

Processo TC nº 002.793/2009-0  
RELATÓRIO DE AUDITORIA

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de processo atinente a auditoria de natureza operacional realizada no Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB, 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. O relatório final da fiscalização foi apreciado por meio do Acórdão nº 944/2010-Plenário, posteriormente modificado pelos Acórdãos nºs 834/2011 e 2158/2011, ambos do Plenário. Foram expedidas diversas determinações visando corrigir as irregularidades identificadas, que consistiram, em suma, na falta de cobrança judicial de operações de crédito inadimplidas. Foi autorizada, ainda, a audiência dos responsáveis.

3. As razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis foram inicialmente analisadas pela unidade técnica mediante instrução à peça 256, à cuja proposta de encaminhamento manifestei concordância quase integral, propondo apenas que fossem acolhidas também as razões de justificativa das Sras. Elizabeth Pompeu de Vasconcelos e Gildete Mesquita Ribeiro (peça 284). Sugeri, ainda, que a verificação quanto ao cumprimento da determinação exarada no subitem 9.1.5 do Acórdão nº 1840/2008-Plenário fosse 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 daquele Acórdão.

4. Mediante despacho à peça 307, o Ministro-Relator Valmir Campelo encaminhou os autos novamente à unidade técnica, para exame das razões adicionais apresentadas pelo responsável João Francisco Freitas Peixoto (peça 294).

5. A unidade técnica, em instrução à peça 314, concluiu que a sua proposta de encaminhamento anterior já considerara as justificativas apresentadas pelo responsável e reiterou a sua proposta anterior, alterando o encaminhamento apenas para propor o acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelas Sras. Elizabeth Pompeu de Vasconcelos e Gildete Mesquita Ribeiro, conforme sugerido por este representante do Ministério Público.

6. O Sr. João Francisco Freitas Peixoto ocupava o cargo de Superintendente da Área de Controle Financeiro, sendo responsável pelas áreas de Contabilidade, Controladoria e Gestão Tributária do BNB.

7. A unidade técnica reconhece que as áreas sob comando do Sr. João Francisco Freitas Peixoto não eram responsáveis pela cobrança dos créditos inadimplidos. No entanto, justifica a sua responsabilização, em resumo, por ter deixado “de atentar à excessiva inadimplência verificada nas operações, especialmente aquelas custeadas com recursos do FNE, e de alertar a direção da Empresa e os responsáveis diretos pelas cobranças sobre a necessidade de tomada de providências”.

8. Com vênias por discordar da unidade técnica, considero que as razões de justificativa apresentadas pelo responsável devem ser acatadas, pelos mesmos motivos pelos quais já havia proposto o acolhimento das 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, ambas subordinadas ao Sr. João Francisco Freitas Peixoto.

9. No parecer à peça 284, teci as seguintes considerações acerca das responsáveis:

*“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 afetas 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*

## Continuação do TC nº 002.793/2009-0

*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 vênias 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.”*

10. Entendo que as mesmas considerações acima se aplicam ao Sr. João Francisco Freitas Peixoto. À exceção do item 9.4.1.4 do ofício de audiência encaminhado ao responsável (peça 239, p. 28-30), nenhuma das irregularidades pelas quais foi ouvido em audiência está diretamente relacionada às atribuições do cargo que ocupava, que foram detalhadas nos itens 22 a 35 da instrução à peça 256.

11. Considero que a falha descrita no item 9.4.1.4 da audiência, consistente na “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...” não justifica a aplicação de multa ao responsável. Em primeiro lugar, porque não foi apontada qualquer circunstância em que uso de planilhas Excel tenha comprometido a fidedignidade dos dados, e, em segundo lugar, porque não há lei ou normativo que vede expressamente a adoção desse procedimento.

### **Continuação do TC nº 002.793/2009-0**

Trata-se certamente de uma falha de gestão, mas não um ato com infração à norma legal ou regulamentar que justificasse a aplicação da multa do art. 58 da Lei nº 8.443/92.

12. Por todo o exposto, este representante do Ministério Público manifesta-se de acordo, em parte, com a proposta contida nas p. 126-130 da peça 256, retificada pelos pronunciamentos constantes das peças 314 a 316, 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 ao encaminhamento contido nos subitens 2 e seguintes do parágrafo 751 da instrução lançada na peça 256, retificada pelos pronunciamentos constantes das peças 314 a 316, sem prejuízo de propor que, em relação ao subitem “2”, sejam acolhidas as razões de justificativa do Sr. João Francisco Freitas Peixoto, Superintendente da Área de Controle Financeiro.

**Ministério Público**, em janeiro de 2015.

(Assinado eletronicamente)  
**PAULO SOARES BUGARIN**  
Procurador-Geral