

Processo TC nº 002.793/2009-0
Relatório de Auditoria de Natureza Operacional

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de processo atinente a auditoria de natureza operacional realizada no Banco do Nordeste do Brasil S/A, abrangendo 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, em cumprimento ao disposto no Acórdão nº 2416/2008-Plenário.

2. Conforme descrito por Vossa Excelência no voto condutor do Acórdão nº 944/2010-Plenário, o levantamento e a análise dos dados foram executados ao longo do exercício de 2009 e espelham a posição das operações bancárias até o mês de dezembro de 2008.

3. O relatório final da fiscalização foi apreciado por meio do Acórdão nº 944/2010-Plenário, posteriormente modificado por meio dos Acórdãos nºs 834/2011-Plenário e 2158/2011-Plenário, cuja redação final, com as alterações introduzidas, pode ser assim resumida para fins de análise:

9.1. determinar ao BNB, com base no art. 43 da Lei nº 8.443/92 e no art. 250 do Regimento Interno, que realize, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a cobrança das 38.530 operações identificadas no 'Relatório SECEX_ 850', de responsabilidade de 29.016 clientes, cujo saldo total das operações atinge R\$ 1.568.272.118,88 (um bilhão, quinhentos e sessenta e oito milhões, duzentos e setenta e dois mil, cento e dezoito reais e oitenta e oito centavos), dos quais R\$ 1.098.227.363,89 (um bilhão, noventa e oito milhões, duzentos e vinte e sete mil, trezentos e sessenta e três reais e oitenta e nove centavos) (70%) correspondem a prejuízos, visto ser inviável a manutenção no ativo do banco e do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste - FNE de crédito de solvabilidade duvidosa há mais de dez anos;

9.2. determinar ao BNB, com base no art. 43 da Lei nº 8.443/92 e no art. 250 do Regimento Interno, que reestruture, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, os procedimentos de recuperação de crédito, introduzindo a necessidade de justificar, em cada caso específico, a conveniência em não emitir a aludida autorização de cobrança - ACJ no tempo devido, com a responsabilização do gestor, sempre que as operações apresentarem atraso de mais de 60 (sessenta) dias ou prejuízo, devendo as medidas adotadas contemplarem os seguintes requisitos:

9.2.1. implantação de rotina informatizada que controle a emissão de ACJs e imponha, logo que o tempo de inadimplência atinja 60 dias, a manifestação, via sistema e sob identificação do agente responsável, seja dando início aos procedimentos de cobrança judicial, seja adotando outras medidas prévias normativamente autorizadas, a serem avaliadas pelo supervisor imediato;

9.2.2. replicação de controles do mesmo tipo do referido no item anterior, em cada fase da cadeia de agentes, fazendo consignar a ação adotada e identificando o respectivo responsável;

9.2.3. implantação de instrumentos semelhantes aos acima referidos, adequados às ações a serem praticadas nos vários níveis de supervisão, também mediante manifestação obrigatória e identificação;

9.2.4. adequação dos relatórios gerenciais existentes ou criação de outros que contemplem o pertinente controle das operações cujo prazo de inadimplência houver atingido 60 dias; **(com redação dada pelo Acórdão nº 2.158/2011-TCU-Plenário)**

9.2.5. correção das falhas inerentes à falta de vinculação dos dados dos diversos sistemas eletrônicos, de forma a eliminar a possibilidade de deficiência dos controles referidos nos itens anteriores ou de imprecisão do controle gerencial por falha nas informações analisadas pelos supervisores;

9.2.6. adoção de mecanismos adequados para a elaboração, tramitação e acompanhamento das ACJs, especialmente quanto às operações a serem abrangidas, de modo a garantir que falhas no seu preenchimento ou intempestividade ou inadequação no aporte dos documentos necessários às ações judiciais não venham a contribuir para atrasos nos procedimentos de cobrança;

9.2.7. implantação de meios convenientes de acompanhamento gerencial do trâmite das ACJs e documentação respectiva, também mediante identificação dos agentes responsáveis, com vistas à celeridade dos procedimentos;

~~9.3. fixar prazo de 30 (trinta) dias para que os Ministérios da Fazenda e Integração Nacional revejam os dispositivos da Portaria Interministerial n.º 11/2005 relativamente aos procedimentos contábeis de provisionamento e prejuizamento dos fundos constitucionais de desenvolvimento, ante as disfunções produzidas no FNE, sobretudo no que respeita ao impacto causado em seu patrimônio, uma vez que os demonstrativos contábeis não vêm registrando prováveis perdas com devedores duvidosos, da ordem de R\$ 2.097.802.054,37 (dois bilhões, noventa e sete milhões, oitocentos e dois mil e cinquenta e quatro reais e trinta e sete centavos), conforme apurado nestes autos- (item desconstituído por meio do Acórdão nº 834/2011-TCU-Plenário)~~

Continuação do TC nº 010.924/2012-4

9.4. ouvir em audiência os responsáveis adiante relacionados, nos termos do artigos 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. Senhores 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:

9.4.1.1 descumprimento do Acórdão 1.840/2008-Plenário do TCU, caracterizada pela existência de amostra de 418 operações da fonte FNE, com saldos individuais superiores a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) e global de R\$ 201.360.302,44 (duzentos e um milhões, trezentos e sessenta mil e trezentos e dois reais e quarenta e quatro centavos), que se encontravam, em 30/09/07, com atrasos superiores a 180 dias, não tendo sido cobradas até 31/12/08, constantes da relação 'Amostra de Operações abrangidas pelo Acórdão 1.840/2008-Plenário e ainda não Cobradas', inserta nas fls. 229/234 do Anexo I (v. item 9.9, do relatório de auditoria de fls. 1/222);

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);

9.4.1.4. manutenção de sistema de cálculo das provisões relativas ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste em planilhas Excel, à parte do correspondente controle inerente às demais operações cobertas com recursos próprios do BNB ou de outras fontes, inseridas em sistema de controle eletrônico integrado, sem apresentação de justificativa técnica, uma vez disponível estrutura (Sistema de Controle Gerencial do FNE - S492) que permite o processamento integrado, tendo como consequência falta de transparência desse processamento, com repercussão na contabilidade e demonstrativos contábeis periódicos, contrariando o art. 15 da Lei 7.827/1989, os artigos 83, 85, 89 e 100 da Lei 4.320/1964 e o art. 37 da Constituição Federal (v. item 9.10, do relatório de auditoria de fls. 1/222);

9.4.1.5. fragilidade da estrutura vigente de acompanhamento das operações de crédito, em especial quanto à adoção das providências tendentes à promoção das cobranças judiciais, sobretudo em relação aos seguintes pontos (v. item 9.6, do relatório de auditoria de fls. 1/222):

9.4.1.5.1. excessiva descentralização dos procedimentos inerentes à cobrança judicial, sem a conveniente consideração do porte ou estruturação das agências ou da complexidade das ações exigidas;

9.4.1.5.2. excessiva discricionariedade por parte dos gerentes das agências, que decidem se e quando as ACJs serão emitidas;

9.4.1.5.3. ausência, no sistema informatizado, de controles que impeçam o adiamento indefinido das medidas tendentes à cobrança das operações inadimplentes;

9.4.1.5.4. falta de identificação, no sistema informatizado, da efetiva responsabilização dos agentes que derem causa à procrastinação indefinida das cobranças judiciais, seja o responsável direto pela ação necessária em cada momento, seja dos responsáveis pela supervisão e acompanhamento, em toda a cadeia hierárquica;

9.4.1.5.5. falha no monitoramento das operações passíveis de cobrança, a exemplo do fato de que nunca havia sido promovida uma verificação entre as operações em Atraso/Prejuízo, constantes na 'Base do Ativo' (S039), e aquelas do Sistema de Controle de Processos Jurídicos (S702), bem como ante a ausência, na listagem de operações passíveis de cobrança judicial (fornecida no arquivo 'OPCJ_0509.xls'), de 8.587 operações de 6.374 clientes, demonstrando que a área responsável pela supervisão sequer tinha conhecimento da exigibilidade de cobrança em relação a elas;

9.4.1.5.6. ausência de inclusão, nas ações judiciais, das demais operações de responsabilidade do mesmo cliente ('arrasto'), permitindo que um tomador seja acionado por uma de suas operações, continuando outras, às vezes muitas, sem cobrança, mesmo que também inadimplentes por longos períodos ou até com prejuízos consumados;

Continuação do TC nº 010.924/2012-4

9.4.1.5.7. longos períodos de tramitação das ACJs, até o efetivo início do processo judicial de cobrança, em decorrência de falhas no seu preenchimento ou de aporte intempestivo ou inadequado dos documentos necessários às ações judiciais, sem que haja adequada ação de supervisão;

9.4.1.5.8. falta de avaliação da qualidade dos créditos de responsabilidade de cada agência, concentrando a cobrança de metas no acompanhamento da renegociação de operações, em vez de fazê-lo em função da evolução positiva dos saldos;

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');

9.4.1.8. ausência de efetiva aferição dos resultados alcançados na área de recuperação de créditos, uma vez não demonstrada a adequação das metas estabelecidas para a entrada de recursos em espécie ou a existência de adequado acompanhamento da evolução do desempenho das Unidades de Recuperação de Crédito - URCs ao longo do tempo, seja por meio da melhoria da qualidade dos créditos relativos às operações passadas à sua alçada, seja pela comparação de seu desempenho com o obtido pelas agências não especializadas, comprovando-se, adicionalmente, que as operações renegociadas voltam a inadimplir, tal qual ocorre nas demais agências, sempre exigindo novas renegociações (v. item 9.6 a 9.8, do relatório de auditoria de fls. 1/222);

9.4.1.9. ausência de diferenciação dos resultados alcançados pelas Unidades de Recuperação de Crédito, em comparação aos obtidos pelas agências não especializadas (v. itens 9.6 e 9.7, do relatório de auditoria de fls. 1/222);

9.4.2. Senhor João Francisco de Freitas Peixoto, Superintendente de Controle Financeiro, pelas irregularidades consignadas nos subitens 9.4.1.1 a 9.4.1.7 deste acórdão, tendo em vista suas incumbências relativas à preservação da integridade, fidedignidade e consistência da base contábil e informações sobre as operações de crédito, à elaboração e divulgação de demonstrações contábeis, ao controle gerencial e gestão patrimonial do FNE, ao controle gerencial das operações de crédito, à adequação do fluxo das informações, ao monitoramento das providências necessárias à correção das inconsistências detectadas, à geração e fornecimento das informações legais e gerenciais sobre operações de crédito ativas, liquidadas ou baixadas, ao controle dos valores provisionados e baixados do ativo, à adequação do sistema de provisionamento e ao controle dos valores provisionados, baixados do ativo e provisionados;

9.4.3. Senhora Aíla Maria Ribeiro de Almeida, Gerente do Ambiente de Contabilidade, pelas irregularidades consignadas no subitem 9.4.1.4 deste acórdão, tendo em vista suas incumbências relativas ao gerenciamento da base contábil e à elaboração e divulgação de demonstrações contábeis, assegurando sua consistência e fidedignidade;

9.4.4. Senhor José Lucenildo Parente Pimentel, Gerente do Ambiente de Controladoria, pelas irregularidades consignadas no subitem 9.4.1.4 deste acórdão, tendo em vista suas incumbências relativas ao controle gerencial e à gestão patrimonial do FNE;

9.4.5. Senhora Gildete Mesquita Ribeiro, Gerente do Ambiente de Controle de Operações de Crédito, pelas irregularidades consignadas nos subitens 9.4.1.1 a 9.4.1.7 deste acórdão, tendo em vista suas incumbências relativas ao controle gerencial das operações de crédito, à preservação da integridade, fidedignidade e consistência contábil das informações, à adequação do fluxo dessas informações, ao monitoramento das providências necessárias à correção das inconsistências detectadas e à geração e fornecimento das informações legais e gerenciais sobre operações de crédito ativas, liquidadas ou baixadas, incluindo a disponibilização ou transmissão de arquivos magnéticos;

9.4.6. Senhora Elizabeth Pompeu de Vasconcelos, Gerente do Ambiente de Gestão Tributária, pelas irregularidades consignadas nos subitens 9.4.1.2 a 9.4.1.7 deste acórdão, tendo em vista suas incumbências relativas ao encerramento dos balanços, balancetes e demonstrações financeiras, ao controle dos valores provisionados e baixados do ativo e ao gerenciamento do sistema de provisionamento;

9.4.7. Senhor 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, 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. Senhor 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, tendo em vista suas incumbências relativas ao gerenciamento dos

Continuação do TC nº 010.924/2012-4

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 Senhora 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, 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. Senhor 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, 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. Senhor 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, 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;

9.4.12. Senhor Edilson da Silva Medeiros, Gerente do Ambiente de Produtos de Crédito Especializado e Comercial, pelas irregularidades consignadas nos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.5, 9.4.1.6, 9.4.1.7, 9.4.1.8 e 9.4.1.9 deste acórdão, tendo em vista suas incumbências relativas 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;

9.4.13. Senhor Henrique Silveira Araújo, Superintendente Jurídico, pelas irregularidades consignadas nos subitens 9.4.1.1, 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.6 e 9.4.1.7 deste acórdão, tendo em vista suas incumbências relativas à coordenação, supervisão, acompanhamento e controle operacional e gerencial informatizado dos processos jurídicos de recuperação de créditos, ao cumprimento das leis e dispositivos normativos pelos administradores e à geração de informações e estatísticas de natureza gerencial, zelando pela qualidade e confiabilidade dos registros relativos aos processos jurídicos;

9.4.14. Senhora Maria dos Prazeres Farias, Gerente do Ambiente Jurídico de Coordenação e Controle, pelas irregularidades consignadas nos subitens 9.4.1.1, 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.6 e 9.4.1.7 deste acórdão, tendo em vista suas incumbências relativas à coordenação, supervisão, acompanhamento e controle operacional e gerencial informatizado dos processos jurídicos de recuperação de créditos, ao cumprimento das leis e dispositivos normativos pelos administradores e à geração de informações e estatísticas de natureza gerencial, zelando pela qualidade e confiabilidade dos registros relativos aos processos jurídicos;

9.4.15. Senhor Dimas Tadeu Fernandes Madeira, Superintendente de Auditoria, pelas irregularidades consignadas nos subitens 9.4.1.1 a 9.4.1.9 deste acórdão, 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, Senhores 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, 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;

9.4.17. os membros Conselho de Administração, Senhores Antonio Henrique Pinheiro Silveira - Presidente, Álvaro Larrabure Costa Corrêa, Ana Teresa Holanda de Albuquerque, Zilana Melo Ribeiro e Augusto Akira Chiba, pelas irregularidades consignadas no subitem 9.4.1.1 deste acórdão, tendo em vista suas responsabilizações estabelecidas no art. 153; e 142, inciso III da Lei 6404/1976; e no art. 20, inciso III, do Estatuto do BNB;

9.4.18. os membros do Conselho Fiscal, Senhores Cláudio Xavier Seefelder Filho, Manuel dos Anjos Marques Teixeira, Rodrigo Silveira Veiga Cabral, Marco Antônio Fiori e Gideval Marques de Santana, pelas irregularidades consignadas no subitem 9.4.1.1 deste acórdão, tendo em vista suas responsabilizações estabelecidas no art. 163, incisos I e IV da Lei 6404/1976; e no art. 40, inciso I e IV do Estatuto do BNB;

9.5. determinar à Secex-CE que:

Continuação do TC nº 010.924/2012-4

9.5.1. ao proceder às audiências ora determinadas, encaminhe aos responsáveis todos os elementos dos autos necessários à perfeita compreensão das ocorrências em relação às quais são chamados a apresentar razões de justificativa;

9.5.2. monitore, oportunamente, em processo próprio, as determinações constantes dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 deste acórdão;

9.6. determinar à Segecex que avalie a conveniência e oportunidade de incluir em futuro plano de fiscalização, auditorias voltadas para a avaliação das áreas de recuperação de créditos dos bancos oficiais e da gestão dos demais fundos constitucionais de financiamento regional, nos moldes do trabalho levado a efeito neste processo, valendo-se da metodologia e das ferramentas de informática desenvolvidas pela equipe da Secex-CE;

4. Ainda segundo o subitem 9.3 do Acórdão nº 834/2011-Plenário, foram mantidas as redações dos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão nº 944/2010-Plenário, ressalvada, ao Banco, a possibilidade de apresentar ao Tribunal, dentro de sessenta dias, a relação dos créditos que entendesse passíveis de recuperação mediante negociação prévia, com as respectivas justificativas e planos de providências, que será examinada e objeto de posterior deliberação desta Corte.

5. As determinações, objeto dos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão nº 944/2010-Plenário, estão sendo monitoradas nos autos do TC nº 010.131/2012-4.

6. Examinam-se, nesta oportunidade, as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis ouvidos em audiência, conforme subitem 9.4 daquele *decisum*.

II

7. Com relação ao item de audiência acerca de eventual **descumprimento do item 9.1.5 do Acórdão nº 1840/2008-Plenário** (item 9.4.1.1 do Acórdão nº 944/2010-Plenário), peço vênias para dissentir da unidade técnica quanto à proposta de apenar os responsáveis arrolados nestes autos.

8. É que, não obstante o Plenário desta Corte tenha fixado prazo de 90 dias para que o BNB efetuassem o ajuizamento das dívidas cujos saldos devedores fossem iguais ou superiores a R\$ 200.000,00 e que possuíssem parcelas em atraso há mais de 180 dias, o subitem 9.2 daquele *decisum* determinou à Controladoria-Geral da União que informasse, nas próximas contas do FNE, acerca do cumprimento das determinações constantes do item 9.1 (com redação dada pelo Acórdão nº 2418/2008-Plenário).

9. As contas do FNE, relativas ao exercício de 2008, encontram-se autuadas neste Tribunal, TC nº 018.359/2009-8, razão pela qual entendo que as razões de justificativa e eventuais documentos apresentados devem ser levados àqueles autos para subsidiar a análise do cumprimento das determinações expedidas no item 9.1 do Acórdão nº 1840/2008-Plenário, conforme determinado pelo Colegiado.

10. Ressalto que o BNB tem enviado documentos visando subsidiar a análise do cumprimento das determinações expedidas no Acórdão nº 1840/2008-Plenário, juntados aos autos do TC nº 022.112/2007-0.

11. Também reputo necessário observar se as operações de crédito em atraso, sem o devido ajuizamento da cobrança judicial, tratadas no Acórdão nº 1840/2008-Plenário, também estão contidas no item de audiência determinada por meio do Acórdão nº 944/2010-Plenário, a fim de evitar que haja dupla apenação com fundamento na mesma irregularidade.

III

12. Os responsáveis listados no item 9.4 do Acórdão nº 944/2010-Plenário apresentaram suas razões e justificativa, conforme listagem contida no parágrafo 16 da instrução de peça 256.

13. A unidade técnica, em manifestações uniformes, contidas nas peças 256/258 dos autos, propõe, em síntese:

a) aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 aos responsáveis Roberto Smith, Presidente do BNB; Álvaro Larrabure Costa Correa, Ana Teresa Holanda de Albuquerque,

Continuação do TC nº 010.924/2012-4

Antônio Henrique Pinheiro Silveira, Augusto Akira Chiba e Zilana Melo Ribeiro, Membros do Conselho de Administração; Cláudio Xavier Seefelder Filho, Gideval Marques de Santana, Manuel dos Anjos Marques Teixeira, Marco Antônio Fiori e Rodrigo Silveira Veiga Cabral, Membros do Conselho Fiscal; João Alves de Melo, José Wilkie Almeida Vieira e Luciano Silva Reis, Membros do Comitê de Auditoria; Dimas Tadeu Madeira Fernandes, Superintendente de Auditoria; Jefferson Cavalcante Albuquerque, Superintendente de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos; Romildo Carneiro Rolim, Gerente do Ambiente de Controles Internos; José Andrade Costa, Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos; e Edilson Silva Ferreira, Gerente do Ambiente de Recuperação de Crédito, **em decorrência da falta de adoção das medidas de sua alçada, conforme as normas respectivamente indicadas, para cumprimento da determinação contida no item 9.1.5 do Acórdão nº 1840/2008-Plenário;**

b) aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 aos responsáveis Roberto Smith, Presidente do BNB; 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; João Alves de Melo, José Wilkie Almeida Vieira e Luciano Silva Reis, Membros do Comitê de Auditoria; Dimas Tadeu Madeira Fernandes, Superintendente de Auditoria; Jefferson Cavalcante Albuquerque, Superintendente de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos; Romildo Carneiro Rolim, Gerente do Ambiente de Controles Internos; Lina Ângela de Oliveira Salles Moreira, Gerente do Ambiente de Gestão de Riscos; José Andrade Costa, Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos; Edilson Silva Ferreira, Gerente do Ambiente de Recuperação de Crédito; João Francisco de Freitas Peixoto, Superintendente de Controle Financeiro; e Elizabeth Pompeu de Vasconcelos, Gerente do Ambiente de Gestão Tributária, em virtude relativamente **à falta de cobrança judicial das operações de crédito administradas pelo BNB enquadradas nas listagens indicadas abaixo:**

- 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):

- 25.795 operações inteiramente baixadas em prejuízo, no valor total de R\$ 1.102.877.741,33 (lista na peça 249);

- 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 nº 944/2010-Plenário);

- 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 nº 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);

- 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);

c) acolher, quanto à questão constante do item 9.4.1.1 indicado na instrução, as justificativas apresentadas pelos responsáveis 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; João Francisco de Freitas Peixoto, Superintendente de Controle Financeiro; Gildete Mesquita Ribeiro, Gerente do Ambiente de Controle de Operações de Crédito; e Maria dos Prazeres Farias, Gerente do Ambiente Jurídico de Jurídico de Coordenação e Controle;

Continuação do TC nº 010.924/2012-4

d) acolher, quanto às situações constantes dos itens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.6 e 9.4.1.7 indicados na instrução, as justificativas apresentadas pelos responsáveis Edilson da Silva Medeiros, Gerente do Ambiente de Produtos de Crédito Especializado e Comercial, e Maria dos Prazeres Farias, Gerente do Ambiente Jurídico de Jurídico de Coordenação e Controle.

IV

14. Inicialmente, destaco o esforço empreendido pela Secex/CE nos trabalhos de fiscalização realizados no Banco do Nordeste do Brasil S/A e o minucioso trabalho de análise das defesas apresentadas pelos responsáveis, com a qual compartilho a maior parte das conclusões.

15. Observo que as irregularidades ocorridas na área de recuperação de créditos do BNB, tais como as destacadas nos demais itens de audiência do Acórdão nº 944/2010-Plenário, foram objeto de análises anteriores no âmbito desta Corte de Contas, quer de maneira específica, quer no contexto de diversas irregularidades na gestão de recursos do FNE. Nesse sentido, destaco trecho de voto do eminente Ministro Marcos Vinícios Vilaça, relator do TC nº 022.112/2007-0:

*“A representação trata de matéria que é alvo da atenção do Tribunal em vários processos que tramitam nesta Corte: a gestão, pelo BNB, dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE. Graves problemas vêm sendo apontados: **rolagem indevida de operações**, insuficiência de provisão para créditos de liquidação duvidosa, demonstrativos financeiros que não refletem a real situação financeira do Fundo, elevada concentração de recursos nas mãos de poucos beneficiários (Acórdãos nºs 284/2002, 622/2003, 1.743/2003, 404/2004, 514/2004, 165/2007 e 3.538/2007, todos do Plenário).”* (obs: Acórdão nº 3538/2007-2ª Câmara)

16. Nesse sentido, também destaco excerto de voto da eminente Ministra Ana Arraes, que, ao relatar o TC nº 012.253/2000-8, prestação de contas do BNB referente ao exercício de 1999, Acórdão nº 3249/2011-Plenário, assim observou:

*“15. Adicione-se que foram identificadas 34 irregularidades relacionadas às operações de Tesouraria e Outros Ativos/Passivos, além de 106 irregularidades nos sistemas de informações e de controles internos. Destas, destacam-se a existência de inúmeras divergências entre os saldos contábeis e os sistemas operacionais, tendo sido, inclusive, detectadas diferenças pendentes há vários balanços, sem a devida solução; inconsistências apuradas no Sistema de Controle de Processo Jurídico, bem como falha de controle sobre as demandas judiciais movidas contra o Banco; **descumprimento dos prazos regulamentares para início da cobrança judicial de créditos vencidos**; compensação indevida de crédito tributário, entre outras.”* (grifei)

17. As falhas suscitadas pela nobre relatora foram detectadas pelo Banco Central durante trabalho de inspeção realizada no BNB entre o segundo semestre de 1999 e o primeiro semestre de 2000.

18. Somam-se àquelas decisões, os Acórdãos nºs 415/2007-Plenário e 1840/2008-Plenário, tendo este último fixado prazo de 90 dias para que o BNB providenciasse o ajuizamento de ações de cobrança de débitos há muito vencidos. Embora expedida na sessão de 27/08/2008, tal determinação, conforme apurado pela equipe de auditoria da Secex/CE durante os trabalhos realizados no ano de 2009, e até a prolação do Acórdão nº 944/2010-Plenário, não havia sido integralmente cumprida.

19. Desse modo, e no esteio das conclusões da unidade técnica, saliento que, embora louvável, a cooperação do auditado em fornecer as informações necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos e as iniciativas adotadas pelo BNB para reduzir o enorme estoque de operações em atraso e baixadas em prejuízo, sem a devida cobrança judicial, não possuem o condão de justificar a não adoção de medidas saneadoras ao longo de significativo tempo, e não podem servir para afastar a responsabilidade constatada durante a fiscalização realizada no exercício de 2009.

20. Com essas considerações, manifesto-me de acordo, na essência, com a quase totalidade da proposta lançada no parágrafo 751 da instrução de peça 256.

21. Contudo, peço vênias para dissentir, conforme exposto anteriormente, em relação à análise do cumprimento da determinação exarada no subitem 9.1.5 do Acórdão nº 1840/2008-Plenário, entendendo

Continuação do TC nº 010.924/2012-4

que tal verificação deve ser feita no âmbito do TC nº 018.359/2009-8, prestação de contas do FNE referente ao exercício de 2008, em atendimento ao disposto do item 9.2 do mesmo Acórdão.

22. Também com relação aos subitens de audiência 9.4.1.2 a 9.4.1.9, entendo pertinentes as conclusões da unidade técnica, divergindo, entretanto, no que tange às responsabilizações das Sras. Elizabeth Pompeu de Vasconcelos, Gerente do Ambiente de Gestão Tributária, e Gildete Mesquita Ribeiro, Gerente do Ambiente de Controle de Operações de Crédito.

23. No que tange à Sra. Elizabeth, destaco que da leitura das atribuições inerentes ao Ambiente de Gestão Tributária é possível extrair que as atividades desenvolvidas naquela área são afetadas às questões tributárias.

24. Entendo que a indicação, feita pelo auditor informante, de que a Célula de Contabilidade Tributária, subordinada à responsável, seria a gestora do Sistema de Inadimplência Contábil, o que a ligaria a um contexto de inadimplência mais amplo, não se coaduna com a extensa lista de atribuições destacadas nos normativos do BNB, da qual se percebe o enfoque e o sentido mais estrito daquele ambiente.

25. Também destaco que o mero conhecimento dos índices de inadimplência do Banco não é suficiente para que se atribua responsabilidade por agir. O crônico problema da inadimplência na carteira do BNB como um todo, e mormente em relação ao FNE, presume-se de conhecimento geral, ante as reiteradas manifestações desta Corte nesse sentido, além da atuação do Banco Central naquela instituição ou mesmo da mera observação dos demonstrativos contábeis.

26. 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. Desse modo, opino pelo acolhimento das razões de justificativa apresentadas.

27. Quanto à responsabilidade da Sra. Gildete Mesquita Ribeiro, Gerente do Ambiente de Controle de Operações de Crédito, peço vênia mais uma vez para divergir do entendimento esposado pela Secex/CE.

28. Destaco que as atribuições definidas para a área de controle de operações de crédito não levam ao entendimento 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.

29. No parágrafo 57 da instrução de peça 256, o auditor informante destacou que *“Havia muito, as operações tratadas no Acórdão 944/2010-TCU-Plenário se apresentavam em constante atraso, acumulando prejuízos até alcançarem, em sua maioria, a totalidade dos saldos. Como administradora do Sistema S950, a responsável é, a princípio, a conhecedora mais profunda dos dados contidos nele, sabendo exatamente o que significa cada um para a saúde dos créditos. Não cabe aceitar que se coloque em posição passiva, limitando-se a desencadear o processamento dos dados, já automatizado por rotinas estabelecidas, tratando só esporadicamente de inconsistências, apontadas, também, por procedimentos automatizados, senão por demandas externas a que a auditoria jamais detectou”*.

30. Ocorre que essa era a incumbência da responsável: apresentar os dados, subsidiar a atuação das demais áreas do Banco. O que se depreende dos autos é que não houve a adoção de medidas necessárias para que fossem cobrados os débitos. Mas, não se tem notícia de que os setores competentes do Banco não tenham adotado as medidas de execução das dívidas em razão de desconhecer a sua existência.

31. Considerando que a responsabilização deve observar a conduta do *gestor médio*, que tenha agido conforme suas atribuições explícitas, e 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, manifesto-me pelo acolhimento das razões de justificativa apresentadas.

Continuação do TC nº 010.924/2012-4

32. Ante o exposto, este representante do Ministério Público/TCU manifesta-se de acordo, em parte, com a proposta contida nas páginas 126-130 da peça 256 e ratificada pelos pronunciamentos de peças 257 e 258, com os seguintes ajustes:

a) sugerir que a verificação quanto ao cumprimento da determinação exarada no subitem 9.1.5 do Acórdão nº 1840/2008-Plenário seja feita no âmbito do TC nº 018.359/2009-8, prestação de contas do FNE referente ao exercício de 2008, em atendimento ao disposto do item 9.2 do mesmo Acórdão;

b) anuir o encaminhamento contido nos subitens 2 e seguintes do parágrafo 751 da instrução lançada na peça 256, sem prejuízo de propor que, em relação ao subitem “2”, sejam acolhidas as razões de justificativa das Sras. Elizabeth Pompeu de Vasconcelos, Gerente do Ambiente de Gestão Tributária, e Gildete Mesquita Ribeiro, Gerente do Ambiente de Controle de Operações de Crédito.

33. Por fim, registro que, estando os autos neste Gabinete, foram apresentados memoriais, juntados às peças 262/264, 267/275, 277/278, 281 e 283, os quais não inovam o conteúdo da matéria ora examinada.

Ministério Público, em julho de 2013.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral