

VOTO

Trata-se de pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 1078/2015 - Plenário, prolatado em auditoria realizada no Banco do Nordeste do Brasil S. A. (BNB), na área de recuperação de créditos e gestão sobre os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE aplicados em operações da espécie. A auditoria apontou como principal irregularidade a falta de cobrança judicial de operações de crédito inadimplidas e, em decorrência, o aresto atacado aplicou aos recorrentes multas individuais de R\$ 49.535,41.

2. Figuram como 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).

3. Os recorrentes alegaram, em linhas gerais, que: (i) as condutas omissivas e comissivas pelos quais foram condenados não se inseriam em suas alçadas de decisão; (ii) a deliberação recorrida não individualizou as condutas; e (iii) as multas foram aplicadas, todas, por um mesmo valor, sem análise do grau de responsabilidade de cada agente.

4. A Secretaria de Recursos (Serur) manifestou-se pelo provimento dos recursos de Dimas Tadeu Madeira Fernandes (acolhimento consignado apenas no corpo da instrução, por lapso não repetido em sua conclusão), Luciano Silva Reis, João Alves de Melo, Romildo Carneiro Rolim, Oswaldo Serrano de Oliveira, Pedro Rafael Lapa e Luiz Henrique Mascarenhas Correa da Silva, afastando-se suas responsabilidades e tornando-se insubsistentes as multas que lhes foram aplicadas. Quanto aos demais apelos, sugeriu o provimento parcial, de modo a reduzir os valores das multas, adequando a dosimetria das penas, que, em seu entender, deveriam ser maiores para os servidores de menor hierarquia, *“uma vez que atuavam mais diretamente junto à gestão e ao controle da recuperação de crédito do BNB”*.

5. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) divergiu quanto ao acolhimento do recurso de Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva e, também, quanto à necessidade de revisão dos valores das multas. Na hipótese de a dosimetria das penas vir a ser revisitada, postulou, outrossim, *“que as maiores multas sejam aplicadas aos responsáveis de maior nível hierárquico, e não o contrário, como proposto pela Serur”*.

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

7. Luciano Silva Reis, João Alves de Melo, Dimas Tadeu Madeira Fernandes e Romildo Carneiro Rolim passaram a ocupar seus cargos poucos meses antes da data adotada pela auditoria para fixar o estoque de operações de crédito inadimplidas e não cobradas. Não seria razoável exigir-se que, em face do pouco tempo decorrido desde suas nomeações, já houvessem adotado providências concretas para a solução de um problema histórico, de tamanha dimensão. Seus recursos devem, portanto, ser providos, na linha uniforme adotada pela Serur e pelo MPTCU.

8. As competências atribuídas às diretorias que então eram de titularidade de Oswaldo Serrano de Oliveira (Diretoria Administrativa e de Tecnologia) e de Pedro Rafael Lapa (Diretoria de Gestão do Desenvolvimento) não possuíam correlação com os fatos apontados pela auditoria, não lhes sendo exigida atuação específica visando a seu saneamento. Eles foram condenados a partir do

raciocínio desenvolvido pela Secex/CE de que decisões de colegiado, adotadas de forma conjunta, conduziriam à responsabilização de todos os diretores que o integravam, ainda que suas áreas de atribuição, individualmente, fossem segregadas dos fatos apontados. O raciocínio, embora não esteja errado, é inaplicável à situação concreta, pois a tese somente é válida quando se trata de faltas comissivas, ou seja, aquelas decorrentes de uma ação. Havendo ação, aceita-se que houve deliberação colegiada a respeito, o que atrai a responsabilidade de todos aqueles que votaram favoravelmente. O mesmo não ocorre, no entanto, quando a falta decorre de uma omissão ou de uma inação, situação verificada nestes autos. Em se tratando de inação, inexistente a premissa de que a questão tenha sido levada ao colegiado e submetida a voto. Não se pode presumir, portanto, que os diretores de áreas não afetadas à questão dela tivessem ciência.

9. Assim, também em consonância com os pareceres uniformes, dou provimento aos recursos de Oswaldo Serrano de Oliveira e de Pedro Rafael Lapa.

10. Com as devidas vêniãs, dissinto do MPTCU e alinho-me à Secex/CE no que se refere ao recurso de Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva, ex-Diretor de Controle Financeiro. Considerando que o Relator **a quo** acolheu as justificativas apresentadas pelos titulares dos setores sob sua supervisão, ao argumento de que as irregularidades não estariam relacionadas às suas incumbências, há que se entender que os fatos inquinados, por consequência lógica, igualmente, não se inseriam na esfera de competência daquela Diretoria. A competência de uma unidade organizacional é dada pelo somatório de competências de suas subunidades. Imaginar diferente seria conceber atribuição sem a existência de estrutura que dela pudesse se desincumbir, o que não é razoável.

11. É contraditório que o TCU acolha as defesas dos responsáveis pelas Gerências do Ambiente de Gestão Tributária e do Ambiente de Controle de Operações de Crédito e pela Superintendência da Área de Controle Financeiro, vinculadas à Diretoria de Controle Financeiro (como fez o Acórdão 1078/2015 – Plenário), e puna o titular da diretoria, mormente quando o Estatuto do BNB atribui a cada diretor competência para “*administrar, supervisionar e coordenar atividades da diretoria e unidade sob sua responsabilidade*”.

12. Por outro lado, seria incabível a aplicação de sanção ao recorrente somente pelo fato de ele, na condição de diretor, ser um membro do colegiado, na linha de raciocínio já desenvolvida neste voto.

13. Por esse motivo, defiro o recurso de Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva.

14. Divirjo dos pareceres no que se refere à responsabilidade de Lina Ângela Oliveira Salles Moreira. A recorrente era a Gerente do Ambiente de Gestão de Riscos, que, nos termos do Apêndice “A” da Resolução RD/5262/2007, do Banco do Nordeste do Brasil, integrava a Área de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos, por sua vez inserida na Diretoria de Controle e Risco (peça 155. pp. 29-30). Nos termos da referida RD, o Ambiente de Gestão de Riscos tinha por “*responsabilidade básica*” “*assegurar a manutenção de níveis de risco 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 operacional*”. A leitura das “*funções*” que foram atribuídas à unidade e às suas subunidades (Célula de Modelagem e Mensuração dos Riscos, Célula de Gestão dos Riscos de Crédito, de Mercado e Liquidez e Célula de Gestão do Risco Operacional) me levam a concluir que suas atribuições guardavam estreita correlação com a adequada aferição e criação de metodologias para definição dos níveis de risco associados às operações crédito, isoladamente consideradas. Sua missão, portanto, era de dotar o BNB, mormente suas agências, de instrumentos de aferição prévia dos níveis de risco associados às operações de crédito pretendidas, como forma de melhorar o perfil da carteira e reduzir os futuros níveis de inadimplência, inclusive mediante a capacitação de colaboradores de outras áreas em análise de riscos de créditos.

15. Efetivamente, não se inseria na esfera de atuação da responsável a análise dos passivos já existentes, a emissão de alertas quanto aos elevados níveis de inadimplência e a adoção de qualquer providência relacionada à cobrança das dívidas já existentes.

16. Nessa esteira, provejo o recurso de Lina Ângela de Oliveira Salles Moreira.

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

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

b) Luiz Carlos Everton de Farias e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, como membros da Diretoria Executiva e ante as responsabilidades inerentes às Diretoria de Controle e Risco e Diretoria de Negócios, das quais eram titulares, respectivamente, não se podem valer do argumento de que as cobranças judiciais eram descentralizadas e de que as autorizações de cobrança eram de competência das agências. Na linha do que foi exposto anteriormente, e ante o notório conhecimento da situação em razão dos postos ocupados, cabia-lhes a adoção de providências;

c) José Wilkie Almeida Vieira integrava o Comitê de Auditoria, que possuía, dentre suas atribuições, nos termos do art. 42 do Estatuto do BNB, as de “*revisar, previamente à publicação, as demonstrações contábeis semestrais, inclusive notas explicativas, relatórios da administração e parecer do auditor independente*” e “*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*”. A partir da revisão dos demonstrativos contábeis, seria facilmente perceptível o elevado grau de inadimplência, que deveria se encontrar justificado nos relatórios da administração, com a indicação das eventuais medidas mitigadoras adotadas. Ademais, se fazia necessário o apontamento do descumprimento dos dispositivos legais e normativos aplicáveis, uma vez que as operações de crédito não estavam sendo objeto de cobrança. Os argumentos recursais apresentados são a antítese das boas práticas do processo de governança corporativa, que definem como responsabilidade principal do Comitê de Auditoria assegurar uma efetiva supervisão do processo de elaboração das demonstrações financeiras, com foco nos controles internos e riscos;

d) Edilson Silva Ferreira era titular da Gerência do Ambiente de Recuperação de Crédito, que possuía, nos termos do Apêndice “G” da Resolução RD/5262/2007, a “*responsabilidade básica*” de “*desenvolver e implementar instrumentos corporativos que viabilizem a recuperação de créditos de*

difícil solução e coordenar as Unidades de Recuperação de Crédito nas ações voltadas para o retorno dos valores emprestados, objetivando a redução da inadimplência". Dentre suas "funções", encontrava-se "gerenciar níveis de créditos inadimplidos e provisionamento das operações de crédito" e "sistematizar estratégias e mecanismos de cobrança em função das características dos créditos". Sua "Célula de Apoio Operacional" possuía, dentre outras, a função de "fornecer aos órgãos de estudo e de decisão do Banco sinalizações relevantes quanto à situação das operações de crédito inadimplidas" e "fornecer a órgãos internos e entidades reguladoras informações inerentes às ações voltadas à recuperação de crédito". Não se pode dizer, portanto, como pretendeu o recorrente, que as questões relacionadas à cobrança de créditos inadimplidos fossem apartadas de suas competências cotidianas;

e) Jefferson Cavalcante Albuquerque exercia a titularidade da Superintendência de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos. Uma de suas subunidades era o Ambiente de Controles Internos, que possuía como "responsabilidade básica" "acompanhar o cumprimento, pelas demais áreas do Banco, das normas legais e regulamentares aplicáveis à Instituição" e "verificar a conformidade das operações, processos, produtos e serviços". Dentre suas funções, encontrava-se "participar da definição das políticas e estratégias de controle interno e das práticas de governança corporativa juntamente com a Administração do Banco". Uma de suas células tinha a específica atribuição de "identificar, definir e acompanhar a implementação dos pontos de controles para os processos do Banco, com vistas à minimização dos riscos". Outra, a de "gerar informações gerenciais relativas às não conformidades identificadas, para as Unidades do Banco". Assim, conquanto não lhe competisse efetuar, de forma direta, a cobrança dos créditos vencidos, era inerente às atribuições de sua unidade apontar as desconformidades relacionadas aos inadimplementos, com o contumaz desrespeito às normas internas da instituição;

f) José Andrade Costa era Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos, unidade à qual se subordinava a Gerência do Ambiente de Recuperação de Crédito, sendo a ele aplicáveis, portanto, as considerações anteriormente expendidas em relação a Edilson Silva Ferreira.

18. Friso, em relação a todos os recorrentes cujas defesas não acolho, que deles não se exigia que ajuizassem, de forma direta, os processos de cobrança das operações de crédito vencidas, como muitos insinuaram. Requeria-se, em decorrência dos cargos que ocupavam, o zelo na condução dos negócios da companhia, que, no caso, seria retratado pela adoção de providências em suas respectivas esferas de atuação, ainda que essas se materializassem na forma de meros alertas ou de propostas às esferas hierárquicas superiores.

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

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

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 1078/2015 – Plenário, prolatado em auditoria realizada no Banco do Nordeste do Brasil S. A.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer e dar provimento aos pedidos de reexame de Dimas Tadeu Madeira Fernandes, João Alves de Melo, Lina Ângela Oliveira Salles Moreira, Luciano Silva Reis, Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva, Oswaldo Serrano de Oliveira, Pedro Rafael Lapa e Romildo Carneiro Rolim, tornando insubsistentes as multas que lhes foram aplicadas pelo item 9.1 do Acórdão 1078/2015 – Plenário;

9.2. conhecer e negar provimento aos pedidos de reexame de Edilson Silva Ferreira, Jefferson Cavalcante Albuquerque, José Andrade Costa, José Wilkie Almeida Vieira, Luiz Carlos Everton de Farias, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro e Roberto Smith;

9.3. juntar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, ao TC 022.971/2008-3 (Prestação de Contas do BNB relativa ao exercício de 2007), que se encontra sobrestado aguardando o desfecho destes autos;

9.4. dar ciência desta deliberação aos recorrentes, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de agosto de 2017.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator