

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 046.642/2012-9

Natureza(s): Prestação de Contas - Exercício: 2011

Órgão/Entidade: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

Exercício: 2012

Responsáveis: Fernando Passos (714.491.591-68); Isidro Moraes de Siqueira (049.966.153-20); Jose Sydriao de Alencar Junior (081.199.703-06); Jurandir Vieira Santiago (310.001.003-59); Luiz Carlos Everton de Farias (849.845.548-00); Oswaldo Serrano de Oliveira (627.672.917-53); Paulo Sergio Rebouças Ferraro (211.556.905-91); Roberto Smith (270.320.438-87); Stelio Gama Lyra Junior (112.680.003-10).

Representação legal: Célia Maria Rufino de Sousa (244.602.733-49), Fernanda Maria Cabral (210.872.293-91) e outros, representando o Banco do Nordeste do Brasil, conforme procurações às peças 13 e 14; Haroldo Maia Júnior (388.348.983-20), Danielle Gonçalves e Silva (010.613.114-14) e outros, representando o Banco do Nordeste do Brasil S.A, conforme procuração à peça 33.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2011. FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE). SOBRESTAMENTO DAS CONTAS EM RAZÃO DE PROCESSOS EM ANDAMENTO NO TCU PENDENTES DE DECISÃO DE MÉRITO COM POTENCIAL ALCANCE SOBRE AS CONTAS DE UM DOS GESTORES. CONCLUSÃO DOS PROCESSOS SOBRESTANTES. IRREGULARIDADES APURADAS AO LONGO DO EXERCÍCIO SUFICIENTES PARA MACULAR A GESTÃO DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES DESSES RESPONSÁVEIS. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA PARA NÃO INCIDIR EM **BIS IN IDEM**. EXCLUSÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL DE ALGUNS GESTORES. JULGAMENTO DAS CONTAS PELA REGULARIDADE E PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS DOS OUTROS RESPONSÁVEIS. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), à peça 36, que teve a anuência dos dirigentes da unidade (peças 37 e 38) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 39):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos da prestação de contas anual do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), exercício de 2011.*
2. *O processo de contas foi organizado de forma individual obedecendo as diretrizes estabelecidas no art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do Anexo I à Decisão Normativa – TCU 117/2011.*

3. A unidade jurisdicionada foi instituída por meio da Lei 7.827/1989 e tem como competência institucional contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região Nordeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, conforme diretrizes do respectivo plano regional de desenvolvimento. A principal finalidade do FNE é promover a diminuição das diferenças inter e intrarregionais, mediante apoio a empreendimentos produtivos que impulsionem o desenvolvimento com geração de emprego e renda.

4. Segundo o Relatório de Gestão, os principais resultados alcançados pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 2011 utilizando-se dos recursos do FNE foram: crescimento, em relação a 2010, de 52,7% das contratações do agroindustrial e de 24,5% das contratações do setor de comércio e serviços; evolução da mão de obra ocupada nas empresas financiadas 30,61% superior ao verificado nas não financiadas; incremento de 14% no reembolso dos recursos emprestados; de 10,3% no número de beneficiários do Fundo (1,2 milhão, em 2010; 1,3 milhão, em 2011); e de 21,2% no volume de recursos contratados no Pronaf. Além disso, ressalta-se a redução da inadimplência do Programa Agroamigo, que tem como uma das finalidades essenciais a qualificação dos empreendimentos financiados pelo Pronaf, dirigido às famílias de baixa renda. Informa-se que essa inadimplência foi reduzida de 8,85%, em 2005, para 4,86%, em 2011.

HISTÓRICO

5. O processo foi autuado neste Tribunal em 20/12/2012. Sua primeira instrução se deu no âmbito da extinta Secex/CE, e está datada de 10 de junho de 2014 (peça 15). O exame ali procedido concluiu pela necessidade de se diligenciar à Controladoria Geral da União no Estado do Ceará para obtenção de informações e documentos importantes para a continuidade do exame das contas.

6. A diligência foi realizada mediante o Ofício 1467/2014-TCU/Secex-CE, de 30/6/2014 (peça 17), e foi tempestivamente atendida (peças 21-24).

7. Os novos elementos subsidiaram a elaboração da instrução contida na peça 26, datada de 11/5/2015, cujo encaminhamento contemplou o sobrestamento do julgamento destas contas até que fossem proferidas deliberações definitivas no âmbito dos seguintes processos: TC 002.793/2009-0, TC 010.131/2012-4, TC 016.185/2012-9, TC 037.746/2011-1 e TC 033.552/2010-0, o que foi determinado pelo Acórdão 8837/2015-TCU-2ª Câmara, de 13/10/2015, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (peça 29).

8. No mesmo acórdão, o relator determinou que fosse encaminhada cópia da instrução constante da peça 26 ao BNB a fim de subsidiá-lo na adoção de providências para regularizar situações apontadas no processo, bem como para apurar responsabilidades a elas relacionadas.

EXAME TÉCNICO

9. Preliminarmente, cumpre ressaltar que o exame das presentes contas enfatizará aspectos operacionais da gestão do Fundo, sem prejuízo da análise de outras irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, sobretudo, caso se mostre necessário.

10. A escolha desses aspectos foi motivada pela existência de uma sequência de trabalhos abordando problemas verificados na gestão operacional do FNE e a evidente relação entre as irregularidades levantadas nestas contas e as já apuradas nos aludidos processos, quando da realização de auditorias operacionais realizadas pela então Secex-CE.

I. Dos processos conexos ou sobrestantes

11. Guardava alguma relação com estas contas o TC-022.112/2007-0, que tratou de Representação acerca de possíveis irregularidades em acordo de renegociação de dívida da Empresa Frutas do Nordeste do Brasil S/A (Frutan) junto ao FNE. O processo foi julgado pelo TCU mediante o Acórdão 1840/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro Marcos Vinícios Vilaça. A irregularidade confirmada no processo afeta apenas o exercício de 2007.

12. O TC 002.793/2009-0 (sobrestante) tratou de auditoria operacional para apurar irregularidades na recuperação de créditos do BNB. A investigação identificou cerca de 55.000 operações baixadas em prejuízo do Banco, em razão da falta de cobranças judiciais e extrajudiciais para reaver os valores. Também foram constatadas operações de crédito com prazo de liquidação há muito vencidos sem nenhuma cobrança por parte do Banco.
13. Esse processo foi julgado definitivamente pelo TCU por meio do Acórdão 1078/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, em que o Tribunal rejeitou as razões de justificativa apresentadas por diversos responsáveis e lhes aplicou a multa prevista no art. 58, II da Lei 8.443/1992.
14. Entre os responsáveis arrolados no TC 002.793/2009-0, também respondem por estas contas os Srs. Roberto Smith, ex-presidente do BNB, e ex-diretores Srs. Luiz Carlos Everton de Farias, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro e Oswaldo Serrano de Oliveira.
15. Essa auditoria operacional, embora tenha sido realizada no exercício de 2012, não abrangeu as operações inadimplidas em 2011, tendo em vista que o escopo, previamente definido para ela, teve como limite as operações vencidas até 31/12/2008. Não obstante isso, a CGU, quando da auditoria da gestão do FNE alusiva ao exercício 2011, verificou que a irregularidade subsistiu naquele exercício, possivelmente, em razão do mesmo motivo que determinou a responsabilização dos dirigentes no âmbito do TC 002.793/2009-0, qual seja: não adoção de medidas da alçada de seus cargos, previstas nas normas que regulamentavam a matéria, a fim de prevenir ou corrigir a falha, contribuindo para sua repetição, e, portanto, para macular as contas do presente exercício, consoante será melhor explicitado nos itens 37-39.
16. O TC 033.552/2010-0 (sobrestante), tratou da prestação de contas do FNE, exercício 2009, o qual foi julgado por meio do Acórdão 575/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra Ana Arraes. Tiveram as contas julgadas irregulares o ex-presidente do Banco, Sr. Roberto Smith, e os ex-diretores Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva e Luiz Carlos Everton de Farias. Os demais diretores, Srs. Oswaldo Serrano de Oliveira, José Sydrião de Alencar Júnior e Pedro Rafael Lapa, tiveram suas contas julgadas regulares. Não foi demonstrada repercussão do referido TC sobre estas contas.
17. O TC-004.417/2010-0 tratou de auditoria operacional que apontou uma série de deficiências na atuação institucional do BNB na administração e operação do FNE, inclusive em atendimento às diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Resultou no Acórdão 6612/2010-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler, onde foram determinadas uma série de medidas para saneamento das deficiências detectadas.
18. Tais recomendações foram monitoradas pelo TC-004.541/2012-0, onde foi proferido o Acórdão 4.193/2012-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra Ana Arraes, contendo reiteração de algumas determinações, as quais não impedem o prosseguimento da instrução deste processo.
19. O TC 037.746/2011-1 (sobrestante) trata da prestação de contas anual do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), relativa ao exercício de 2010, o qual ainda não foi julgado, mas já está instruído no mérito, não tendo sido detectado impacto sobre estas contas.
20. O TC 010.131/2012-4 (sobrestante), já encerrado, tratou de monitoramento das deliberações proferidas pelo TCU no Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro Valmir Campelo, no âmbito do TC-002.793/2009-0, que somente foi definitivamente julgado pelo Acórdão 1078/2015-TCU-Plenário, como já referido (item 13). Assim, a repercussão sobre estas contas decorre do processo original (TC-002.793/2009-0) e não deste.
21. O TC-022.873/2013-9 cuidou de Representação do BNB versando sobre o cumprimento dos Acórdãos 1.840/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, e 944/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro Valmir Campelo, mediante os quais o TCU determinou ao BNB que adotasse medidas com vistas à regularização da cobrança de dívidas em atraso, matéria, posteriormente, investigada

pela TCU mediante o TC-002.793/2009-0, de cujo resultado foi possível deduzir indícios seguros de influência da irregularidade lá investigada também nestas contas.

22. A aludida representação pleiteava revisão dos acórdãos acima mencionados e não foi conhecida pelo TCU por não preencher os requisitos de admissibilidade constantes no art. 237 do Regimento Interno do TCU, vez que não trazia em seu bojo notícia de irregularidade, mas apenas solicitava revisão dos acórdãos, os quais passaram, com o advento da novel Lei 12.844/2013, a se confrontar com alguns dispositivos que nela passaram a vigor. Em vista do exposto, entende-se que o TC-022.873/2013-9 não afeta o mérito destas contas.

23. O TC-016.185/2012-9 (sobrestante), ainda sem julgamento definitivo no TCU, cuida de representação formulada pela extinta Secex/CE em vista de diversas irregularidades em financiamentos concedidos pelo Banco do Nordeste nos anos de 2009 a 2011, originários do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste-FNE. Dos responsáveis lá arrolados que também tem responsabilidade nestas contas é o Sr. Isidro Moraes de Siqueira. Ocorre que as responsabilidades pelas quais ele responde no TC-016.185/2012-9 são da competência do cargo de superintendente do BNB, posto então ocupado por ele quando da ocorrência das irregularidades, não podendo interferir nestas contas, que julgam sua gestão enquanto diretor executivo do BNB (ver análise do Rol nos itens 24-25 a seguir).

II. Dos responsáveis

24. De acordo com a Instrução Normativa-TCU 63, de 1º de setembro de 2010, art. 10, incisos I, II e III, são considerados responsáveis pela gestão a que se referem estas contas os titulares e respectivos substitutos dos seguintes cargos: a) presidente do Banco do Nordeste; e b) os membros da diretoria executiva do banco. Desse modo, tem-se que são responsáveis das presentes contas os seguintes agentes:

Responsável	Cargo	Período da gestão
Roberto Smith (270.320.438-87)	Presidente	1º/1/2011 a 8/6/2011
Luiz Carlos Everton de Farias (849.845.548-00)	Presidente em exercício	17/5/2011 a 21/5/2011
	Diretor	1º/1/2011 a 16/10/2011
Jurandir Vieira Santiago (310.001.003-59)	Presidente em exercício	14/6/2011 a 31/12/2011
Stélio Gama Lyra Júnior (112.680.003- 10)	Presidente em exercício	10/10/2011 a 14/10/2011 17/10/2011 a 27/10/2011 11/11/2011 a 16/11/2011
	Diretor	1º/1/2011 a 31/12/2011
Paulo Sérgio Rebouças Ferraro (211.556.905-91)	Presidente em exercício	17/10/2011 a 23/10/2011
	Diretor	1º/1/2011 a 31/12/2011
Oswaldo Serrano de Oliveira (627.672.917-53)	Diretor	1º/1/2011 a 16/10/2011
Fernando Passos (714.491.591-68)	Diretor	17/10/2011 a 31/12/2011
Isidro Moraes de Siqueira (049.966.153-20)	Diretor	17/10/2011 a 31/12/2011
José Sydrião de Alencar Júnior (081.199.703-06)	Diretor	1º/1/2011 a 31/12/2011

25. Verificou-se que, além dos responsáveis acima mencionados, também constam do Rol de responsáveis acostado à peça 2 outros diversos funcionários cujas funções não correspondem às responsabilidades listadas na IN-TCU 63/2010, por isso devem ser excluídos do referido rol, são eles: Aila Maria Ribeiro de Almeida Medeiros, Aníbal Rodrigues dos Santos, Antônio Cesar de Santana,

Demétrius Monteiro, Edilson Silva Ferreira, Edivaldo Andrade Torres, Enildo Lemos Correia Vasconcelos, Francisco Carlos Cavalcanti, Francisco Eurico Felício Filho, Francisco José de Moraes Alves, Francisco Rivônio de Moraes Pinho, Francisco das Chagas Sousa Lopes, Francisco de Assis Santos, Helton Chagas Mendes, Hernilton Bezerra Bessa, Jose Adilson da Silva, Jose Agostinho de Carvalho Neto, Jose Mendes Batista, José Andrade Costa, José Maria Vilar da Silva, João Antônio de Castro, Maria Iris da Silva, Maria de Fatima de Lima Pimentel, Nilo Meira Filho, Odésio Rodrigues Carneiro, Reinaldo de Andrade Sampaio, Rodrigo Bourbon Nava de Oliveira, Sergio Maia de Farias Filho, Sonia Cedraz de Cerqueira, Thiago Dantas, Silva, Walmir Marques de Andrade Lima e Jose Expedito Neiva Santos.

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

Da auditoria independente

26. *De acordo com auditores independentes, as demonstrações financeiras apresentavam, adequadamente, todos os aspectos relevantes da posição patrimonial e financeira do FNE, porém, enfatizaram (peça 6, p. 188-190):*

Sem modificar nossa opinião, chamamos a atenção para a nota explicativa 8 b) às demonstrações financeiras, que descreve sobre a adoção da faculdade prevista no Parágrafo único do artigo 3º da Portaria Interministerial Nº 11, de 28 de dezembro de 2005, na constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, considerando que as demonstrações financeiras foram elaboradas pela Administração para cumprir os requisitos dos normativos aplicáveis aos Fundos Constitucionais. Consequentemente, essas demonstrações financeiras devem ser analisadas exclusivamente nesse contexto.

Das constatações da Auditoria do Controle Interno (CGU)

27. *A gestão do FNE, exercício 2011, foi auditada pela Controladoria Geral da União no Estado do Ceará (CGU/CE). As irregularidades/impropriedades decorrentes daquele trabalho estão registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas 2012.03533 (peça 7, p. 4-24), das quais se passa a tratar a partir do item abaixo.*

28. *Assim como já havia ocorrido em 2010 (TC-037.746/2011-1), em 2011, a CGU verificou que não havia sido aplicado no Semiárido brasileiro o percentual mínimo de 50% dos recursos referido no art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal (item 1.2.1.1 do relatório da CGU, à peça 7, p. 12 e 28-34), assim, reiterou recomendação ao BNB visando à regularização da falha.*

29. *Cabe registrar que, em 2011, o percentual de recursos destinado ao Semiárido foi ainda menor que em 2010, pois ficou em torno de 36,7% contra 42,5% obtido em 2010.*

30. *A CGU responsabilizou pela ocorrência o Sr. José Sydrião de Alencar Júnior (081.199.703-06), diretor de gestão do desenvolvimento do BNB no período de 1º/1/2011 a 31/12/2011, e certificou regular com ressalva as suas contas (peça 8, p. 9-11 e peça 9, p. 7).*

31. *Cumprir registrar que no Relatório 201307766 (peça 4, p. 63 do TC 034.196/2013-7), que trata da prestação de contas do FNE 2012, a CGU informou que as recomendações expedidas para a correção da falha referida haviam sido atendidas.*

32. *Outra falha verificada em 2010 e que se repetiu em 2011 foi a ausência de indicadores de eficiência para subsidiar a avaliação da gestão dos recursos aplicados pelo Fundo, sobretudo no tocante aos custos dos benefícios gerados pela ação e os resultados dela decorrentes (item 1.2.1.2 do relatório da CGU, à peça 7, p. 34-36). Para sanear a falha, a CGU recomendou ao Banco que instituisse os referidos indicadores, o que, conforme informação constantes da prestação de contas do FNE, exercício 2012, foi cumprido. A CGU não responsabilizou nenhum gestor em particular.*

33. *A auditoria da CGU também constatou que era baixa a geração de empregos decorrente das aplicações de recursos do FNE, e que o indicador de efetividade para avaliar a questão estava superestimado, acarretando informações irreais (item 1.2.1.3 do relatório da CGU, à peça 7, p. 18-20 e 36-46). Porém, segundo consta da peça 15, p. 35, o BNB já havia retificado o indicador, mas não*

havia ainda elaborado medidas visando ao aumento da geração de empregos. Também não houve responsabilização de algum gestor em específico.

34. A auditoria da CGU identificou 18.182 operações de crédito inadimplidas e aptas para cobrança judicial sem qualquer medida adotada pelo BNB com vista a esse fim, que, em valores financeiros, correspondiam a R\$ 720,5 milhões (item 3.1.1.1 do Relatório da CGU, à peça 7, p. 10 e 64-76).

35. No item 3.1.1.4 do Relatório da CGU, à peça 7, p. 10 e 84-90, os auditores também registraram que não havia iniciativa do Banco para apurar responsabilidades pela falta de cobrança de parte desses títulos (4.154 operações de crédito) já inadimplidas e classificadas pelo BNB como “ajuizamento não possível”, em decorrência de irregularidades como “inexistência de documentos”, “prescrição” e “vício legal”.

36. As duas irregularidades estão bastante relacionadas, a primeira trata de ausência de medida por parte das autoridades competentes para ajuizar ações de cobranças, a última, de falta de investigação para apurar responsabilidades pela omissão da instauração das aludidas ações.

37. Pela irregularidade mencionada no item 3.1.1.1 do relatório (item 34), a CGU responsabilizou o Superintendente da Área de Recuperação de Crédito, certificando irregulares as suas contas, porém, ele não tem suas contas julgadas pelo TCU, conforme a IN-TCU 63/2010. Também foram responsabilizados os então presidentes do BNB Srs. Roberto Smith e Jurandir Vieira Santiago, que tiveram as contas certificadas regulares com ressalva. Todavia, conforme já esclarecido nos itens 12-15, acima, por falha de mesma natureza, o Sr. Roberto Smith e os diretores do BNB foram responsabilizados e multados no âmbito do TC-002.793/2009-0, do que se concluiu que cabe também responsabilizá-los pela falha em foco, dada a similitude da irregularidade. Aliás, é seguro afirmar que se trata da mesma questão, ou seja, da falha que se estendeu, pelo menos, até o exercício de 2011, agora em exame.

38. Destarte, cabe responsabilizar pela irregularidade descrita no item 34 os mesmos dirigentes cujas responsabilidades já foram demonstradas no âmbito do TC 002.793/2009-0, quais sejam: os Srs. Roberto Smith, presidente do BNB de 1º/1/2011 a 8/6/2011; Luiz Carlos Everton de Farias, diretor de controle e risco de 1º/1/2011 a 16/10/2011; Oswaldo Serrano de Oliveira, diretor financeiro e de mercado de capitais de 1º/1/2011 a 16/10/2011; e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, diretor de negócios em 1º/1/2011 a 31/12/2011, julgando irregulares suas contas, sem a aplicação de multa, vez que já foram penalizados em razão da falha cometida.

39. Quanto ao Sr. Jurandir Vieira Santiago, presidente do BNB no período de 14/6/2011 a 31/12/2011, propõe-se julgar suas contas regulares com ressalva, tendo em vista que assumiu os encargos de presidente em 14/6/2011, restando-lhe, no exercício, apenas seis meses para regularizar um situação que já se estendia por anos.

40. Ademais, vale lembrar que para julgar suas contas irregulares, seria necessário promover sua audiência, e a solicitação de justificativas para essa omissão, quase dez anos depois de findo o exercício de 2011, não seria razoável do ponto de vista do contraditório, já que prejudicaria muito o seu exercício de defesa.

41. O mesmo se dá em relação ao Sr. Stélio Gama Lyra Júnior, diretor administrativo e de tecnologia da informação em 1º/1/2011 a 31/12/2011 (peça 2, p. 5), que também ainda não foi ouvido. Além disso, há que se considerar as atribuições do cargo que ele exerceu, que, aparentemente, não lhe exigia empenho quanto à regularização da situação, ainda que ele tivesse dela conhecimento. Assim, propõe-se tenha as contas julgadas regulares.

42. Quanto aos Srs. Fernando Passos, Diretor Financeiro e de Mercado de Capitais, e Isidro Moraes de Siqueira, diretor de controle e risco, embora as atribuições de seus cargos lhes exigissem algum esforço em favor da regularização de operações inadimplidas, face ao curto espaço de tempo por que responderam pelas responsabilidades do cargo, pouco mais de dois meses, vez que ambos

ingressaram no cargo em 17/10/2011 a 31/12/2011 (peça 2, p. 3 e 5), não seria razoável julgar irregulares de suas contas, por isso, propõe-se julgá-las regular com ressalva.

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

44. *Em relação à irregularidade em foco (item 34), pelos mesmos motivos já informados (itens 40 e 41), propõe-se também afastar a responsabilidade do Sr. José Sydrião de Alencar Júnior, diretor de gestão do desenvolvimento do BNB em 1º/1/2011 a 31/12/2011, porém, pesa sobre ele a falha listada no item 28, acima, pela qual cabe ressalva às suas contas.*

45. *Pela irregularidade descrita no item 35 (não apuração de responsabilidade pela ausência de cobrança de operações inadimplidas), a CGU também responsabilizou o Superintendente da Área de Recuperação de Crédito e os ex-presidentes Srs. Roberto Smith e Jurandir Vieira Santiago, à peça 8, p. 15 e peça 9, p. 7, certificando suas contas regulares com ressalva. Pela gravidade da questão, entende-se que a irregularidades contribui para a maculação das contas do Sr. Roberto Smith. Já quanto ao Sr. Jurandir Vieira Santiago, pelos motivos revelados no item 39, acima, cabe a regularidade com ressalva de suas contas.*

46. *Por relevante, cumpre registrar que, em relação à ausência de cobrança das 18.182 operações de crédito inadimplidas registradas pela auditoria da CGU (item 34, acima), segundo declarações do BNB, mais da metade destas ações já estavam com cobranças ajuizadas; 1.089 continham proposta de renegociação da dívida; 1.790 haviam sido quitadas; 2.489 operações estavam na condição de “ajuizamento não possível” em razão da inexistência de documentos (2.347), prescrição da cobrança (65) e vício legal (77); restando 2.378 efetivamente pendentes de ajuizamento de cobrança judicial e/ou regularização da situação de inadimplência (peça 7, p. 74).*

47. *Com essas medidas, o dirigente do controle interno, em parecer acostado à peça 9, p. 6, considerou relativamente positiva a gestão do BNB em relação às providências implementadas em 2011 para a redução da inadimplência das operações contratadas e incremento dos reembolsos dos recursos emprestados, obtendo-se ligeira frente ao ano de 2010.*

48. *A CGU encaminhou novas recomendações ao Banco a fim de sanar a falha, as quais foram parcialmente cumpridas, conforme consta das contas do exercício de 2012. Todavia, vale mencionar que, para o auditor que subscreveu a primeira instrução destas contas (peça 15), ainda que o Banco conseguisse realizar as cobranças, isso não elidiria, de todo, os prejuízos para o Fundo, haja vista a paralisação dos empreendimentos, possíveis desvios de bens adquiridos, deterioração de garantias, além de prováveis extravios de documentos indispensáveis às cobranças, o que reforça a proposta de julgar irregulares as contas dos responsáveis.*

49. *Em 2011, a CGU também constatou a existência de 9.135 operações de crédito com insuficiência de garantias, sem que o Banco tenha classificado a situação como irregular ou tenha antecipado seus vencimentos. Desse quantitativo, apenas 808, correspondentes a R\$ 76,41 milhões, passaram a essa condição no exercício de 2011 (item 3.1.1.2 do Relatório da CGU, à peça 7, p. 10 e 76-80). A CGU não apontou o responsável por esta falha.*

50. *Conforme consignado em instrução anterior (peça 15, p. 14), a insuficiência de garantia reduz a possibilidade de recuperação dos créditos, tanto pela via do resgate espontâneo, quanto pela da cobrança extrajudicial, contendo a situação elevado risco de ocorrência de prejuízo irrecuperável pelo Fundo.*

51. *Não obstante essa observação, as recomendações proferidas pela CGU (peça 7, p. 80) foram adequadas e suficientes para saneamento da falha, mas não haviam ainda sido implementadas quando da auditoria das contas do exercício 2012 (TC 034.196/2013-7).*

52. *A CGU ainda identificou a existência de 2.857 operações com desvio de crédito e sem atuação do BNB para classificá-las como irregulares ou antecipar seus vencimentos (item 3.1.1.3 do relatório da CGU, à peça 7, p. 10 e 80-84).*

53. *Não houve responsabilização individual de gestor por esta impropriedade. Vale, contudo, destacar que a CGU expediu medidas corretivas, as quais se têm como suficientes e adequadas para a correção da falha, cabendo salientar que continuavam pendentes de implementação até a realização da auditoria da gestão 2012 pela CGU.*

54. *A auditoria da CGU analisou dezessete operações de crédito realizadas por seis diferentes agências do BNB no Estado do Ceará, que juntas somaram a quantia de R\$ 53,69 milhões, e nelas constatou diversas irregularidades, as quais estão registradas nos itens 3.1.1.5 a 3.1.1.39 de seu Relatório de Auditoria (peça 7, p. 90-618), e resumidas de forma sucinta abaixo:*

a) comprovação de aquisição de equipamentos por meio de notas fiscais inidôneas em catorze notas fiscais, sendo quatro delas emitidas por empresas de fachada (itens 3.1.1.8, 3.1.1.10, 3.1.1.18, 3.1.1.25, 3.1.1.28, 3.1.1.29, 3.1.1.31, 3.1.1.32 do Relatório da CGU, peça 7, p. 148, 184, 256, 338, 368, 370, 404, 406);

b) comprovação da aquisição de equipamentos por meio de notas fiscais emitidas por empresas que tinham algumas relações societárias com as beneficiárias dos financiamentos (itens 3.1.1.22 e 3.1.1.23, 3.1.1.26 do Relatório da CGU, peça 7, p. 296, 306 e 342);

c) aceitação de garantia por meio de bem imóvel com condicionantes da efetiva posse e indícios de convalidação superestimada (item 3.1.1.17 do Relatório da CGU, peça 7, p. 246);

d) concessão de financiamentos a empresas com base em garantias superavaliadas e informações contábeis e/ou financeiras inconsistentes (itens 3.1.1.20, 3.1.1.21, 3.1.1.24, 3.1.1.27 e 3.1.1.30 do Relatório da CGU, peça 7, p. 272, 288, 310, 346 e 374-376);

e) concessão de financiamento de itens que não guardavam relação com a natureza das atividades econômicas desenvolvidas pela empresa, (item 3.1.1.13 do Relatório da CGU, peça 7, p. 212);

f) desembolsos de recursos sem a devida vistoria do objeto (itens 3.1.1.6, 3.1.1.12 e 3.1.1.14 do Relatório da CGU, peça 7, p. 122, 202 e 214);

g) dispensa de depósito prévio dos recursos próprios das empresas financiadas em conta vinculada, em desacordo com normas internas do BNB (itens 3.1.1.5 e 3.1.1.9 à peça 7, p. 90 e 158);

h) realização de desembolsos sem prévia contratação de seguro dos equipamentos financiados (itens 3.1.1.7, 3.1.1.11, 3.1.1.15, 3.1.1.16 e 3.1.1.19 do Relatório da CGU, peça 7, p. 136, 198, 226, 236 e 264);

i) deferimento de propostas de renegociação de dívidas contendo irregularidades na forma de sobreavaliação de garantias, falta de comprovação de capacidade econômico-financeira dos sócios e utilização de documentos fiscais inidôneos para comprovar despesas do financiamento (itens 3.1.1.33, 3.1.1.34 e 3.1.1.35 à peça 7, p. 412, 448 e 484);

j) contratação de operação com empresa com irregularidades na forma de sobreavaliação de garantias, falta de comprovação de capacidade empresarial dos sócios e utilização de documentos fiscais inidôneos para comprovar despesas do financiamento (item 3.1.1.36 do Relatório da CGU, peça 7, p. 518);

k) prática de atos irregulares por empregados do BNB no processo de análise, concessão e administração do crédito que contribuíram para a inadimplência da operação de crédito A9000029601 em 2011, no valor de R\$ 1.673.000,00, Mutuário/CNPJ: CGM Construções e Máquinas/ 10781463 0001-91 (item 3.1.1.39 do Relatório da CGU, peça 7, p. 578).

55. *Conforme demonstrado acima, todas as operações auditadas pela CGU, no montante de R\$ 53,69 milhões, apresentaram irregularidades, as quais permearam todas as fases do processo, a*

saber: análise das propostas de crédito; concessão dos recursos; constituição ou securitização das garantias; realização dos reembolsos; acompanhamento da aplicação dos recursos financiados; comprovação da execução dos recursos, haja vista a aceitação de documentos ilegais ou inconsistentes como probatório da aquisição dos bens. Cabendo destacar que algumas operações apresentaram mais de uma das falhas mencionadas.

56. A CGU ainda registrou que as operações descritas nos itens 3.1.1.8, 3.1.1.10, 3.1.1.13, 3.1.1.17, 3.1.1.18, 3.1.1.20, 3.1.1.21, 3.1.1.24, 3.1.1.28, 3.1.1.31, 3.1.1.33, 3.1.1.34, 3.1.1.35, 3.1.1.36, 3.1.1.38 e 3.1.1.39 de seu Relatório de Auditoria causaram danos ao erário (peça 7, p. 20-24). Tais danos foram mencionados no item 29 da instrução acostada à peça 15.

57. Além dos prejuízos financeiros, as irregularidades relatadas podem causar outros danos não quantificáveis financeiramente ao FNE (peça 7, p. 24), a saber: a) redução das receitas de operações de crédito, limitando as disponibilidades de recursos do Fundo para financiamento de projeto na região; b) contribuir para o aumento dos resultados negativos que o Plano vinha apresentando anualmente, e cujo acréscimo, em 2011, foi de 233,42%, em relação a 2010; c) incentivo à inadimplência, aumentando o risco de não retornos dos créditos, devido à fragilidade das ações de cobrança adotadas pelo Banco; d) incompatibilidade das garantias com os saldos das dívidas vinculadas às operações de crédito, prejudicando a recuperação dos recursos investidos e a eventual execução judicial dessas dívidas; e) redução do patrimônio líquido do Banco, em decorrência do obrigatório provisionamento das parcelas de dívidas vencidas, depois de 180 dias, e seu lançamento em prejuízo, depois de 360 dias.

58. Quanto à responsabilização pelas ocorrências registradas nos itens 3.1.1.6, 3.1.1.12, 3.1.1.14, 3.1.1.17, 3.1.1.20, 3.1.1.21, 3.1.1.24, 3.1.1.27, 3.1.1.30, 3.1.1.33, 3.1.1.34, 3.1.1.35, 3.1.1.36 e 3.1.1.39, do Relatório da CGU, aquele órgão de controle identificou que cabia atribuí-la ao Superintendente do BNB no Estado do Ceará, por isso, certificou irregulares suas contas. Relembra-se que os superintendentes do BNB não têm suas gestões julgadas no âmbito das contas do FNE, conforme disposições da IN-TCU 63/2010. Pela falta, a CGU também responsabilizou o Sr. Oswaldo Serrano de Oliveira (627.672.917-53), diretor financeiro e de mercado de capitais do BNB entre 1º/1/2011 a 16/10/2011, as quais estão resumidamente descritas nas alíneas “d”, “f”, “i”, “j” e “k” do item 49, retro, em face de atuação deficiente no gerenciamento da área a ele subordinada, a fim de estabelecer os controles primários necessários e de eleger e supervisionar um quadro gerencial capaz de conduzir de forma satisfatória o monitoramento e controle de qualidade das análises e dos trabalhos de campo que deveriam mitigar os riscos envolvidos nas operações de crédito, resguardando a instituição de contratações maculadas pelos vícios ora constatados.

59. Conforme pesquisa feita à página eletrônica do Banco do Nordeste na internet (https://www.bnb.gov.br/documents/50268/71513/bnb_relato_sustentabilidade2011.pdf/849858c0-7698-4abd-9291-f1f71bea986d), a área responsável pela análise e acompanhamento das operações de crédito era subordinada à Diretoria Financeira e de Mercado de Capitais, então, dirigida pelo Sr. Oswaldo Serrano de Oliveira.

60. É pacífico o entendimento no TCU, a exemplo do disposto no Acórdão 3241/2013-Plenário, rel. Walton Alencar Rodrigues, de que o superior hierárquico deve exercer o papel de direção, coordenação e supervisão dos trabalhos de seus subordinados, cabendo-lhe corrigir graves lacunas ou omissões eventualmente por eles praticadas. Desse modo, considerando o elevado número das irregularidades listadas no item 58, retro, e a clara visibilidade delas, vez que impactavam diretamente nos resultados alcançados pelo Fundo, é difícil sustentar que o Sr. Oswaldo Serrano não tinha um mínimo de conhecimento do que estava ocorrendo, a ponto de se transferir toda a responsabilidade pelas falhas ao Superintendente Estadual.

61. Apesar dos indícios de que ele pode ter contribuído para a concretização das falhas, mas tendo em vista que, ao longo dos quase dez anos da constatação delas, ele não foi ouvido para prestar esclarecimentos, que parte das irregularidades já podem estar prescritas quanto à possibilidade de

sanção pelo TCU, e somente um levantamento individual de cada uma delas, a fim de identificar a data da ocorrência poderia esclarecer isso e, assim, confirmar a uma possível audiência, tem-se que levar adiante essas medidas prejudicariam a defesa do responsável e a economicidade e eficiência do presente processo. Por isso, não será proposta medida adicional com relação a essas irregularidades.

62. Cabe lembrar que, em relação ao Sr. Oswaldo Serrano de Oliveira, já será proposta a irregularidade de suas contas devido à responsabilidade pela falha registrada no item 34 acima, configurada na verificação de 18.182 operações de crédito inadimplidas e aptas para cobrança judicial sem qualquer medida nesse sentido adotada pelo BNB, correspondentes, em valores financeiros, a R\$ 720,5 milhões, estando as razões para sua responsabilização descritas nos itens 34-38 desta instrução.

63. Cumpre, porém, registrar que, conforme consignado em quadro resumo constante da peça 26, p. 14-22, onde estão listadas as respostas fornecidas pela CGU em atenção à diligência mencionada no item 6, acima, algumas das medidas corretivas propostas pela CGU para o saneamento e prevenção das falhas já haviam sido implementadas e outras estavam em processo de execução, dentre as quais, a abertura de sindicância para apuração das responsabilidades, a alteração de normativo relativo à análise de crédito, melhoria dos controles, dentre outros. Diante disso, propõe-se ao TCU que se abstenha de formular novas orientações visando especificamente o tratamento das irregularidades em tela.

64. Considera-se que os aspectos essenciais para a formulação de juízo acerca do mérito das contas dos responsáveis arrolados neste processo foram suficientemente abordados no presente tópico e que foram afastados os óbices que impediam seu trâmite regular neste Tribunal, as conclusões que ora os autos permitem são as consignadas abaixo.

CONCLUSÃO

65. Inexistem motivos que justifiquem a manutenção do sobrestamento das presentes contas, que estavam sobrestadas desde 13/10/2014, por determinação do Acórdão 8837/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, pois muitos deles já foram julgados, não lhes cabendo mais qualquer recurso, ou porque foram afastadas eventuais interferências deles sobre estas contas, consoante se verifica do exposto nos itens 11 a 23 desta instrução, portanto, este processo já está apto a seguir trâmite regular neste Tribunal.

66. Algumas das irregularidades verificadas nas contas já eram recorrentes na gestão do FNE, tal como a não aplicação de pelo menos metade dos recursos referido no art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal no semiárido nordestino (item 28). Foi responsabilizado por isso o Sr. José Sydrião de Alencar Júnior, então diretor de gestão do desenvolvimento do BNB (30).

67. Também subsistiu em 2011 a não implementação de indicadores de eficiência para subsidiar a avaliação da gestão dos recursos aplicados pelo Fundo, sobretudo no tocante aos custos dos benefícios gerados pela ação e os resultados dela decorrentes. O Banco estava se empenhando razoavelmente para elidir a falha (itens 32-33), o que dispensa novas orientações do TCU neste momento.

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

69. Conforme já esclarecido no item 38, retro, devem ser responsabilizados pela ocorrência os Srs. Roberto Smith, presidente do BNB de 1º/1/2011 a 8/6/2011; Luiz Carlos Everton de Farias, diretor de controle e risco de 1º/1/2011 16/10/2011; Oswaldo Serrano de Oliveira, diretor financeiro e

de mercado de capitais de 1º/1/2011 a 16/10/2011; e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, diretor de negócios em 1º/1/2011 a 31/12/2011, julgando irregulares suas contas, sem a aplicação de multa, vez que já foram penalizados pelo mesmo fato no bojo do TC 002.793/2009-0.

70. Sobre os Sr. Roberto Smith, ex-diretor, também recai a responsabilidade pela falha registrada no item 35 (não apuração de responsabilidade pela ausência de cobrança de operações inadimplidas).

71. Acerca do Sr. Oswaldo Serrano de Oliveira (627.672.917-53), também poderia afetar as suas contas as irregularidades descritas nos itens 54 e 58, haja vista que a área em que elas foram verificadas estava diretamente subordinada a ele (item 59), mas em face do disposto no item 61, considerou-se razoável não levar adiante medidas adicionais.

72. Em relação ao Sr. Jurandir Vieira Santiago, presidente do BNB no período de 14/6/2011 a 31/12/2011, face à ausência de audiência sua após quase dez anos da incidência dos fatos, bem assim pelo pouco tempo em que permaneceu no cargo, sugere-se que tenha as contas julgadas regulares com ressalva em face das irregularidades a ele atribuídas (itens 34-35), conforme justificativa constante dos itens 39-40.

73. Também em razão da ausência de audiência anterior e de indícios insuficientes da participação do Sr. Stélio Gama Lyra Júnior, diretor administrativo e de tecnologia da informação em 1º/1/2011 a 31/12/2011, para a concretização da falha de que trata o item 34, propõe-se sejam suas contas julgadas regulares.

74. Cabendo o mesmo tratamento aos Sr. Fernando Passos, diretor financeiro e de mercado de capitais, e Isidro Moraes de Siqueira, diretor de controle e risco, que, apesar de atribuições de seus cargos apontarem para eventual responsabilidade deles, em razão do ínfimo tempo que responderam pelo cargo (17/10/2011 a 31/12/2011), por certo não teriam como sanear um situação há muito recorrente no Banco (item 42).

75. E sobre as contas do Sr. José Sydrião de Alencar Júnior, diretor de gestão do desenvolvimento do BNB em 1º/1/2011 a 31/12/2011, pesa apenas a falha mencionada no item 28, consistente na ausência de aplicação no Semiárido brasileiro do percentual mínimo de 50% dos recursos referido no art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal, pelo o que cabe ressalva à sua gestão.

76. Por fim, propõe-se excluir do Rol de responsáveis: Aila Maria Ribeiro de Almeida Medeiros, Aníbal Rodrigues dos Santos, Antônio Cesar de Santana, Demétrius Monteiro, Edilson Silva Ferreira, Edivaldo Andrade Torres, Enildo Lemos Correia Vasconcelos, Francisco Carlos Cavalcanti, Francisco Eurico Felício Filho, Francisco José de Moraes Alves, Francisco Rivônio de Moraes Pinho, Francisco das Chagas Sousa Lopes, Francisco de Assis Santos, Helton Chagas Mendes, Hernilton Bezerra Bessa, Jose Adilson da Silva, Jose Agostinho de Carvalho Neto, Jose Mendes Batista, José Andrade Costa, José Maria Vilar da Silva, João Antônio de Castro, Maria Iris da Silva, Maria de Fatima de Lima Pimentel, Nilo Meira Filho, Odésio Rodrigues Carneiro, Reinaldo de Andrade Sampaio, Rodrigo Bourbon Nava de Oliveira, Sérgio Maia de Farias Filho, Sonia Cedraz de Cerqueira, Thiago Dantas, Silva, Walmir Marques de Andrade Lima e José Expedito Neiva Santos; vez que não exerceram responsabilidades previstas na IN-TCU 63/2010 (itens 24-25).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

77. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) levantar o sobrestamento do presente processo, nos termos do art. 157, do Regimento Interno do TCU e do art. 47, da Resolução-TCU 259/2014;

b) excluir do Rol de responsáveis: Aila Maria Ribeiro de Almeida Medeiros (289236853-72), Aníbal Rodrigues dos Santos (428.324.624-72), Antônio César de Santana (312.248.305-04), Demétrius Monteiro (230.849.525-15), Edilson Silva Ferreira (204.277.863-04), Edivaldo Andrade Torres (102.597.833-15), Enildo Lemos Correia Vasconcelos (079.079.903-00), Francisco Carlos

Cavalcanti (168.812.494-20), Francisco Eurico Felício Filho (212.872.603-49), Francisco José de Moraes Alves (231.446.963-15), Francisco Rivônio de Moraes Pinho (231.483.903-00), Francisco das Chagas Sousa Lopes (095.983.913-53), Francisco de Assis Santos (105.781.613-20), Helton Chagas Mendes (536.001.346-04), Hernilton Bezerra Bessa (231.452.423-34), Jose Adilson da Silva (CPF: 255.815.204-10), José Agostinho de Carvalho Neto (117.046.673-72), José Mendes Batista (CPF: 481.991.416-20), José Andrade Costa (231.476.283-53), José Maria Vilar da Silva (077.188.704-30), João Antônio de Castro (232.770.506-10), Maria Iris da Silva (378.872.814-49), Maria de Fátima de Lima Pimentel (400.035.584-87), Nilo Meira Filho (070.587.995-04), Odésio Rodrigues Carneiro (210.114.003-91), Reinaldo de Andrade Sampaio (132.494.525-72), Rodrigo Bourbon Nava de Oliveira (029.281.604-93), Sergio Maia de Farias Filho (070.587.995-04), Sonia Cedraz de Cerqueira (074.073.865-87), Thiago Dantas e Silva (009.698.454-64), Walmir Marques de Andrade Lima (172.757.414-15) e José Expedito Neiva Santos (079.079.903-00), vez que não exerceram responsabilidades previstas na IN-TCU 63/2010;

*c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, julgar **irregulares** as contas dos Srs. Roberto Smith (270.320.438-87), presidente do BNB no período de 1º/1/2011 a 8/6/2011, Luiz Carlos Everton de Farias (849.845.548-00), diretor em 1º/1/2011 a 16/10/2011, Oswaldo Serrano de Oliveira (627.672.917-53), diretor em 1º/1/2011 a 16/10/2011, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro (211.556.905-91), diretor em 1º/1/2011 a 31/12/2011, em razão das irregularidades descritas na matriz específica constante do Anexo I desta instrução, deixando, no entanto, de propor a aplicação de multas aos responsáveis nominados, em virtude de tal providência já haver sido tomada por ocasião da prolação do Acórdão 1078/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas;*

*d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, que sejam julgadas **regulares com ressalvas** as contas do Srs. Jurandir Vieira Santiago (310.001.003-59), presidente do BNB no período de 14/6/2011 a 31/12/2011, e José Sydrião de Alencar Júnior (081.199.703-06) em face das falhas relacionadas no Anexo I desta instrução, dando-lhes quitação;*

*e) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, julgar **regulares** as contas dos Srs. Fernando Passos (714.491.591-68) e Stélvio Gama Lyra Júnior (112.680.003-10) e Isidro Moraes e Siqueira (049.966.153-20), diretores do BNB entre 17/10/2011 a 31/12/2011, dando-lhes quitação plena;*

f) informar do acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste/Banco do Nordeste do Brasil, informando-lhe que seu conteúdo, bem como do relatório e voto que o fundamentaram, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, podendo os mesmos serem obtidos no dia seguinte ao de sua oficialização;

g) arquivar a presente prestação de contas, após concluídas as comunicações necessárias, com esteio no art. 169, III, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.