Em relação aos recorrentes Roberto Smith (ex-Presidente do BNB), Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva (ex-Diretor Financeiro), Luiz Carlos Everton de Farias (ex-Diretor de Controle e Risco), Paulo Sérgio Rebouças Ferraro (ex-Diretor de Negócios), Oswaldo Serrano de Oliveira (ex-Diretor Administrativo e de Tecnologia) e Pedro Rafael Lapa (Diretor de Gestão do Desenvolvimento), eles apresentaram, em linhas gerais (peça s 405, 415, 410, 425, 420 e 430, respectivamente), argumentos no sentido da inexistência de qualquer conduta irregular por parte da Diretoria do BNB, bem assim que a deliberação recorrida não levou em consideração as inúmeras providências tomadas com vistas ao aprimoramento da recuperação de crédito.

6.55. Primeiramente, cabe esclarecer que a responsabilização dos referidos recorrentes decorreu da falta de atuação dos diretores no desempenho das competências fixadas no Estatuto Social (p. 31 da peça 91 à p. 6 da peça 92), com ênfase para a disposição do art. 31, **verbis**:

‘Art. 31. Compete aos Diretores, em colaboração com o Presidente, conduzir os negócios do Banco nos limites das atribuições que lhes forem fixadas pela lei, por este Estatuto e pelo Conselho de Administração, cabendo ao Diretor administrar, supervisionar e coordenar as atividades da diretoria e unidade sob sua responsabilidade.’

6.56. No caso dos Paulo Sérgio Rebouças Ferraro (ex-Diretor de Negócios) e Luiz Carlos Everton de Farias (ex-Diretor de Controle e Risco), a responsabilidade deles é atraída em razão de estarem sob sua subordinação, respectivamente, as Áreas de Crédito e Gestão de Produtos (Ambiente de Recuperação de Crédito) e de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos (Ambiente de Controles Internos e Ambiente de Gestões de Riscos), unidades diretamente vinculadas às irregularidades apuradas nos autos.

6.57. Já no caso de Roberto Smith, na condição de presidente da entidade, a sua responsabilidade decorre do fato de todas as unidades e setores da instituição estarem, ainda que indiretamente, subordinados a sua pessoa, cabendo a ele zelar pela observância em todos os escalões das normas e regulamentos aplicáveis, sobretudo porque não se tratava de uma situação pontual e de difícil percepção pelo dirigente máximo do BNB, além do que atuava em colaboração com os diretores acima nominados.

6.58. De se observar que os referidos responsáveis não foram responsabilizados por atos específicos relacionados à cobrança das operações de crédito em atraso, mas em virtude de que, enquanto dirigentes da entidade, não exerceram a contento a supervisão e a coordenação inerente às posições que ocupavam na estrutura organizacional do BNB.

6.59. Acerca das providências adotadas pelos responsáveis para corrigir as irregularidades, deve-se salientar que os atos sancionados são aqueles praticados à atuação deste Tribunal, como bem enfatizou a instrução da Secex/CE (peça 256, pp. 121-122):

‘718. A respeito das atas indicadas no parágrafo 709, cabe comentar somente que mencionam providências adotadas a partir de agosto/2009, quando todos os escalões do BNB já haviam sido alertados, em decorrência dos ofícios de requisição e das discussões levadas a efeito pela equipe de auditoria com os diversos setores da Empresa, inclusive com quantificação de mais de 50 mil operações indevidamente mantidas sem cobrança, constantes de rol em grande parte ratificado pelos setores competentes, como registrado no relatório de auditoria, de conformidade com a documentação presente nas peça s 1-21.’

6.60. Especificamente quanto ao argumento d Roberto Smith (peça 405, p. 6) de que, quando assumiu a direção do BNB em fevereiro de 2003, adotou uma série de medidas, dentre elas a criação de unidades e setores específicos voltados à recuperação do crédito, o mesmo não socorre o recorrente. Nada obstante seja louvável a medida adotada, vê-se que, na prática, ela não resultou em benefícios concretos para a redução das operações de crédito em atraso, tendo em vista que a

situação persistiu mesmo após o aludido marco temporal, inclusive para as situações de inadimplência configuradas após o ingresso do responsável na presidência do banco.

6.61. Desta forma, os argumentos declinados por Roberto Smith, Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva e Luiz Carlos Everton de Farias não merecem acolhimento.

6.70. Quanto aos recorrentes Oswaldo Serrano de Oliveira (ex-Diretor Administrativo e de Tecnologia) e Pedro Rafael Lapa (ex-Diretor de Gestão de Desenvolvimento), cabe salientar que a responsabilização dos mesmos decorreu estritamente do fato de pertencerem à diretoria do BNB, consoante reconheceu a própria instrução da Secex/CE (peça 256, p. 122):

‘720. Cabe, ainda, ressaltar que as questões, a princípio, estariam vinculadas às áreas de atuação dos Diretores Financeiro, de Controle e Risco e de Negócios, aos quais estão diretamente subordinados os gestores intermediários responsáveis pelas irregularidades. As atribuições do Diretor de Gestão do Desenvolvimento, assim como do Diretor Administrativo e de Tecnologia da Informação, não apontariam seu comprometimento direto. No entanto, essa diferença de atribuições não se verifica em questões da alçada do colegiado, como é o caso presente, quanto às quais as decisões são tomadas em conjunto.

(...)

725. Compulsando as normas do BNB referentes às atribuições do diretor, em confronto com os argumentos apresentados, conclui-se que, individualmente, como Diretor de Gestão do Desenvolvimento, comprova-se a ausência de vinculação alegada. No entanto, devido à sua participação no colegiado, a ele cumpria, tal como aos demais diretores, encaminhar, por deliberações conjuntas, providências para saneamento da situação apurada.’

6.71. Bem de se ver que, apesar de inexistir qualquer vinculação entre as diretorias comandadas pelos recorrentes em apreço com as irregularidades relatadas nos autos, a unidade técnica concluiu que a responsabilização de ambos se justificava pelo fato de que as decisões da diretoria serem tomadas em colegiado, portanto, de forma de conjunta.

6.72. Nada obstante, entende-se que esse raciocínio somente prevaleceria caso efetivamente houvesse uma vontade deliberada e expressa da diretoria no sentido do atraso ou postergação da cobrança das operações de créditos listadas pela equipe de fiscalização do Tribunal, o que, no entanto, não restou comprovado nos autos.

6.73. Em verdade, o que pode se depreender de todo conjunto probatório existente é que a diretoria do BNB, ainda que não diretamente ligada aos procedimentos de cobrança, deixou de exercer a supervisão e coordenação necessária das instâncias subordinadas, conforme dispõe o art. 31 do Estatuto do BNB, decorrendo daí a responsabilidade da diretoria do BNB.

6.74. Todavia, impõe-se para tanto o estabelecimento de uma correlação mínima entre as atribuições dos diretores com irregularidades ensejadoras de apenação, não sendo razoável, por exemplo, exigir do ex-Diretor Administrativo e de Tecnologia que tivesse conhecimento, muito menos competência, para tratar matéria afeita à área finalística do banco, no caso a gestão da recuperação de créditos.

6.75. Em reforço às considerações acima, deve-se consignar que a equipe de auditoria, em sua proposta de encaminhamento (peça 231, p. 18-23), não alvitrou pelo chamamento aos autos dos Oswaldo Serrano de Oliveira e Pedro Rafael Lapa, sendo tal encaminhamento passou a constar somente no parecer da então Titular da unidade (peça 232, p.9-14), sem que fossem apresentadas maiores justificativas para tanto.

6.76. Ao que parece, a inserção dos nomes dos referidos diretores na referida proposta observou unicamente o aspecto formal de eles fazerem parte do colegiado, não tendo sido avaliada a efetiva conexão entre suas atribuições e as irregularidades apuradas nos autos, daí porque nunca deveriam ter figurado no rol dos responsáveis presentes autos.

6.77. Portanto, merecem acolhimento as razões recursais apresentadas por Oswaldo Serrano de Oliveira e Pedro Rafael Lapa.

6.78. *Em relação a Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva (ex-Diretor Financeiro e Câmbio), a sua responsabilidade foi atraída pelo fato de estarem vinculados à diretoria os titulares da Área de Controle Financeiro e dos respectivos Ambiente de Gestão Tributária e Ambiente de Controle de Operações de Crédito, para os quais havia proposta de responsabilização pela Secex/CE.*

6.79. *Ocorre que, quando da prolação da deliberação recorrida, o Ministro-Relator, acolhendo o pronunciamento do Ministério Público, entendeu por bem afastar a responsabilidade dos respectivos titulares das unidades/setores subordinados à Diretoria de Negócios, **verbis**:*

*‘23. Nesse ponto, compartilho da percepção do representante do **Parquet** especializado, em quase total concordância com a unidade técnica, no sentido de que sejam acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelas Sras. Elizabeth Pompeu de Vasconcelos, gerente do ambiente de gestão tributária, e Gildete Mesquita Ribeiro, gerente do ambiente de controle de operações de crédito, bem assim por João Francisco Freitas Peixoto, então superintendente da área de controle financeiro.*

24. A uma, porque concordo com a alegação de que as funções do ambiente de gestão tributária, a qual tem como representante a Sra. Elizabeth Pompeu de Vasconcelos, não se relacionam com as ações de cobrança, uma vez que as atividades desenvolvidas naquela área são afetas tão-somente às questões de gerenciamento das obrigações tributárias do banco com o fito de manter a regularidade fiscal da empresa. Mesmo o argumento de que o Sistema de Inadimplência Contábil, o qual armazena os dados analíticos sobre as operações inadimplentes, faz parte da Célula de Contabilidade Tributária, que pertence a esse ambiente, não justifica a imputação de responsabilidade à gestora, uma vez que, como afirmou coerentemente o MP/TCU, ‘o mero conhecimento dos índices de inadimplência do Banco não é suficiente para que se atribua responsabilidade por agir’.

*25. Isso porque o cenário de inadimplência do Banco do Nordeste do Brasil, dada as diversas intervenções deste Tribunal e dos demais órgãos de controle nessa seara, é de conhecimento geral, e assim, o fato de ser incumbido do armazenamento dos dados sobre a inadimplência não torna a gestora responsável por qualquer ação relacionada à cobrança. Dessa forma, mais uma vez invocando o parecer do **Parquet** especializado, ‘a responsabilização não pode prescindir do estabelecimento de um nexo entre uma atribuição institucional e uma ação fora dos normativos ou ainda da sua omissão, fato que não se extrai da leitura das competências do ambiente de gestão tributária’.*

26. A duas, pelo fato de que as atividades realizadas pelo ambiente de controle de operações de crédito, da qual Gildete Mesquita Ribeiro é gerente, qual sejam, a de controlar as carteiras de crédito sob responsabilidade do Banco, a consistência e o fluxo das informações, gerir os sistemas inerentes ao negócio da Unidade, por meio do S950 – Sistema Integrado de Administração de Crédito, não guardam qualquer vinculação com a atividade de cobrança, exceto pelo fornecimento de dados para as áreas competentes para a realização dessa atividade, conforme alega a responsável, opinião com a qual concorda o MP/TCU e, em sua instrução definitiva, a unidade técnica.

27. Destarte, reproduzindo as conclusões esposadas pelo Exmo. Procurador-Geral junto a esta Corte, é razoável acolher as razões de justificativa da responsável, uma vez que não se pode chegar à conclusão ‘de que competia a essa área a adoção de quaisquer medidas que pudessem ter evitado, mitigado as irregularidades apuradas ou, ainda, que a ela competisse alertar ou fiscalizar a carteira de crédito relativa à cobrança das operações envolvendo os recursos do FNE’ e, ainda, depreende-se dos autos que a gestora agiu conforme suas atribuições, visto que ‘não há indicativos nos normativos do Banco de que a responsável devesse ter adotado qualquer ação positiva que pudesse ter evitado ou, ainda, reprimido o crescente passivo das operações do FNE.’

28. A três, pois também aquiesço ao parecer do MP/TCU ao entender que as mesmas considerações relacionadas às duas responsáveis acima mencionadas se aplicam a João Francisco Freitas Peixoto, ou seja, nenhuma das irregularidades pelas quais o gestor foi ouvido em audiência está diretamente relacionada às atribuições de seu cargo de superintendente da área de controle

financeiro, à qual se subordinam os ambientes de gestão tributária e controle de operações de crédito (peça 174, p. 6).’

6.80. Assim, não restando comprovada qualquer relação das unidades vinculadas à Diretoria de Controle Financeiro com as irregularidades apuradas nos autos, e considerando que compete a cada diretor administrar, supervisionar e coordenadas atividades da diretoria e unidade sob sua responsabilidade (art. 31 do estatuto), não se afigura razoável apenar Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva por irregularidades pelas quais seus subordinados não foram sancionados e que, a princípio, seria a motivação para sua responsabilização.

6.81. Ademais, como discutido acima, a circunstância de o agente simplesmente pertencer à diretoria do banco não conduz necessariamente à sua responsabilidade, eis que, na espécie, a responsabilização dos diretores deu-se muito mais em razão de uma conduta omissiva do que comissiva, inexistindo nos autos a comprovação de que tenham deliberado no sentido de atrasar a cobrança das operações de crédito.

6.82. Na verdade, os diversos responsáveis arrolados nos autos faltaram com zelo no atendimento às atribuições estabelecidas nas normas, sendo que, no caso específico dos membros da diretoria, deixaram de exercer a supervisão e coordenação das instâncias subordinadas, conforme dispõe o art. 31 do Estatuto do BNB, disposição esta que não se aplica a Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva pelas circunstâncias acima expostas (ausência de irregularidade praticada pelos subordinados).

6.83. Desta forma, merecem acolhimento as razões recursais apresentadas por Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva.

6.84. Em face da análise imprimida neste tópico, concluiu-se que se deva dar provimento aos recursos interpostos por Oswaldo Serrano de Oliveira, Pedro Rafael Lapa e Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva, de modo a afastar as multas que lhes foram aplicadas.

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:

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**:*

‘Quero deixar consignada minha pequena divergência, não em relação à conclusão sobre as irregularidades apuradas no processo, tão bem caracterizadas pelo Relator, Ministro Bruno Dantas, mas tão-somente quanto à dosimetria das multas impostas aos responsáveis, cujos valores foram elevados ao grau máximo após os debates na Sessão Plenária.

Compreendo que, não obstante a gravidade das infrações cometidas, multas em quantias próximas às originalmente propostas pelo Relator já são suficientes para alcançar a finalidade das sanções, nos seus sentidos punitivo e, ao mesmo tempo, educativo.

Por isso, meu voto é para que as multas sejam fixadas, individualmente, nos valores de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).’

7.8. Desta forma, propõe-se acolhimento das razões recursais examinadas neste tópico em relação aos recorrentes José Wilkie Almeida Vieira, Lina Ângela Oliveira Salles Moreira, Edilson Silva Ferreira (peça 389), Roberto Smith (peça 405), Luiz Carlos Everton de Farias (peça 410), Paulo Sergio Rebouças Ferraro (peça 425), José Andrade Costa (peça 435), e Jefferson Cavalcante Albuquerque (peça 443), o que é extensivo aos demais recorrentes, caso não acolhidas as conclusões constantes dos subitens 5.24 e 6.84 desta instrução.

CONCLUSÃO

8. Em face das análises anteriores, conclui-se que:

a) não restou caracterizada a ausência de individualização das condutas imputadas aos diversos responsáveis arrolados nos autos, embora por razão diversa deva ser descaracterizada as responsabilidades de Luciano Silva Reis, João Alves de Melo e Romildo Carneiro Rolim, considerando o curto período de permanência nos seus respectivos cargos;

b) restou comprovada a reprovabilidade das condutas dos inúmeros responsáveis, à exceção dos Oswaldo Serrado de Oliveira, Pedro Rafael Lapa e Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva, por ausência de vinculação entre as diretorias por ele ocupadas e as irregularidades apuradas;

c) verificou-se a existência de elementos que permitem uma melhora ponderação das condutas e conseqüentemente da dosimetria das multas, considerando que, apesar de terem sido apenados pelas mesmas irregularidades, os responsáveis exerciam atribuições diversas com responsabilidades distintas.

INFORMAÇÃO ADICIONAL

9. Registre-se que, estando os autos em análise nesta unidade técnica, o BNB fez colacionar aos autos os documentos e elementos constantes das peças 472-552 e 545, referente ao cumprimento das providências determinadas pelo subitem 9.6 do Acórdão 1078/2015 – Plenário, os quais deverão ser objeto de oportuna análise pela Secex/CE.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Diante do exposto, propõe-se:

a) com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, conhecer dos pedidos de reexame especificados no item 1 da presente instrução para, no mérito:

a.1) dar provimento aos recursos interpostos por Luciano Silva Reis, João Alves de Melo, Romildo Carneiro Rolim, Oswaldo Serrado de Oliveira, Pedro Rafael Lapa e Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva, de modo a afastar as suas responsabilidades e tornar insubsistentes as multas que lhes foram aplicadas;

a.2) dar provimento parcial aos recursos interpostos por José Wilkie Almeida Vieira, Lina Ângela Oliveira Salles Moreira, Edilson Silva Ferreira, Roberto Smith, Luiz Carlos Everton de Farias, Paulo Sergio Rebouças Ferraro, José Andrade Costa e Jefferson Cavalcante Albuquerque, de modo a adequar a dosimetria das penas e reduzir os valores das multas aplicadas;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes e às demais instâncias interessadas.”

2. O Ministério Público divergiu parcialmente da Serur, nos seguintes termos:

“Trata-se de pedidos de reexame interpostos pelos responsáveis arrolados no Acórdão 1078/2015-Plenário, o qual lhes aplicou a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 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 11.775/2008.

3. Os responsáveis em seus recursos buscaram 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 por 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 de 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 de 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 de Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva (ex-Diretor Financeiro e Câmbio), ante o afastamento da responsabilidade dos responsáveis

pelas 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.

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 por 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 por 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 555, na qual 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, 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 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 944/2010-Plenário. Efetivamente, parte dos pontos da audiência 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 por José Wilkie.*

IV

46. *No caso dos 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), verifico 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 944/2010-Plenário.*

47. *No memorial apresentado, os peticionantes 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.*

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, índice de recuperação de créditos, dentre outras informações, não fossem de alguma forma controlados e acompanhados.

56. Relativamente a José Andrade Costa, o subitem 9.4.10 do Acórdão 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 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 2.554/1998 e Resoluções da Diretoria 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 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 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 por 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 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 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 por 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 por 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 por 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, 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 por 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.”

É o relatório.