

VOTO

Trata-se de processo de 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 2.416/2008-Plenário.

2. O relatório final da fiscalização foi apreciado por meio do Acórdão 944/2010-Plenário, posteriormente modificado pelos Acórdãos 834/2011 e 2.158/2011, ambos do Plenário, em decorrência de pedidos de reexame interpostos pelo BNB e pelos Ministérios da Fazenda e Integração Nacional, bem como de embargo de declaração interposto pelo BNB. 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 face aos diversos fatos indicados no item 9.4 do acórdão supramencionado.

3. Após análise das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis por parte da unidade técnica, bem como da manifestação inicial do Ministério Público junto a esta Corte, com posterior envio de razões adicionais protocolizadas por parte de um dos responsáveis (Sr. João Francisco Freitas Peixoto, peça 294), houve nova análise da Secex/CE (instrução à peça 314), cujo teor se manteve praticamente inalterado, à exceção do acolhimento da sugestão aventada pelo MP/TCU à peça 284 no sentido de propor acatar as razões de justificativa apresentadas pelas Sras. Elizabeth Pompeu de Vasconcelos e Gildete Mesquita Ribeiro, mormente pela ausência de nexo entre suas atribuições institucionais e as irregularidades aventadas.

4. Os autos retornaram ao gabinete do Exmo. Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, o qual, em novo parecer (peça 317), se pronuncia em parcial dissonância com a Secex/CE, uma vez que considera que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. João Francisco Freitas Peixoto devem também ser acatadas, com a mesma justificativa pelas quais já havia proposto o acolhimento das razões de justificativa das demais responsáveis mencionadas no item acima.

5. O *Parquet* especializado propôs, ainda, que a verificação quanto ao cumprimento da determinação exarada no subitem 9.1.5 do Acórdão 1.840/2008-Plenário fosse feita no âmbito do TC 018.359/2009-8, prestação de contas do FNE referente ao exercício de 2008, em atendimento ao disposto do item 9.2 daquele Acórdão. Tal encaminhamento se relaciona com o levantamento de operações com recursos do FNE, abaixo descrito:

“9.1. determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. que:

[...]

9.1.5. efetue levantamento de todas operações com recursos do FNE, cujos saldos devedores, na posição de 30/9/2007, sejam iguais ou superiores a R\$ 200 mil, e que possuam parcelas em atraso há mais de 180 dias, sem que tenha sido procedida cobrança judicial, promovendo os devidos ajuizamentos no prazo de 90 dias”

II

6. Concorde, no essencial, com a instrução da unidade técnica, acolhendo seus argumentos como razões de decidir, sem prejuízo de aduzir as considerações que se seguem.

7. Conforme já consignado pelo Ministério Público junto a esta Corte, 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 boa parte das conclusões.

8. Faço minhas considerações elogiosas, do mesmo modo, ao Ministério Público junto ao Tribunal, dada a minúcia e exatidão com a qual foram confeccionados seus pareceres, dos quais me utilizei em diversos trechos do presente voto.

9. Inicialmente, importante consignar que as determinações constantes dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 944/2010 – Plenário já são objeto de monitoramento por parte da Secex/CE, por intermédio do TC 010.131/2012-4, o qual foi submetido a parecer do Ministério Público junto a esta Corte e não gerarão reflexos no deslinde do presente feito.

10. Assim, a despeito de considerar pertinente a preocupação externada pela unidade técnica, no sentido de propor determinação para inclusão, nas próximas contas, de informações sobre o cumprimento das determinações acima mencionadas (item 10 da proposta de encaminhamento, peça 256), entendo suficiente avaliar tal cumprimento por meio do processo de monitoramento, o qual foi instaurado com o intuito de verificar a efetividade de alguns dos resultados a serem alcançados em decorrência do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário.

11. Além disso, é de extrema importância recordar que desde a publicação da Resolução TCU 234/2010, os critérios para apresentação dos relatórios de gestão, bem como o conteúdo dos processos contas das unidades jurisdicionadas são disciplinados somente por **decisão normativa**, após estudos realizados pelas unidades técnicas, sob a supervisão da Segecex. Assim, como informa o §4º do art. 8º deste normativo:

“As propostas de encaminhamento contidas nas instruções de processos de contas ordinárias devem ser circunscritas à gestão examinada, devendo as sugestões para incorporação de novas informações ou documentos às prestações de contas de exercícios subsequentes serem enviadas à Segecex para tratamento **exclusivo nas decisões normativas anuais**”. (grifei)

12. Outrossim, no que tange ao subitem 9.4.1.1 do Acórdão 944/2010 – Plenário, relativo ao **descumprimento do subitem 9.1.5 do Acórdão 1.840/2008-Plenário** (item 1 da proposta de encaminhamento da unidade técnica, peça 256), e que foram objeto de audiências no âmbito deste processo, acompanho a proposta formulada pelo Ministério Público de Contas no sentido de que a verificação quanto ao cumprimento dessa deliberação seja realizada no âmbito do TC 018.359/2009-8, que versa sobre a prestação de contas do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, referente ao exercício de 2008, uma vez que tal descumprimento vincula-se exclusivamente às contas do FNE, já que a deliberação trata somente de operações do âmbito desse fundo.

13. Isso porque o item 9.2 do Acórdão 1.840/2008 - Plenário (ajustado pelo Acórdão 2.418/2008 – Plenário) determina à Controladoria-Geral da União (CGU) que informe, nas contas seguintes do FNE, acerca do cumprimento das determinações constantes do item 9.1 (dentre os quais o item 9.1.5 faz parte, evidentemente), a despeito do prazo de 90 dias estipulado ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. para que cumprisse o disposto no subitem em questão.

14. Assim sendo, vislumbro coerente a sugestão do *Parquet* especializado para que as razões de justificativa e quaisquer outros documentos apresentados sejam acostados às contas do FNE para subsídio da análise do cumprimento das determinações constantes do item 9.1 do Acórdão 1.840/2008 – Plenário.

15. Registro ainda a preocupação aventada pelo MP/TCU dando conta de que é necessário observar se as operações de crédito em atraso, sem o devido ajuizamento da cobrança judicial, tratadas no Acórdão 1.840/2008-Plenário, também estão contidas no item de audiência determinada por meio do Acórdão 944/2010-Plenário, a fim de evitar que haja dupla apenação com fundamento na mesma irregularidade.

16. É também digno de nota a informação da unidade técnica dando conta de que as apurações realizadas na auditoria, realizadas no ano de 2009, fundamentaram-se nos registros constantes nas bases de dados do BNB, na posição de 31/12/2008, tendo sido chamados em audiências os responsáveis durante o exercício de 2008. Ainda, afirma a instrução (peça 256, item, *in verbis*:

“ (...) Em função do volume de trabalho exigido para processamento de novos bancos de dados, com as informações atualizadas ou o resgate de informações de exercícios passados, não se justificaria a ampliação das verificações. Contudo, isso não abre perspectiva de alteração do posicionamento nem impede o exame de mérito sobre as responsabilidades nos demais exercícios, uma vez que o estoque de operações com cobranças judiciais pendentes, embora apurado já em 2009, reflete situação irregular que perdurou desde os exercícios anteriores, até, pelo menos, o final desse exercício, pois as operações se mantinham na situação retratada havia muito, só no segundo semestre de 2009 sendo, em decorrência da auditoria, adotadas as devidas medidas para cobrança. Daí, **há repercussão também sobre o mérito de todas as contas recentes**, considerando que, dado o quantitativo de operações pendentes de cobrança, a regularização exigiu a manutenção do esforço pelos exercícios subsequentes. ” (grifei)

17. Coerente também a Secex/CE quando não propõe a juntada às contas referentes aos exercícios anteriores a 2007, uma vez que, estando os respectivos processos encerrados, não se revela economicamente justificável sua reabertura para fim único de aplicação de penalidade por situação pela qual os mesmos responsáveis podem ser penalizados em processos mais recentes, ainda em andamento, ou, estando os processos abertos, verifica-se decurso de tempo excessivo, desde as ocorrências, também não se justificando outras providências a respeito de irregularidades sobre as quais já vêm sendo adotadas medidas saneadoras, inclusive sob monitoramento.

18. Finalmente, é bom ressaltar que as pendências de cobrança judicial apuradas afetam, indistintamente, as operações cobertas com todas as fontes de recursos. Assim, o posicionamento de mérito no presente processo quanto aos assuntos nele apurados, julgados segundo o Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, repercute sobre as contas do FNE, considerando que a grande maioria das operações cuja cobrança foi protelada vincula-se a esse fundo.

19. Acato, assim, a proposta de a juntada de cópias da presente deliberação às contas de 2007 a 2010, tanto do Banco do Nordeste do Brasil S.A. como do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE.

III

20. Feitas essas considerações, passo a discorrer sobre o exame das razões de justificativa apresentadas pelos demais responsáveis ouvidos em audiência.

21. Em suma, a unidade técnica propõe aplicar multa a alguns dos responsáveis elencados, em decorrência da falta de adoção das medidas de suas alçadas, conforme as normas correlatas, relativamente à falta de cobrança judicial das operações de crédito administradas pelo BNB. Por outro lado, produziu proposta de acolhimento de algumas das justificativas apresentadas, em consonância, na sua maioria, com o pronunciamento do MP/TCU.

22. Considero importante mencionar que o Tribunal já se pronunciou sobre o problema, como bem enfatizou o *Parquet* especializado (peça 284, itens 15 a 19), uma vez que o tema enfrentado no Acórdão 944/2010-Plenário já foi objeto de decisões anteriores, seja de forma específica, seja no contexto de diversas irregularidades na gestão de recursos do FNE. Nesse diapasão, vale importar trecho do parecer exarado pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, *in verbis*:

“[...] Nesse sentido, destaco trecho de voto do eminente Ministro Marcos Vinícios Vilaça, relator do TC 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 3.538/2007-2ª 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 1.840/2008-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. ”

23. Nesse ponto, compartilho da percepção do representante do *Parquet* especializado, em quase total concordância com a unidade técnica, no sentido de que sejam acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelas Sras. Elizabeth Pompeu de Vasconcelos, gerente do ambiente de gestão tributária, e Gildete Mesquita Ribeiro, gerente do ambiente de controle de operações de crédito, bem assim pelo Sr. João Francisco Freitas Peixoto, então superintendente da área de controle financeiro.

24. A uma, porque concordo com a alegação de que as funções do **ambiente de gestão tributária**, a qual tem como representante a Sra. Elizabeth Pompeu de Vasconcelos, não se relacionam com as ações de cobrança, uma vez que as atividades desenvolvidas naquela área são afetas tão-somente às questões de gerenciamento das obrigações tributárias do banco com o fito de manter a regularidade fiscal da empresa. Mesmo o argumento de que o Sistema de Inadimplência Contábil, o qual armazena os dados analíticos sobre as operações inadimplentes, faz parte da Célula de Contabilidade Tributária, que pertence a esse ambiente, não justifica a imputação de responsabilidade à gestora, uma vez que, como afirmou coerentemente o MP/TCU, “*o mero conhecimento dos índices de inadimplência do Banco não é suficiente para que se atribua responsabilidade por agir*”.

25. Isso porque o cenário de inadimplência do Banco do Nordeste do Brasil, dada as diversas intervenções deste Tribunal e dos demais órgãos de controle nessa seara, é de conhecimento geral, e assim, o fato de ser incumbido do armazenamento dos dados sobre a inadimplência não torna a gestora responsável por qualquer ação relacionada à cobrança. Dessa forma, mais uma vez invocando o

parecer do *Parquet* especializado, “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. ”

26. A duas, pelo fato de que as atividades realizadas pelo **ambiente de controle de operações de crédito**, da qual a Sra. Gildete Mesquita Ribeiro é gerente, qual sejam, a de controlar as carteiras de crédito sob responsabilidade do Banco, a consistência e o fluxo das informações, gerir os sistemas inerentes ao negócio da Unidade, por meio do S950 – Sistema Integrado de Administração de Crédito, não guardam qualquer vinculação com a atividade de cobrança, exceto pelo **fornecimento de dados para as áreas competentes** para a realização dessa atividade, conforme alega a responsável, opinião com a qual concorda o MP/TCU e, em sua instrução definitiva, a unidade técnica.

27. Destarte, reproduzindo as conclusões esposadas pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral junto a esta Corte, é razoável acolher as razões de justificativa da responsável, uma vez que não se pode chegar à conclusão “*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.* ” e, ainda, depreende-se dos autos que a gestora agiu conforme suas atribuições, visto 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.*”

28. A três, pois também aquiesço ao parecer do MP/TCU ao entender que as mesmas considerações relacionadas às duas responsáveis acima mencionadas se aplicam ao Sr. João Francisco Freitas Peixoto, ou seja, nenhuma das irregularidades pelas quais o gestor foi ouvido em audiência está diretamente relacionada às atribuições de seu cargo de **superintendente da área de controle financeiro**, à qual se subordinam os **ambientes de gestão tributária e controle de operações de crédito** (peça 174, p. 6).

29. Mesmo a irregularidade relacionada ao item 9.4.1.4 (falta de transparência pela manutenção de sistema de cálculo das provisões relativas ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste em planilhas Excel, sem apresentação de justificativa técnica), a qual tem uma relação mais íntima com a questão da cobrança, uma vez afeta ao ambiente de controladoria, pode ser invocada para responsabilizar o gestor.

30. Justifico essa posição uma vez que considero razoável a alegação do responsável quando afirma que o fato de o cálculo das provisões ser realizado em planilhas Excel não o torna errado, tampouco denota falta de transparência. Conforme frisou o responsável em sua peça, a própria equipe de auditoria não encontrou erros ou inconsistências nesses cálculos e, como afirmou o MP/TCU, “*não há lei ou normativo que vede expressamente a adoção desse procedimento.* ”

31. Não obstante, julgo pertinente e oportuna a proposta de **determinação** exarada pela unidade técnica para que o BNB, se já não o fez, coloque em funcionamento o já existente e disponível Sistema de Controle Gerencial do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE (S492), com o fito de aumentar a regularidade, transparência, consistência, fidedignidade e garantir a integração com os demais sistemas de controle eletrônico no processamento dos dados referentes ao FNE, especialmente no que concerne aos provisionamentos relativos a créditos de liquidação duvidosa, às baixas de créditos em prejuízo e aos ressarcimentos devidos pelo BNB ao FNE, nas operações de risco compartilhado, e, por consequência, contribuindo para a fidedignidade das demonstrações contábeis do fundo, atendendo ao art. 37 da Constituição Federal, aos artigos 83, 85, 89 e 100 da Lei 4.320/1964 e ao art. 15 da Lei 7.827/1989 (item 7 da proposta de encaminhamento, peça 256).

32. Quanto aos demais itens da audiência, manifesto-me de acordo com a Secex/CE, no sentido de que, em alguns deles, houve falta de zelo no atendimento às atribuições estabelecida nas normas, e aquiesço à proposta de aplicação de **multa** aos responsáveis qualificados em cada caso. Nos

outros, considerando a indicação de providências por parte do BNB, embora sem resultados ainda adequados, concluiu-se ser suficiente a inclusão de **determinações** para sanar ou ao menos mitigar as deficiências identificadas.

33. Dentre essas deliberações, destaco a proposta de **determinar** ao BNB para que apresente plano de ação relacionando as medidas a serem adotadas no sentido de mitigar a fragilidade da avaliação e do acompanhamento da qualidade dos créditos de responsabilidade de cada agência, com vistas à adoção de medidas para melhoria de seu desempenho por esta via, bem como compensar a ausência de efetiva aferição do desempenho das unidades responsáveis pelas ações específicas de recuperação de créditos inadimplidos (item 8 da proposta de encaminhamento, peça 256).

34. Primeiramente, porque a auditoria teve como foco a recuperação de crédito, mas não somente no que diz respeito apenas às incumbências relacionadas diretamente às ações específicas de cobrança, mas sobretudo aos aspectos gerais dos controles que contribuem para a fragilidade do acompanhamento das operações de crédito, como frisou de forma categórica a unidade técnica em sua análise (peça 256, p. 78)

35. Outrossim, porque é sabido que a deficiência nos processos intermediários que fazem parte do fluxo da cobrança dificulta o atingimento dos objetivos atinentes à recuperação dos créditos não resgatados normalmente, uma vez que causa, dentre outras consequências, a manutenção, por longos períodos, de créditos não cobrados, diminuindo sobremaneira as probabilidades de recuperação, mesmo por meios judiciais.

36. Isto posto, entendo necessária a sincronização de toda a cadeia de agentes que contribuem para a efetividade das ações de cobrança, seja de forma direta, na atuação nas tarefas de acompanhamento ou controle das operações ou, ainda, nas funções atinentes ao envio de informações necessárias para que o processo de recuperação de crédito ocorra de maneira bem sucedida.

37. Além disso, em que pese o fato de que o BNB tenha criado o chamado “indicador de recuperação de crédito”, instrumento que foi implementado para denotar a qualidade da gestão dos créditos em atraso, o banco não apresenta efetiva aferição e diferenciação dos resultados advindos da área criada especificamente para reverter os valores inadimplidos (unidades de recuperação de crédito – URCs), lacuna que será suprida com a implementação do plano de ação constante das determinações.

38. Quanto à dosimetria das multas a serem aplicadas, entendo que é razoável optar pela uniformidade dos valores, uma vez que todos os 15 (quinze) gestores apenados (presidente, diretores, membros do comitê de auditoria, superintendentes e gerentes dos ambientes afetos à cobrança dos créditos), foram condenados exatamente pelas mesmas irregularidades. Além disso, a despeito de exercerem cargos de deveres e responsabilidades diferentes, entendo ser muito difícil a mensuração da relação entre suas condutas e as irregularidades aventadas, mormente face ao grau de subjetividade pela qual esta relação se caracteriza.

39. Por fim, no que concerne à proposta de **determinação** da unidade técnica para que o Banco do Nordeste do Brasil S.A. inclua, nas próximas contas anuais, relatório discriminando pormenorizadamente o cumprimento das fases previstas no plano de ação acima referenciado (item 9 da proposta de encaminhamento, peça 256), reitero o que afirmei nos itens 10 e 11 do presente voto, visto que as sugestões para incorporação de novas informações ou documentos às prestações de contas de exercícios subsequentes devem ser enviadas à Segecex para tratamento **exclusivo nas decisões normativas anuais** (art. 8º, § 4º da Resolução TCU 234/ 2010).

40. Considero suficiente, então, **determinar** à Secex/CE que monitore o cumprimento das determinações tratadas neste processo, bem como a efetiva implementação do plano de ação mencionado, verificando o atendimento das exigências de conteúdo deste plano, previstas para suprir/mitigar as deficiências identificadas na auditoria.

41. Assim, acolhendo as análises procedidas pelos pareceres do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União como razões de decidir, dirijo pontualmente das propostas apresentadas pela unidade técnica, conforme já explicitado neste Voto, e me manifesto no sentido de que este Plenário aprove o acórdão que ora lhe submeto.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de abril de 2015.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator