



TC-002.793/2009-0

Apensos: TC-025.516/2009-1;
TC-025.714/2010-4.

Tipo: Relatório de Auditoria de Natureza Operacional.

Unidade Jurisdicionada:

Banco do Nordeste do Brasil S. A. (BNB)
(CNPJ 07.237.373/0001-20), vinculado ao
Ministério da Fazenda.

Responsáveis:

Aila Maria Ribeiro de Almeida
(CPF 289.236.853-72);
Álvaro Larrabure Costa Correa
(CPF 157.550.628-97);
Ana Teresa Holanda de Albuquerque
(CPF 399.406.401-53);
Antônio Henrique Pinheiro Silveira
(CPF 010.394.107-07);
Augusto Akira Chiba
(CPF 002.375.348-00);
Cláudio Xavier Seefelder Filho
(CPF 250.070.878-07);
Dimas Tadeu Madeira Fernandes
(CPF 212.168.945-15);
Edilson Silva Ferreira
(CPF 204.277.863-04);
Edilson da Silva Medeiros
(CPF 416.006.734-49);
Elizabeth Pompeu de Vasconcelos
(CPF 205.003.943-34);
Gideval Marques de Santana
(CPF 002.331.963-15);
Gildete Mesquita Ribeiro
(CPF 231.445.053-15);
Henrique Silveira Araújo
(CPF 759.901.053-04);
Jefferson Cavalcante Albuquerque
(CPF 117.991.533-04);
José Wilkie Almeida Vieira
(CPF 001.714.923-15);
José Andrade Costa
(CPF 231.476.283-53);
José Lucenildo Parente Pimentel
(CPF 112.680.853-91);
João Alves de Melo
(CPF 002.227.633-53);
João Francisco Freitas Peixoto
(CPF 090.955.433-15);

Lina Ângela Oliveira Salles Moreira
(CPF 258.788.673-20);
Luciano Silva Reis
(CPF 112.390.691-20);
Luiz Carlos Everton de Farias
(CPF 849.845.548-00);
Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva
(CPF 829.994.657-34);
Manuel dos Anjos Marques Teixeira
(CPF 290.575.407-97);
Marco Antônio Fiori
(CPF 845.490.338-00);
Maria dos Prazeres Farias
(CPF 231.445.303-44);
Oswaldo Serrano de Oliveira
(CPF 627.672.917-53);
Paulo Sérgio Rebouças Ferraro
(CPF 211.556.905-91);
Pedro Rafael Lapa
(CPF 075.167.544-04);
Roberto Smith
(CPF 270.320.438-87);
Rodrigo Silveira Veiga Cabral
(CPF 645.519.971-53);
Romildo Carneiro Rolim
(CPF 264.904.043-20);
Zilana Melo Ribeiro
(CPF 162.836.353-34).

Advogado constituído nos autos:
Edmilson Barbosa Francelino Filho
(OAB-CE 15.320).

Sumário: Relatório de auditoria de natureza operacional. Área de recuperação de créditos. Exame de respostas a audiências. Operações de crédito baixadas em prejuízo integral ou parcial e não cobradas judicialmente. Deficiências no controle das operações de crédito passíveis de cobrança judicial. Deficiência de resultados da área de recuperação de créditos. Deficiência no controle das operações de crédito do FNE. Descumprimento do Acórdão 1.840/2008-TCU-Plenário. Proposta de multa e determinações.

INTRODUÇÃO

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.

2. O trabalho inicial deu cumprimento a determinação emitida no Acórdão 2.416/2008-TCU-Plenário (TC-020.418/2007-1; Prestação de Contas do BNB, exercício de 2006).

3. Ao final, foi apurada, em suma, quanto à falta de cobrança, a existência de:

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

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

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

d) 36.179 operações, totalizando R\$ 1.825.395.965,75, sendo R\$ 588.250.316,84 inadimplidos, selecionadas dentre amostra de 46.783, que apresentavam atrasos superiores a 180 dias e valores superiores a R\$15.000,00, não tendo sido cobradas sob alegação de enquadramento na Lei 11.775/2008, sem que tenham sido efetivados os procedimentos necessários para efetivação do enquadramento (pelo menos, a manifestação de interesse) e sem que tais operações ou seus respectivos clientes apresentem históricos (anteriores à norma) que, observando as boas técnicas bancárias, justifiquem a utilização da faculdade de decidir pela suspensão das cobranças prevista na legislação.

4. Do total de operações irregulares detectadas, a equipe de auditoria destacou aquelas em situação mais grave, resultando em relatório que incluiu 38.530 operações, de 29.016 clientes, cujo saldo total atinge R\$ 1.568.272.118,88, dos quais R\$ 1.098.227.363,89 (70%) correspondiam a prejuízos. Essas constituíram a lista cuja cobrança imediata foi determinada pelo Tribunal, no Acórdão 944/2010-TCU-Plenário. A lista, que, na instrução anterior (Peça 256, item 7), foi referenciada às Peças 253 e 254, foi fornecida ao BNB em DVD, contendo relação da qual, na Peça 73, p. 8-9, consta extrato exemplificativo. A lista completa, com detalhamento das operações e clientes, se encontra nas Peças 308-311.

5. Também foram apuradas deficiências nos controles das operações passíveis de cobrança judicial e nos registros das ações normativamente exigíveis de cada agente, durante o período de atraso do pagamento das operações, gerando falta de informações gerenciais, inclusive para fim de possíveis apurações de responsabilidade. Foram explicitadas as seguintes deficiências:

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

b) excesso de arbítrio dos gerentes das agências, que decidem se e quando as ACJs serão emitidas;

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

d) 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;

- e) falha no monitoramento das operações passíveis de cobrança;
- f) 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;
- g) 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;
- h) 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.

HISTÓRICO

6. À vista das irregularidades apuradas, o relatório de auditoria foi submetido ao Plenário, com proposta de determinações e de realização de audiências.

7. As determinações ao BNB foram contempladas no Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, como se segue:

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 passíveis de cobrança judicial, impedindo que operações inadimplentes por mais de 60 dias persistam sem sofrer procedimentos relativos à cobrança judicial;

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.

8. Em decorrência de pedidos de reexame interpostos pelo BNB e pelos Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional, o Acórdão 944/2010-TCU-Plenário foi reformulado, com a desconstituição de seu item 9.3, conforme o Acórdão 834/2011-TCU-Plenário, que também incluiu a seguinte ressalva:

9.3. manter os itens 9.1 e 9.2 do acórdão recorrido, ressalvada ao Banco a possibilidade de o Banco do Nordeste do Brasil S/A apresentar ao Tribunal, dentro sessenta dias, a relação dos créditos que entenda passíveis de recuperação mediante negociação prévia, com as respectivas justificativas e planos de providências, a qual será examinada e objeto de posterior deliberação desta Corte.

9. Em decorrência de embargo de declaração interposto pelo BNB, o Tribunal, no Acórdão 2.158/2011-TCU-Plenário resolveu dar nova redação ao Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, como se segue:

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.

10. Mencione-se, ainda, que outros embargos de declaração opostos pelo BNB e pelo responsável Jefferson Cavalcante Albuquerque, ambos questionando a regularidade dos procedimentos empreendidos pela equipe de auditoria, foram rejeitados, conforme o Acórdão 2.918/2010-TCU-Plenário.

11. As audiências foram efetivadas por meio dos ofícios indicados a seguir (ordem alfabética dos responsáveis):

– Aila Maria Ribeiro de Almeida (Gerente do Ambiente de Contabilidade): Peça 238, p. 45;

– Álvaro Larrabure Costa Correa (Membro do Conselho de Administração): Peça 238, p. 5;

– Ana Teresa Holanda de Albuquerque (Membro do Conselho de Administração): Peça 237, p. 6;

– Antônio Henrique Pinheiro Silveira (Presidente do Conselho de Administração): Peça 237, p. 23;

– Augusto Akira Chiba (Membro do Conselho de Administração): Peça 236, p. 1;

– Cláudio Xavier Seefelder Filho (Membro do Conselho Fiscal): Peça 237, p. 41;

– Dimas Tadeu Madeira Fernandes (Superintendente de Auditoria): Peça 238, p. 28;

– Edilson da Silva Medeiros (Gerente do Ambiente de Produtos de Crédito Especializado e Comercial): Peça 238, p. 35;

– Edilson Silva Ferreira (Gerente do Ambiente de Recuperação de Crédito): Peça 239, p. 7;

– Elizabeth Pompeu de Vasconcelos (Gerente do Ambiente de Gestão Tributária): Peça 238, p. 40;

– Gideval Marques de Santana (Membro do Conselho Fiscal): Peça 236, p. 21;

- Gildete Mesquita Ribeiro (Gerente do Ambiente de Controle de Operações de Crédito): Peça 239, p. 31;
- Jefferson Cavalcante Albuquerque (Superintendente de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos): Peça 238, p. 47;
- João Alves de Melo (Presidente do Comitê de Auditoria): Peça 237, p. 37;
- João Francisco Freitas Peixoto (Superintendente de Controle Financeiro): Peça 239, p. 28;
- José Andrade Costa (Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos): Peça 239, p. 3;
- José Lucenildo Parente Pimentel (Gerente do Ambiente de Controladoria): Peça 238, p. 43;
- José Wilkie Almeida Vieira (Membro do Comitê de Auditoria): Peça 237, p. 49;
- Lina Ângela de Oliveira Salles Moreira (Gerente do Ambiente de Gestão de Riscos): Peça 239, p. 11;
- Luciano Silva Reis (Membro do Comitê de Auditoria): Peça 236, p. 17;
- Luiz Carlos Everton de Farias (Diretor de Controle e Risco): Peça 239, p. 20;
- Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva (Diretor Financeiro): Peça 236, p. 3;
- Manuel dos Anjos Marques Teixeira (Membro do Conselho Fiscal): Peça 238, p. 12;
- Marco Antônio Fiori (Membro do Conselho Fiscal): Peça 237, p. 30;
- Maria dos Prazeres Farias (Gerente do Ambiente Jurídico de Jurídico de Coordenação e Controle): Peça 238, p. 32;
- Oswaldo Serrano de Oliveira (Diretor Administrativo e de Tecnologia da Informação): Peça 239, p. 14;
- Paulo Sérgio Rebouças Ferraro (Diretor de Negócios): Peça 239, p. 17;
- Pedro Rafael Lapa (Diretor de Gestão do Desenvolvimento): Peça 238, p. 14;
- Roberto Smith (Presidente do BNB): Peça 239, p. 25;
- Rodrigo Silveira Veiga Cabral (Membro do Conselho Fiscal): Peça 238, p. 10;
- Romildo Carneiro Rolim (Gerente do Ambiente de Controles Internos): Peça 238, p. 51;
- Zilana Melo Ribeiro (Membro do Conselho de Administração): Peça 237, p. 35.

12. As audiências foram atendidas por meio dos documentos indicados a seguir (ordem alfabética dos responsáveis):

- Aila Maria Ribeiro de Almeida (Gerente do Ambiente de Contabilidade): Peça 212, p. 3-12;
- Álvaro Larrabure Costa Corrêa (Membro do Conselho de Administração): Peça 163, p. 3-9, com anexos na Peça 163, p. 10-52, e Peça 164;
- Ana Teresa Holanda de Albuquerque (Membro do Conselho de Administração): Peça 170, p. 3-9, com anexos na Peça 170, p. 10-52, e Peça 171;
- Antônio Henrique Pinheiro Silveira (Presidente do Conselho de Administração): Peça 195, p. 5-11, com anexos na Peça 195, p. 12-94;
- Augusto Akira Chiba (Membro do Conselho de Administração): Peça 172, p. 3-9, com anexos na Peça 172, p. 10-89;
- Cláudio Xavier Seefelder Filho (Membro do Conselho Fiscal): Peça 135, p. 3-10, com anexos na Peça 135, p. 11-89, e Peças 136-137;

- Dimas Tadeu Madeira Fernandes (Superintendente de Auditoria): Peça 179, p. 3-27, com anexos na Peça 179, p. 28-67, e Peças 180-181;
- Edilson da Silva Medeiros (Gerente do Ambiente de Produtos de Crédito Especializado e Comercial): Peça 116, p. 3-15, com anexos na Peça 116, p. 16-37, e Peças 117-123;
- Edilson Silva Ferreira (Gerente do Ambiente de Recuperação de Crédito): Peça 213, p. 3-14, com anexos na Peça 213, p. 15-85, e Peças 214-216;
- Elizabeth Pompeu de Vasconcelos (Gerente do Ambiente de Gestão Tributária): Peça 178, p. 3-10, com anexos na Peça 178, p. 11-56;
- Gideval Marques de Santana (Membro do Conselho Fiscal): Peça 138, p. 3-10, com anexos na Peça 138, p. 11-85, e Peças 139-140;
- Gildete Mesquita Ribeiro (Gerente do Ambiente de Controle de Operações de Crédito): Peça 177, p. 3-9, com anexos na Peça 177, p. 10-36;
- Jefferson Cavalcante Albuquerque (Superintendente de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos): Peça 242, p. 40-51, e Peça 243, com anexos na Peça 244, p. 1-20;
- João Alves de Melo (Presidente do Comitê de Auditoria): Peça 76, p. 3-18, com anexos na Peça 76, p. 19-52;
- João Francisco Freitas Peixoto (Superintendente de Controle Financeiro): Peça 174, p. 3-15, com anexos na Peça 174, p. 16-52, e Peça 175;
- José Andrade Costa (Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos): Peça 188, p. 3-23, com anexos na Peça 188, p. 24-52, e Peças 189-194;
- José Lucenildo Parente Pimentel (Gerente do Ambiente de Controladoria): Peça 176, p. 3-9, com anexos na Peça 176, p. 10-33;
- José Wilkie Almeida Vieira (Membro do Comitê de Auditoria): Peça 77, p. 3-18, com anexos na Peça 77, p. 19-52;
- Lina Ângela de Oliveira Salles Moreira (Gerente do Ambiente de Gestão de Riscos): Peça 155, p. 3-18, com anexos na Peça 155, p. 19-82, e Peças 156-162;
- Luciano Silva Reis (Membro do Comitê de Auditoria): Peça 153, p. 3-18, com anexos na Peça 153, p. 19-34, e Peça 154;
- Luiz Carlos Everton de Farias (Diretor de Controle e Risco): Peça 144, p. 2-12, com anexos na Peça 144, p. 13-51, e Peças 145-147;
- Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva (Diretor Financeiro): Peça 165, p. 3-13, com anexos na Peça 165, p. 14-52, e Peças 166-169;
- Manuel dos Anjos Marques Teixeira (Membro do Conselho Fiscal): Peça 201, p. 3-10, com anexos na Peça 201, p. 11-48, e Peças 202-205;
- Marco Antônio Fiori (Membro do Conselho Fiscal): Peça 124, p. 4-11, com anexos na Peça 124, p. 12-43, e Peças 125-129;
- Maria dos Prazeres Farias (Gerente do Ambiente Jurídico de Jurídico de Coordenação e Controle): Peça 141, p. 3-38, com anexos na Peça 141, p. 39-59, e Peças 142-143;
- Oswaldo Serrano de Oliveira (Diretor Administrativo e de Tecnologia da Informação): Peça 148, p. 3-13, com anexos na Peça 148, p. 14-50, e Peças 149-152;
- Paulo Sérgio Rebouças Ferraro (Diretor de Negócios): Peça 206, p. 4-14, com anexos na Peça 206, p. 15-51, e Peças 207-211;
- Pedro Rafael Lapa (Diretor de Gestão do Desenvolvimento): Peça 223;
- Roberto Smith (Presidente do BNB): Peça 196, p. 3-13, com anexos na Peça 196, p. 14-52, e Peças 197-200;

- Rodrigo Silveira Veiga Cabral (Membro do Conselho Fiscal): Peça 130, p. 3-10, com anexos na Peça 130, p. 11-51, e Peças 131-134;
- Romildo Carneiro Rolim (Gerente do Ambiente de Controles Internos): Peça 182 e Peça 183, p. 1-2, com anexos na Peça 183, p. 3-50, e Peças 184-187;
- Zilana Melo Ribeiro (Membro do Conselho de Administração): Peça 173, p. 3-9, com anexos na Peça 173, p. 10-90.

13. O exame das razões de justificativa apresentadas foi realizado conforme relatado na Peça 256, itens 17-732, concluindo-se conforme os seus itens 733-750, resultando na proposta de encaminhamento constante das p. 126-130 daquela Peça, tratando especialmente de aplicação de multa a diversos responsáveis.

14. A respeito da proposta de encaminhamento, o Ministério Público se manifestou conforme consta da Peça 284, anuindo ao posicionamento da Secex/CE, exceto quanto às senhoras Elizabeth Pompeu de Vasconcelos, Gerente do Ambiente de Gestão Tributária, e Gildete Mesquita Ribeiro, Gerente do Ambiente de Controle de Operações de Crédito, a quem se refere proposta de multa contida no subitem “2” do encaminhamento constante da Peça 256, opinando que fossem acolhidas suas razões de justificativa.

15. Estando os autos no Gabinete do Procurador Geral, foram apresentados memoriais, juntados às Peças 262-264, 267-275, 277-278, 281 e 283. Esses novos elementos foram examinados pelo Ministério Público, resultando na seguinte conclusão (Peça 284): “não inovam o conteúdo da matéria ora examinada”.

16. A presente instrução tem a finalidade de examinar os novos elementos, constantes das Peças 295-306, apresentados pelo senhor João Francisco Freitas Peixoto, na Peça 294.

EXAME TÉCNICO

Exame anterior, relativo à audiência

17. Realizada audiência do senhor João Francisco Freitas Peixoto, por meio da Peça 239, p. 28, ele a atendeu, por meio da Peça 174, p. 3-15, com anexos na Peça 174, p. 16-52, e Peça 175.

18. Na Peça 256 foram examinadas as razões de justificativa apresentadas por esse responsável. O exame se deu nos seguintes pontos daquela instrução, conforme as irregularidades tratadas na audiência:

- falta de cobrança judicial das 10.424 operações da planilha “Total irregular 2” (Item 9.4.1.2 do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário): itens 19-35, nas p. 9-14;
- falta de cobrança judicial das 36.179 operações listadas na planilha “Irr-11775” (Item 9.4.1.3 do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário): itens 274-285, nas p. 61-63;
- manutenção de sistema de cálculo das provisões do FNE em planilhas (Item 9.4.1.4 do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário): itens 309-327, nas p. 66-69;
- fragilidade da estrutura de acompanhamento das operações de crédito (Item 9.4.1.5 do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário): itens 391-401, nas p. 77-80;
- falta de cobrança de 25.795 operações inteiramente baixadas em prejuízo (Item 9.4.1.6 do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário): itens 431-435, nas p. 83-84;
- falta de cobrança de 17.106 operações parcialmente baixadas em prejuízo (Item 9.4.1.7 do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário): itens 458-462, nas p. 87-88;

– descumprimento do Acórdão 1.840/2008-TCU-Plenário (Item 9.4.1.1 do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário): itens 575-577, nas p. 102-103.

19. Como resultado do exame realizado, foi proposta (Peça 256, p. 126-128, item “2”) aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em razão da falta de realização de cobranças judiciais relativas a operações inadimplidas, contrariando o estabelecido no Manual Auxiliar de Operações de Crédito, Título 22, Capítulo 3.

Novos elementos

20. Inconformado com os termos da proposta de encaminhamento constante da Peça 256, p. 126-128, o senhor João Francisco Freitas Peixoto põe à consideração deste Tribunal algumas ponderações.

21. Inicialmente, cabe apontar os assuntos abordados pelo responsável, na Peça 294:

a) itens 1-18: síntese do TC-002.793/2009-0;

b) itens 6 e 9: informação sobre posicionamento da Secretaria de Recursos do TCU, no sentido de excluir o item 9.1 do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário e ajustar o seu item 9.2, o que não foi acatado pelo Plenário do TCU;

c) itens 7 e 10: acusação de excessivo rigor no tratamento desta Secex quanto às argumentações apresentadas pelo BNB, por ocasião da interposição do pedido de reexame datado de 26/11/2010, entendendo que houve “equivocada presunção de que o Banco teria ‘validado os achados de auditoria’, o que, em absoluto, não condiz com a verdade”;

d) itens 11-16: acusação de que foi desconsiderada, por ocasião do julgamento de embargos de declaração interpostos em 9/5/2011, de substancial manifestação do interessado e do BNB (“manifestação do Banco do Nordeste sobre o relatório da equipe de auditoria da Secex/CE, nos autos do TC nº 002.793/2009-0”);

e) item 17: acusação de que foi desconsiderada justificativa apresentada para o atraso no cumprimento do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, depois do advento do Acórdão 2.198/2011-TCU-Plenário, que o alterou;

f) itens 19-34: indicação das razões de justificativa apresentadas no TC-002.793/2009-0, insistindo em que as atribuições que fundamentaram as deliberações não são de sua responsabilidade ou, quando o são, não guardam relação com as irregularidades que implicaram na imputação de penalidade;

g) itens 36-69: contestação relativa ao exame das justificativas apresentadas quanto à falta de cobrança judicial das 10.424 operações da planilha “Total irregular 2” (Item 9.4.1.2 do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário), realizado conforme exposto na Peça 256, itens 19-35, p. 9-14;

h) itens 70-72: contestação relativa ao exame das justificativas apresentadas quanto à falta de cobrança judicial das 36.179 operações listadas na planilha “Irr-11775” (Item 9.4.1.3 do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário), realizado conforme exposto na Peça 256, itens 274-285, p. 61-63;

i) itens 73- 77: contestação relativa ao exame das justificativas apresentadas quanto à manutenção de sistema de cálculo das provisões do FNE em planilhas (Item 9.4.1.4 do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário), realizado conforme exposto na Peça 256, itens 309-327, p. 66-69;

j) itens 78-80: contestação relativa ao exame das justificativas apresentadas quanto à fragilidade da estrutura de acompanhamento das operações de crédito (Item 9.4.1.5 do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário), realizado conforme exposto na Peça 256, itens 391-401, p. 77-80;

k) item 81: contestação relativa ao exame das justificativas apresentadas quanto à falta de cobrança de 25.795 operações inteiramente baixadas em prejuízo (Item 9.4.1.6 do Acórdão

944/2010-TCU-Plenário), bem como de 17.106 operações parcialmente baixadas em prejuízo (Item 9.4.1.7 do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário), realizado conforme exposto na Peça 256, respectivamente nos itens 431-435, p. 83-84, e nos itens 458-462, p. 87-88;

l) item 82: contestação relativa ao exame das justificativas apresentadas quanto ao descumprimento do Acórdão 1.840/2008-TCU-Plenário (Item 9.4.1.1 do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário), realizado conforme exposto na Peça 256, itens 575-577, p. 102-103;

m) itens 83-86: alegação de que os motivos da exclusão da responsabilidade das senhoras Elizabeth Pompeu de Vasconcelos, Gerente do Ambiente de Gestão Tributária, e Gildete Mesquita Ribeiro, Gerente do Ambiente de Controle de Operações de Crédito, conforme o Parecer do Ministério Público (Peça 284), levariam, também, à exclusão de sua própria responsabilidade, considerando que suas atribuições decorrem do conjunto das atribuições dos dois setores a ele subordinados;

n) item 88: correios eletrônicos anexados pela gestora Elizabeth Pompeu de Vasconcelos, na Peça 275, analisados como provas novas, confrontariam o ineditismo da proposta de encaminhamento da Secex/CE.

Exame dos novos elementos

22. Quanto à alínea “b” do parágrafo 21:

a) considerando que o posicionamento da Secretaria de Recursos fez parte dos elementos ponderados pelo Plenário do TCU, por ocasião do julgamento, por meio do Acórdão 834/2011-TCU-Plenário, dos pedidos de reexame interpostos pelo BNB, pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério da Integração Nacional, não cabe reavaliação, uma vez que não são apresentados fatos novos;

b) cumpre enfatizar que este Tribunal, na retromencionada deliberação, embora tenha decidido pela manutenção dos itens 9.1 e 9.2 referidos pelo responsável na sua manifestação, resolveu, na mesma ocasião, reformulá-los, além de desconstituir o item 9.3. Este fato se encontra relatado na instrução anterior (Peça 256, item 11), reproduzido no parágrafo 8 desta instrução;

c) resulta, portanto, que não assiste razão ao responsável, quando acusa não ter sido observado o contraditório.

23. Quanto à alínea “c” do parágrafo 21:

a) todas as listagens contendo constatações da equipe de auditoria a respeito de operações que se encontravam com pendência de cobrança judicial foram submetidas aos gestores do BNB, que se manifestaram confirmando a irregularidade ou apontando situações que, no seu entender, afastá-la-iam;

b) na sequência, foram buscados os necessários esclarecimentos quanto aos casos em que as justificativas apontadas para as pendências não encontravam respaldo nos dados coletados;

c) ao final, foram incluídas no Acórdão 944/2010-TCU-Plenário listas de consenso entre a equipe de auditoria e o BNB;

d) esse procedimento se encontra consignado no relatório de auditoria (Peça 227, itens 129-156; Peça 228, itens 157-206);

e) como resultado da ponderação dos esclarecimentos oferecidos pelo BNB, o Tribunal, por meio da deliberação em tela, acabou determinando a cobrança judicial de 38.530 operações, em vez das 59.851 inicialmente levantadas como irregulares, em lista submetida ao exame e apresentação de justificativas por parte dos gestores;

f) a determinação proposta no relatório de auditoria, mas finalmente adotada na deliberação somente em 2010, levava em conta a situação verificada no final de 2008, data de corte

adotada no trabalho, situação que deve ser contraposta à realização de cobranças efetivadas nos exercícios de 2009 e 2010, que atingiram 32.616 operações, às quais se somaram 29.194 em 2011, 18.173 em 2012 e 6.632 em 2013, números que demonstram a quantidade excessiva de cobranças judiciais normativamente exigíveis, mas pendentes de efetivação, até 2009, eliminando qualquer validade do questionamento do responsável.

24. Quanto à alínea “d” do parágrafo 21:

a) o documento denominado “manifestação do Banco do Nordeste sobre o relatório da equipe de auditoria da Secex/CE, nos autos do TC nº 002.793/2009-0”, indicado nas manifestações originárias do BNB como Anexo II, serviu de fundamentação à interposição de embargos de declaração, tendo sido inserido na Peça 81, p. 3-49, Peça 82 e Peça 83, p. 1-14, fazendo-se acompanhar dos anexos encaminhados pelo BNB, nomeados DOC. 01 a DOC. 51, inseridos na Peça 83, p. 15-53, e nas Peças 84-115;

b) esse documento versa especialmente sobre a falta de submissão de versão preliminar do relatório de auditoria ao presidente do BNB, para manifestação prévia sobre as conclusões nele contidas, procedimento que é facultado à equipe de auditoria somente quando formuladas propostas definitivas de ações de natureza operacional, evitando que sejam feitas determinações passíveis de questionamento, por carecerem de fundamentação técnica adequada (Manual de Auditoria Operacional – Portaria Segecex 4/2010, itens 60 e 185), não quando as questões, por serem relacionadas à desconformidade com leis ou regulamentos, passam à apuração em sede de audiência, como ocorreu no presente processo;

c) esse aspecto da alegação do responsável se encontra refutado nos itens 76-77 da instrução constante da Peça 256;

d) os embargos de declaração interpostos pelo BNB constam da Peça 80, p. 3-14, e aqueles do interesse do seu Superintendente de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos, da Peça 78, p. 2-8;

e) os embargos foram percuientemente analisados na instrução presente na Peça 79, conforme reconhecido pelo relator, no voto que fundamentou o julgamento do recurso, que resultou na sua rejeição (Acórdão 2.918/2010-TCU-Plenário);

f) posteriormente, por ocasião da apresentação de suas defesas, praticamente todos os responsáveis fizeram referência ao documento indicado na alínea “a” (“manifestação ...”), inclusive juntando cópias do mesmo, como se observa, por exemplo, nos seguintes pontos dos autos: Peça 120, p. 2-15; Peça 121; Peça 122; Peça 123; Peça 144, p. 13-51; Peça 145; Peça 146, p. 1-23; Peça 148, p. 14-50; Peça 149; Peça 150, p. 1-23; Peça 161, p. 58-71; Peça 161, p. 72-97; Peça 162, p. 1-93; Peça 165, p. 14-52; Peça 166; Peça 167, p. 1-23; Peça 196, p. 14-52; Peça 197; Peça 198, p. 1-23; Peça 206, p. 15-51; Peça 207; Peça 208, p. 1-24;

g) todas as defesas foram minudentemente analisadas, conforme consta dos trechos indicados no parágrafo 18, onde foram consideradas todas as informações disponíveis nos autos;

h) o BNB, nos procedimentos adotados para dar cumprimento ao Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, não tem comprovado qualquer impedimento legal ou normativo à cobrança judicial das operações visadas na determinação contida no item 9.1 dessa deliberação, tanto que a maior parte já é objeto de processo em andamento no Poder Judiciário;

i) as únicas exceções são as operações quanto às quais foram detectadas irregularidades na documentação ou na administração dos créditos, gerando exigência de instauração de processos disciplinares, para responsabilização dos envolvidos, o que vem sendo gradativamente procedido pelos gestores, como dá conta a documentação aportada pelo BNB nas Peças 91 e 96 do TC-010.131/2012-4, referente ao monitoramento das ações decorrentes do presente processo.

25. Quanto à alínea “e” do parágrafo 21:

a) no item referido, o responsável alega que todas as medidas foram tomadas para atender às determinações feitas no Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, mencionando solicitação de prorrogação do prazo inicialmente previsto, para que os gestores pudessem concluir a cobrança judicial de 780 operações remanescentes, aduzindo informação de que os procedimentos teriam sofrido atraso por influência de greve nos correios, o prazo tendo sido alterado, pelo Tribunal, para 1º/3/2012;

b) a alegação acima exposta não tem qualquer relação com os motivos que levaram à proposta de aplicação das penalidades, na instrução da Peça 256, os quais se vinculam à situação constatada no final do exercício de 2008 e no exercício de 2009, não a descumprimento do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário.

26. Quanto às alíneas “f” a “l” do parágrafo 21:

a) todas as contestações apresentadas nessas alíneas se baseiam no argumento indicado na alínea “f”: as atribuições que fundamentaram as deliberações não seriam de sua responsabilidade ou, nos casos de o serem, não guardariam relação com as irregularidades que implicaram na imputação de penalidade;

b) o exame detalhado da contribuição do responsável para a ocorrência das irregularidades se encontra nos trechos informados no parágrafo 18;

c) o referido exame considerou não somente as expressões literais contidas nas normas que contemplam as atribuições inerentes à sua área de atuação, mas, também, à sua obrigação de agir, diante do conhecimento que detinha, mediante o tratamento dos dados relativos às operações mantidas pelo BNB;

d) revendo o referido exame, cumpre manter seus exatos termos;

e) tal exame foi submetido ao Ministério Público, que, no Parecer presente na Peça 284, embora opine pela exclusão de duas pessoas do rol de responsáveis, sugere submeter ao Plenário a proposta de encaminhamento que inclui o nome do senhor João Francisco Freitas Peixoto.

27. Quanto à alínea “m” do parágrafo 21:

a) o exame sobre o comprometimento do Superintendente de Controle Financeiro com as irregularidades apuradas nos autos ocorreu nos trechos da Peça 256 indicados nas alíneas “g” a “l” do parágrafo 21, em correspondência ao desatendimento aos itens do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, respectivamente informados;

b) os trechos mencionados são os seguintes: itens 19-35, 274-285, 309-327, 391-401, 431-435, 458-462 e 575-577;

c) não por acaso, a cada um daqueles trechos segue-se a parte referente ao exame da responsabilidade da Gerente do Ambiente de Gestão Tributária (itens 36-47, 286-287, 328-336, 402-403, 436-437 e 463-464);

d) logo em seguida, em cada caso, ocorre o exame relativo à responsabilidade da Gerente do Ambiente de Controle de Operações de Crédito (itens 48-58, 288-289, 337-343, 404-406, 438-439, 465-466 e 578-579);

e) a mencionada justaposição se deu exatamente porque, da mesma forma adotada quanto aos demais ouvidos, foram postos em sequência o exame inerente a cada responsável e o correspondente a seus respectivos subordinados, para facilitar a compreensão das razões expostas e o exame conjunto das respectivas responsabilidades;

f) observa-se somente ausência, nos trechos indicados acima, em correspondência aos itens 575-577, de exame relativo à responsabilidade da Gerente do Ambiente de Gestão Tributária, por ter sido considerada, desde quando proposta a audiência, ausência de relação entre a sua atuação e os fatos questionados, no que concerne ao ponto específico tratado naquele trecho;

g) vale aduzir que o exame das manifestações dos outros dois subordinados ao superintendente em foco levou a que fossem considerados eximidos de responsabilidade, conforme os seguintes trechos:

- senhora Aila Maria Ribeiro de Almeida, Gerente do Ambiente de Contabilidade: itens 344-350;
- senhor José Lucenildo Parente Pimentel, Gerente do Ambiente de Controladoria: itens 351-354;

h) com efeito, as atribuições levadas em consideração no exame procedido quanto ao superintendente guardam estreita vinculação com as atribuições das duas gerentes mencionadas, suas subordinadas diretas;

i) a conclusão pela aplicação de multa ao superintendente e às duas gerentes se deu não tanto em decorrência das atribuições literais contidas nas normas detalhadamente apresentadas, mas em virtude da obrigação de agir, diante do conhecimento dos fatos que apontavam para existência das irregularidades por fim comprovadas, o que está minuciosamente explicado nos trechos acima mencionados;

j) ocorre que o Representante do Ministério Público, no Parecer da Peça 284, entendendo diferentemente, opinou pela exclusão das duas gerentes;

k) por outro lado, no mesmo Parecer, foi mantida a responsabilização do superintendente;

l) não foram explicitados os motivos que levaram à manutenção da proposta de aplicação de penalidade ao senhor João Francisco Freitas Peixoto, mas cabe entender que foi considerada a sua posição hierárquica superior, implicando maior conhecimento dos negócios conduzidos pelo BNB e de sua gestão, não podendo ser afastada de sua alçada a obrigação de agir, diante desse conhecimento, associado ao conhecimento que detinha dos fatos refletidos nos dados tratados e movimentados na sua área de atuação, sejam aqueles destinados pela Área de Controle Financeiro a outros setores do Banco ou aqueles gerados por estes e processados pela dita Área.

28. Quanto à alínea “n” do parágrafo 21:

a) os correios eletrônicos mencionados pelo responsável foram anexados na Peça 275, p. 15-70, e referidos no item 59 daquela Peça, p. 10, onde se seguem informações idênticas às constantes do pronunciamento aqui analisado;

b) é explicado, no item 58 do pronunciamento (Peça 294), que:

- o Ambiente de Gestão Tributária (Área de Controle Financeiro), por meio de módulo do Sistema S-153, realiza a contabilização das provisões somente porque essa funcionalidade se encontra, desde 2006, pendente de transferência para o Sistema S-253;
- o S-253, gerenciado pelo Ambiente de Gestão de Riscos, é o sistema que identifica os riscos das operações e calcula as respectivas provisões;
- o atendimento a demandas e o fornecimento de informações e esclarecimentos a respeito de provisões são de exclusiva responsabilidade do Ambiente de Gestão de Riscos, da Área Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos, alheia à atuação do responsável em foco;
- o Ambiente de Gestão Tributária não detém conhecimento técnico ou competência administrativa relacionados à avaliação de riscos, sendo “inconcebível a ideia de que o Ambiente de Gestão Tributária possa conhecer e responder por todas as informações prestadas pelas demais unidades do Banco”;

c) cabe esclarecer que a questão do cálculo das provisões deixou de fazer parte das questões abordadas nestes autos, desde o posicionamento adotado pelo Tribunal no Acórdão 834/2001-TCU-Plenário, que desconstituiu o item 9.3 do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário;

d) depois daquela deliberação, restou em discussão, em relação aos referidos sistemas, quanto à atuação da Área de Controle Financeiro, somente a responsabilidade dos gestores pela ausência de ação a respeito da necessidade de encaminhar, junto à direção do BNB, providências a respeito dos inúmeros casos de excessiva e persistente inadimplência, o que é explicado nos itens 22-35 da Peça 256, onde claramente destacado o conhecimento dos dados sobre a inadimplência, em aspecto mais amplo, pela Área de Controle Financeiro, ao lado da responsabilidade direta pelos cálculos, atribuída à Área de Risco;

e) como já destacado na alínea “i” do parágrafo anterior, a responsabilidade apurada não decorre da literalidade das normas, mas da obrigação de agir, diante do conhecimento dos fatos relacionados à falta de cobrança das operações inadimplidas, decorrente do tratamento dos dados, no mencionado sistema de controle.

29. Vale aduzir que, dentre os memoriais referidos no parágrafo 15, os que constam das Peças 274 e 275 foram feitos inserir neste processo pelas duas senhoras mencionadas nas alíneas “d”, “e”, “f”, “h” “i” e “j” do parágrafo anterior, então subordinadas diretas do recorrente, trazem teor semelhante ao que agora foi aqui analisado e já foram rechaçados no Parecer do Ministério Público, por não aportarem fato novo.

30. Não contém informação nova, também, os relatórios de desempenho relativos aos meses de janeiro a dezembro de 2008, anexados nas Peças 295 a 306 e referidos no item 89 da Peça 294, embora tragam algumas páginas com informações consolidadas sobre inadimplência.

31. Os novos elementos, portanto, não trazem fato novo, que possa levar à alteração da proposta de encaminhamento inserida no item 751 da Peça 256, que deve ser modificada apenas para proceder à exclusão indicada no item 32, alínea “b”, do Parecer da Peça 284.

CONCLUSÃO

32. Proposta de encaminhamento da instrução anterior (Peça 256, p. 126-130) tratou especialmente de aplicação, a diversos responsáveis, da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (parágrafo 13).

33. O Parecer do Ministério Público anuiu àquela proposta de encaminhamento, exceto com respeito a duas das responsáveis, quanto às quais sugeriu o acolhimento das razões de justificativa (parágrafo 14).

34. O senhor João Francisco Freitas Peixoto, inconformado com a referida proposta de encaminhamento e seu acolhimento, no citado Parecer, no que concerne à aplicação de multa a si, apresentou novos elementos (Peça 294), propugnando pelo acolhimento, também, de suas razões de justificativa (parágrafos 16, 20 e 21).

35. A proposta de encaminhamento já considerara as justificativas postas pelo recorrente (parágrafos 17-19).

36. Os elementos da Peça 294 são semelhantes aos que constam de memoriais feitos inserir neste processo por duas subordinadas diretas do senhor João Francisco Freitas Peixoto, os quais já foram rechaçados no Parecer do Ministério Público, por não aportarem fato novo (parágrafos 15 e 28).

37. O exame dos novos elementos trazidos aos autos levou à conclusão de que não impõem alteração da proposta de encaminhamento inserida na instrução anterior (Peça 751, p. 126-130), que



deve ser modificada apenas para proceder à exclusão indicada no item 32, alínea “b”, do Parecer da Peça 284 (parágrafos 22-31).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Diante de todo o exposto, cumprindo os termos do Despacho do relator na Peça 307, proponho o encaminhamento ao Ministério Público, sugerindo submeter ao Plenário a proposta de encaminhamento constante da Peça 256, p. 126-130, item 751, subitens “1” a “13”, excluindo-se do subitem “2”, os nomes das senhoras Elizabeth Pompeu de Vasconcelos, Gerente do Ambiente de Gestão Tributária, e Gildete Mesquita Ribeiro, Gerente do Ambiente de Controle de Operações de Crédito, e, do subitem “5”, o nome da senhora Gildete Mesquita Ribeiro, Gerente do Ambiente de Controle de Operações de Crédito, ambos os procedimentos de conformidade com o item 32, alínea “b”, do Parecer do Ministério Público, na Peça 284, inserindo-se, em decorrência, o seguinte item, na mesma proposta:

14) acolher as razões de justificativa apresentadas pelas senhoras Elizabeth Pompeu de Vasconcelos, Gerente do Ambiente de Gestão Tributária, e Gildete Mesquita Ribeiro, Gerente do Ambiente de Controle de Operações de Crédito.

TCU/SECEX/CE, em 12/5/2014.

(assinado eletronicamente)

Roberto José Ferreira de Castro
AUFC – Matrícula 733-1