



TC-046.642/2012-9

Apenso: não há.

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2011.

Unidade jurisdicionada: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), vinculado ao Ministério da Integração Nacional.

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

Procurador: Célia Maria Rufino de Sousa (CPF 244.602.733-49), Fernanda Maria Cabral (CPF 210.872.293-91), Maria Silvia Helena Pereira de Britto (CPF 210.402.733-00) e Leonor Chaves Maia de Sousa (CPF 229.676.993-49), em nome do Banco do Nordeste do Brasil S. A. (Peça 12).

Proposta: diligência.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), relativo ao exercício de 2011.
2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do Anexo I à Decisão Normativa – TCU 117/2011.
3. A unidade jurisdicionada foi instituída por meio da Lei 7.827/1989 e tem como competência institucional contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região Nordeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com o respectivo plano regional de desenvolvimento. Sua principal finalidade consiste em promover a diminuição das diferenças inter e intrarregionais, mediante apoio a empreendimentos produtivos que impulsionem o desenvolvimento com geração de emprego e renda. Para alcançá-la, foram desenvolvidos processos relacionados às políticas e programas de desenvolvimento, aos programas voltados à geração de emprego e renda e aos financiamentos de micro e pequenas empresas. Destacam-se: Políticas de Desenvolvimento Produtivo (PDP), Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PNDE), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf),

Programa de Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas, Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) e Programa Territórios da Cidadania.

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

5. Destaca-se, ainda, o atendimento às prioridades definidas pelo Ministério da Integração Nacional para a aplicação do FNE, contemplando: prioridades previstas no PDP (*software*, bens de capital, medicamentos, semicondutores e geração de novos produtos), aperfeiçoamento da ovinocaprinocultura, ampliação de áreas racionalmente irrigadas de fruticultura, empreendimentos relacionados ao desenvolvimento endógeno (floricultura, apicultura, aquicultura e pesca), produção de grãos, geração de energias renováveis, indústria química e petroquímica, indústria de calçados e investimentos em infraestrutura, incluindo-se energias renováveis, transportes e telecomunicações.

EXAME TÉCNICO

6. No exame das presentes contas, será dada ênfase na análise dos aspectos operacionais da gestão do Fundo, subsidiariamente destacando as constatações de irregularidades que sobressaíram durante os exames necessários à formação de juízo sobre tais aspectos, em especial as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas. Os critérios considerados para escolha desses aspectos foram: a existência de sequência de trabalhos abordando problemas verificados na gestão operacional do FNE; e a relação existente entre as irregularidades aqui levantadas e aquelas já apuradas nos mencionados processos, quando de auditorias operacionais recentes.

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

Relatório dos auditores independentes

7. O relatório dos auditores independentes sobre as demonstrações financeiras (Peça 6, p. 188-190) concluiu que houve apresentação adequada de todos os aspectos relevantes da posição patrimonial e financeira do FNE. Ao final, faz o seguinte destaque:

Ênfase

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

8. Não cabe qualquer comentário.

Relatório de Auditoria Anual de Contas 2012.03533

9. A Controladoria Geral da União no Estado do Ceará (CGU/CE), no Relatório de Auditoria Anual de Contas (Peça 7, p. 4-24), ao examinar a gestão dos responsáveis, aponta as seguintes ocorrências (consignadas nos achados relatados na Peça 7, p. 26-623):

a) item 1.2.1.1 (Peça 7, p. 12 e 28-34): descumprimento do percentual mínimo de 50% de aplicações no semiárido, estabelecido no art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal;

b) item 1.2.1.2 (Peça 7, p. 34-36): ausência de indicadores de eficiência para fins de subsidiar a avaliação da gestão dos recursos aplicados pelo Fundo, principalmente no que tange aos custos dos benefícios gerados e aos retornos dos recursos aplicados;

c) item 1.2.1.3 (Peça 7, p. 18-20 e 36-46): baixa geração de empregos decorrente das aplicações dos recursos do FNE, acompanhada de utilização de indicador de efetividade superestimado, o que levou à apresentação de resultado irreal pretensamente obtido pelo Fundo;

d) item 3.1.1.1 (Peça 7, p. 10 e 64-76): falta de cobrança judicial de 18.182 operações de crédito parcialmente lançadas em prejuízo, com prazo de espera vencido, montando a R\$ 720,50 milhões;

e) item 3.1.1.2 (Peça 7, p. 10 e 76-80): existência, conforme informação do próprio Banco, de 9.135 operações de crédito com insuficiência de garantias, mas quanto às quais não foram adotadas providências para a sua classificação como irregulares nem para o seu vencimento antecipado, sendo que 808 delas, no montante de R\$ 76,41 milhões, passaram à condição de insuficiência de garantias no exercício de 2011;

f) item 3.1.1.3 (Peça 7, p. 10 e 80-84): existência de 2.857 operações quanto às quais, conforme informação do próprio Banco, foi constatado desvio de crédito, mas não foram adotadas providências para a sua classificação como irregulares nem para o seu vencimento antecipado;

g) item 3.1.1.4 (Peça 7, p. 10 e 84-90): ausência de providências para a apuração de responsabilidades pela falta de cobrança judicial de 4.154 operações de crédito inadimplidas classificadas pelo BNB como “ajuizamento não possível”, em decorrência de irregularidades como “inexistência de documentos”, “prescrição” e “vício legal”;

h) itens 3.1.1.5 a 3.1.1.39 (Peça 7, p. 6-12 (item 2.1, alíneas “a” a “q”); p. 90-618): em todas as dezessete operações incluídas na amostra da auditoria, do âmbito de seis agências do Ceará, envolvendo montante de R\$ 53,69 milhões, constatação de ocorrência, durante o exercício de 2011, de irregularidades como:

- aceitação, como comprovação da aquisição dos equipamentos financiados, de notas fiscais inidôneas (quatorze operações), inclusive emitidas por empresas de fachada (quatro operações);

- aceitação, como comprovação da aquisição dos equipamentos financiados, de notas fiscais emitidas por empresas com relações societárias com as beneficiárias dos financiamentos (uma operação);

- aceitação de garantias superestimadas (dez operações);

- aceitação de garantias com condicionante de posse (uma operação);

- concessão de financiamento de custeio a empreendimento paralisado (uma operação);

- concessão de financiamentos a empresas ou sócios sem capacidade econômico-financeira (quatro operações);

- concessão de financiamentos a empresas com informações contábeis inconsistentes (duas operações);

- concessão de financiamento de itens que não guardam relação com a natureza das atividades econômicas desenvolvidas pela empresa (uma operação);

- realização de desembolsos não precedidos de vistoria (três operações);
- dispensa de depósito prévio dos recursos próprios das empresas financiadas (duas operações);
- realização de desembolsos sem que fosse contratado seguro sobre os equipamentos financiados (cinco operações);
- falta de acompanhamento dos projetos financiados (cinco operações);
- concessão de financiamento de capital de giro a empresa de grande porte, liberação indevidamente antecipada de recursos, falta de comprovação de parte significativa das inversões previstas e falta de comprovação de inversões de recursos próprios (uma operação);
- financiamento a empresa e sócios sem capacidade econômico-financeira e comercial, insuficiência das garantias, avaliação inconsistente do risco, falta de seguro sobre os bens financiados, aceitação de equipamentos usados e sem condições de uso, falta de evidência de funcionamento da empresa financiada e falta de alvará de funcionamento (uma operação);

10. A respeito das irregularidades constatadas, o Controle Interno indica ter feito as recomendações expostas nos parágrafos seguintes.

11. Quanto ao item 1.2.1.1 (descumprimento do percentual mínimo de aplicação no semiárido) (Peça 7, p. 34):

Recomendação 1:

Apresentar um diagnóstico técnico, fundamentado se possível por modelo econométrico, sobre a demanda por crédito na área do semiárido, inclusive contemplando os seguintes pontos: setores econômicos mais propícios de negócios, atuação de outros Bancos, públicos e privados, nessa região, por segmento, setores e tipos de financiamentos, infraestrutura e outros fatores que impactam o mercado de crédito da região.

Recomendação 2:

Adotar políticas relativas ao aumento da demanda por crédito na Região do Semiárido (parcerias institucionais, bônus de adimplência e taxas de juros diferenciadas, prospecção do crédito pelos agentes do Banco, campanhas de divulgação, entre outras) dentro de um programa/projeto específico, com diretrizes, ações, metas e indicadores, a fim de que seja possível avaliar os seus aspectos quantitativos e qualitativos quanto à coordenação e à definição das diretrizes, bem como execução das ações e das metas.

Recomendação 3:

Realizar ações junto aos Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional para uma solução do assunto, inclusive quanto à possibilidade de adoção de mudanças institucionais, tais como: criação de agências de fomentos em pólos econômicos situados no semiárido; transferências de recursos para que outros agentes públicos e privados possam prospectar e aplicar os créditos, inclusive com aumento do valor do *del credere* para compatibilizar o risco; criar programas de financiamento de obras de infraestrutura, entre outras.

12. Quanto ao item 1.2.1.2 (ausência de indicadores de eficiência) (Peça 7, p. 36):

Recomendação 1:

Implementar os indicadores de eficiência do FNE para fins de avaliação anual da sua gestão.

13. Quanto ao item 1.2.1.3 (baixa geração de empregos decorrente das aplicações do FNE) (Peça 7, p. 46):

Recomendação 1:

Revisar as estimativas dos parâmetros/coeficientes da matriz insumo produto quanto às estimativas do volume de ocupações geradas pelas contratações com a fonte FNE.

Recomendação 2:

Avaliar a possibilidade de adoção de políticas de financiamento de projetos e propostas que ampliem a geração de empregos formais.

14. Quanto ao item 3.1.1.1 (falta de cobrança judicial de 18.182 operações parcialmente lançadas em prejuízo) (Peça 7, p. 76):

Recomendação 1:

Efetivar o cumprimento dos normativos relacionados à cobrança judicial de créditos inadimplidos com fonte FNE, realizando a adequada gestão do processo de fluxo das autorizações de cobrança judicial — ACJ, de maneira que se pratiquem os prazos definidos nos normativos.

Recomendação 2:

Realizar o acompanhamento das ocorrências anômalas (operações de crédito passíveis de cobrança judicial cujas ACJ não obedeceram aos prazos estabelecidos nos normativos) identificando os problemas ou impedimentos que deram causa ao descumprimento dos prazos do fluxo, e encaminhando imediatamente as referidas operações para análise e saneamento da cobrança.

15. Quanto ao item 3.1.1.2 (falta de providências para a classificação como irregulares e para o vencimento antecipado de 9.135 operações de crédito com insuficiência de garantias) (Peça 7, p. 80):

Recomendação 1:

Providenciar a criação ou instituição de sistemática de monitoramento com vistas a garantir que as operações com insuficiência de garantias atendam às cláusulas previstas nos instrumentos de crédito, promovendo a suplementação da garantia, a antecipação do vencimento da operação ou outra ação cabível de acordo com os normativos internos.

Recomendação 2:

Identificar e analisar os motivos que deram causa à insuficiência das garantias em operações de crédito, promovendo ações visando combater as causas relacionadas.

Recomendação 3:

Analisar e apurar as responsabilidades dos agentes de cujas ações ou omissões perpetuaram operações de crédito com insuficiência de garantia.

16. Quanto ao item 3.1.1.3 (falta de providências para a classificação como irregulares e para o vencimento antecipado de 2.857 operações com desvio de crédito) (Peça 7, p. 84):

Recomendação 1:

Promover o adequado tratamento das operações para as quais se verificou desvio de crédito e não houve o vencimento antecipado.

Recomendação 2:

Apurar as responsabilidades pela ausência da antecipação do vencimento de operações onde foi detectado desvio de crédito.

Recomendação 3:

Proceder ao registro das ocorrências de desvio de crédito em operações com fonte FNE, de forma a facilitar a recuperação de informações sobre as ocorrências.

17. Quanto ao item 3.1.1.4 (ausência de providências para a apuração de responsabilidades pela falta de cobrança judicial de 4.154 operações de crédito inadimplidas, classificadas pelo BNB como “ajuizamento não possível”, em decorrência de irregularidades como “inexistência de documentos”, “prescrição” e “vício legal”) (Peça 7, p. 90):

Recomendação 1:

Proceder ao tratamento adequado de cada operação irregular classificada como ajuizamento não possível, atendendo à necessidade de determinação da autoria e de apuração da responsabilidade pela não cobrança dos créditos.

Recomendação 2:

Analisar a necessidade, viabilidade e providenciar, se for assim concluído, reforço à área de

auditoria do Banco para que sejam instauradas as sindicâncias e processos resultantes da apuração das responsabilidades advindas de irregularidades nas operações de crédito com fonte FNE.

18. Quanto aos itens 3.1.1.5 a 3.1.1.39 (Peça 7, p. 120-122, 134-136, 146, 156-158, 182-184, 196-198, 202, 210-212, 214, 226, 236, 246, 254-256, 262-264, 270-272, 286-288, 294-296, 304-306, 310, 336-338, 340-342, 346, 364-368, 370, 374, 402-404, 406, 410-412, 444-448, 480-484, 514-518, 550-554, 576-578 e 618-620, respectivamente), o relatório aborda as verificações e conclusões relativas a cada operação, de modo que as recomendações se repetem, na medida em que uma operação se apresenta com irregularidades já objetos de constatação registrada nos trechos anteriores, relacionados a outras operações. Assim, revela-se mais adequado agrupá-las conforme as ocorrências apontadas, como se faz nos parágrafos seguintes.

19. Quanto à comprovação de inversões por meio de notas fiscais inidôneas (Peça 7, p. 156-158, 196-198, 262-264, 340-342, 346, 370, 374, 406 e 410-412):

Recomendação 1: [primeira ocorrência na p. 156]

Apurar as responsabilidades dos funcionários do BNB citados neste item, que tenham concorrido por ação ou omissão para os problemas apontados.

(...)

Recomendação 2: [primeira ocorrência na p. 156]

Dar conhecimento ao Ministério Público e ao Departamento de Polícia Federal dos fatos apontados com indícios de crime (falsificação de documentos que suportaram a operação).

Recomendação 3: [primeira ocorrência na p. 156]

Aplicar aos mutuários as penalidades contratuais previstas.

Recomendação 4: [primeira ocorrência na p. 156]

Promover estudos para avaliar a possibilidade de se proceder ao arrasto das operações de crédito do grupo econômico a que pertence a mutuária, para fins de constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, em obediência aos ditames da Resolução CMN n° 2682/99.

Recomendação 5: [primeira ocorrência na p. 156]

Elaborar critérios e normatizar a adoção de mecanismos de circularização (junto à empresa emitente e/ou junto aos fiscos) de notas fiscais, bem como definir para os relatórios de vistoria parâmetros que comprovem a existência e a individualidade dos bens adquiridos com recursos dos contratos, tais como: número de série, chassi, placa, registro fotográfico, matrícula de imóveis.

(...)

Recomendação 7: [primeira ocorrência na p. 158]

Estabelecer critérios para fins de vistorias de bens e convalidação de garantias por parte dos técnicos da CENOP, inclusive quanto aos registros do número de série dos bens e do n° do chassi (quando cabível); ao registro fotográfico do bem e do empreendimento e da garantia; à verificação dos contratos que respaldam a ausência do bem no local do empreendimento (no caso de locação de máquinas pesadas); ao registro no laudo, ou em anexo, das pesquisas de mercado realizadas, indicando valor, fonte, data e a forma da pesquisa.

(...)

Recomendação 2: [primeira ocorrência na p. 340]

Estabelecer em normativos a obrigatoriedade da verificação da consistência das propostas comerciais apresentadas pelo cliente, que respaldam os projetos.

(...)

Recomendação 3: [primeira ocorrência na p. 370]

Estabelecer como procedimento obrigatório a inspeção do número de série dos equipamentos adquiridos de forma a confrontar com a numeração registrada pelo fabricante e/ou revendedor no documento fiscal de aquisição.

20. Quanto à comprovação da aquisição de equipamentos financiados com utilização de notas fiscais emitidas por empresas com relações societárias com as beneficiárias dos financiamentos (Peça 7, p. 304-306):

Recomendação 3:

Atentar e estabelecer como procedimento de análise a verificação das coincidências societárias entre as empresas financiadas x fornecedora, a fim de evitar a ocorrência de empresas meramente emitentes de documentos fiscais, sem validade.

21. Quanto à aceitação de garantias superestimadas (Peça 7, p. 254-256, 286-288, 444-448, 480-484, 514-518 e 550-554):

Recomendação 1: [primeira ocorrência na p. 254]

Apurar as responsabilidades dos funcionários do BNB citados neste item, que tenham concorrido por ação ou omissão para os problemas apontados.

Recomendação 2: [primeira ocorrência na p. 256]

Estabelecer critérios para fins de vistorias de bens e convalidação de garantias por parte dos técnicos da CENOP, inclusive quanto aos registros do número de série dos bens e do n° do chassi (quando cabível), ao registro fotográfico do bem e do empreendimento e da garantia; à verificação dos contratos que respaldam a ausência do bem no local do empreendimento (no caso de locação de máquinas pesadas); ao registro no laudo, ou em anexo, das pesquisas de mercado realizadas, indicando valor, fonte, data e a forma da pesquisa.

Recomendação 3: [primeira ocorrência na p. 256]

Providenciar nova avaliação do terreno dado em garantia da operação para confirmar a significativa avaliação do imóvel em questão.

(...)

Recomendação 18: [primeira ocorrência na p. 446]

Ampliar a relação de garantia/crédito financiado quando se tratar de financiamento para aquisição de bens e equipamentos isolados, com exclusiva garantia "alienação fiduciária", e que os sócios não tenham bens suficientes para lastrear aval.

(...)

Recomendação 9: [primeira ocorrência na p. 446]

Aprimorar os procedimentos de avaliação e convalidação dos bens dados em garantia (hipoteca e penhor) à luz dos requisitos da ABNT NBR 14653, no que couber, objetivando verificar se os bens financiados estão compatíveis com os preços praticados pelo mercado.

22. Quanto à aprovação de operações com empresas que apresentavam contabilidade inconsistente ou falta de capacidade econômico-financeira (Peça 7, p. 288, 296, 338, 366, 404 e 554):

Recomendação 9: [primeira ocorrência na p. 288]

Apurar a responsabilidade em relação aos agentes responsáveis direta ou indiretamente pela aprovação da Operação de Crédito em referência, que tenham concorrido por ação ou omissão para os problemas apontados, tendo em vista a falta de estrutura físico e financeira mínima da empresa beneficiária, bem como as garantias superavaliadas, considerando os prejuízos advindos da falta de critérios técnicos razoáveis que deveriam ter sido realizados por esses agentes para deferimento e liberação do crédito.

(...)

Recomendação 19: [p. 554]

Reavaliar, se ainda não o fez, o risco da operação B1000006/1 na forma da Resolução do CMN n° 2682/99 e, conseqüentemente, provisionar integralmente a operação.

23. Quanto à realização de desembolsos não precedidos de vistoria (Peça 7, p. 134-136, 210-212 e 226):

Recomendação 5: [primeira ocorrência na p. 136]

Aprimorar os mecanismos relacionados à liberação dos recursos, explicitando as medidas a serem tomadas, a exemplo das circularizações a serem procedidas em documentos fiscais/comprobatórios e obrigatoriedade de visitas prévias.

24. Quanto à dispensa de depósito prévio dos recursos próprios das empresas financiadas (Peça 7, p. 120-122 e 182-184):

Recomendação 1: [primeira ocorrência na p. 120]

Apurar as responsabilidades dos funcionários do BNB citados neste item, que tenham concorrido por ação ou omissão para o problema apontado.

Recomendação 2: [primeira ocorrência na p. 120]

Prever em normativo critérios objetivos para se avaliar a capacidade de aporte de recursos do mutuário previstos na cédula de crédito.

25. Quanto à realização de desembolsos sem que fosse contratado seguro sobre os equipamentos financiados (Peça 7, p. 146, 202, 236, 246 e 270-272):

Recomendação 1: [primeira ocorrência na p. 146]

Apurar as responsabilidades dos funcionários do BNB citados neste item, que tenham concorrido por ação ou omissão para os problemas apontados.

Recomendação 2: [primeira ocorrência na p. 146]

Elaborar normativos prevendo explicitamente a impossibilidade de aceitação de propostas de seguros, como comprovação de efetivação de seguros, e que os pagamentos dos prêmios dos seguros sejam realizados em parcela única e anteriormente ao desembolso dos recursos da operação de crédito.

26. Quanto à penúltima operação referida individualmente na alínea “h” do parágrafo 9, quanto à qual constatadas várias irregularidades interrelacionadas (Peça 7, p. 576-578):

Recomendação 1:

Apuração de responsabilidade relativa aos atos de todos os agentes do Banco referendados no "Fato" desta constatação, que concorreram por ação ou omissão para os problemas apontados.

Recomendação 2:

Recomenda-se a antecipação do vencimento da operação, tendo em vista a ausência de comprovação dos recursos concedidos.

Recomendação 3:

Recomenda-se reavaliar o risco da operação na forma da Resolução do CMN n° 2682/99 e, conseqüentemente, provisionar integralmente a operação. Além disso, o Banco deve promover estudos para avaliar a possibilidade de se proceder o arrasto das operações de crédito do grupo econômico a que pertence a mutuária, para fins de constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, em obediência aos ditames da Resolução CMN n° 2682/99.

27. Quanto à última operação referida individualmente na alínea “h” do parágrafo 9, quanto à qual constatadas várias irregularidades interrelacionadas (Peça 7, p. 618-622):

Recomendação 1:

Apurar a responsabilidade relativa aos atos por ação ou omissão de todos os agentes que concorreram para as ocorrências citadas no campo "Fato" desta Constatação.

Recomendação 2:

Promover, se ainda não o fez, a antecipação do vencimento da operação.

Recomendação 3:

Reavaliar, se ainda não o fez, o risco da operação na forma da Resolução do CMN n° 2682/99 e, conseqüentemente, provisionar integralmente a operação.

Recomendação 4:

Adotar as providências com vistas à execução das garantias dadas na operação de crédito, bem como da aplicação das penalidades ao mutuário na forma do art. 20 da Lei nº 7.492/86.

28. Quanto às demais irregularidades listadas no parágrafo 9, alínea “h”, aos aspectos de cada uma dessas irregularidades que guardam relação entre si, assim como quanto a outras conclusões que permearam o exame procedido, a CGU/CE terminou por indicar recomendações de caráter geral, com o fim de aprimorar a análise dos projetos submetidos ao Banco, promover a aderência das concessões de créditos aos normativos, introduzir mais eficiência nos procedimentos adotados na administração dos créditos e melhorar o retorno dos recursos financiados, seja pelo acompanhamento do resgate normal das operações, seja por meio da instauração tempestiva e eficaz dos processos de cobrança judicial. As recomendações podem ser condensadas da seguinte maneira (Peça 7, p. 120-122, 134-136, 146, 156-158, 182-184, 196-198, 202, 210-212, 226, 236, 246, 254-256, 262-264, 270-272, 286-288, 294-296, 304-306, 336-338, 340-342, 346, 364-368, 374, 402-404, 406, 410-412, 444-448, 480-484, 514-518, 550-554, 576-578 e 618-620):

(...)

Recomendação 2: [primeira ocorrência na p. 120]

Prever em normativo critérios objetivos para se avaliar a capacidade de aporte de recursos do mutuário previstos na cédula de crédito.

Recomendação 3: [primeira ocorrência na p. 120]

Reavaliar os instrumentos relativos à política de recompensa no sentido que haja incentivo compatível para fins de premiar o bom desempenho e punir os agentes que adotem atos que gerem prejuízos ao Banco e ao FNE, bem como gerar consistência temporal nesses instrumentos para fins de melhorar a reputação interna, no âmbito da Entidade, quanto à não tolerância de ações indevidas e ilícitas na condução dos negócios do Banco.

Recomendação 4: [primeira ocorrência na p. 120]

Melhorar a infraestrutura da CENOP no que tange aos instrumentos técnicos adequados para um bom desempenho de suas ações (sistemas, materiais, procedimentos, critérios de avaliação e convalidação de garantias e normas), a pessoal qualificado e à supervisão técnica quanto à qualidade dos trabalhos realizados pelos seus técnicos e analistas.

Recomendação 5: [primeira ocorrência na p. 120]

Aprimorar os mecanismos de aprovação das propostas no COMAG e COMAC, fazendo com que as reuniões sejam efetivamente para se discutir aspectos do projeto, capacidade e experiência dos sócios, mercado em que aquele projeto está inserido etc, de forma que as deliberações não sejam meramente "pro forma".

Recomendação 6: [primeira ocorrência na p. 120]

Estabelecer, se ainda não o fez, sistemática de capacitação permanente dos técnicos da Cenop, de forma que estes profissionais estejam atualizados com todos os tipos de projetos financiados pelo Banco e saibam utilizar as ferramentas disponíveis para se buscar o conhecimento dos mercados em que os projetos estão inseridos.

Recomendação 7: [primeira ocorrência na p. 120]

Estabelecer, se ainda não o fez, sistemática de capacitação permanente dos gerentes de agência, de forma que esses profissionais estejam sempre aprimorando sua capacidade técnica para prospectar bons clientes e negócios.

Recomendação 8: [primeira ocorrência na p. 122]

Estabelecer, se ainda não o fez, processo de escolha dos gerentes de agência baseado exclusivamente na meritocracia, que se utilize de parâmetros objetivos e dotado de transparência, de forma a assegurar ampla participação.

(...)

Recomendação 5: [primeira ocorrência na p. 136]

Aprimorar os mecanismos relacionados à liberação dos recursos, explicitando as medidas a serem tomadas, a exemplo das circularizações a serem procedidas em documentos fiscais/comprobatórios e obrigatoriedade de visitas prévias.

(...)

Recomendação 2: [primeira ocorrência na p. 146]

Elaborar normativos prevendo explicitamente a impossibilidade de aceitação de propostas de seguros, como comprovação de efetivação de seguros, e que os pagamentos dos prêmios dos seguros sejam realizados em parcela única e anteriormente ao desembolso dos recursos da operação de crédito.

Recomendação 3: [primeira ocorrência na p. 146]

Constar dos dossiês das operações de crédito documento comprobatório da certificação pelo Controle Interno do Banco dos roteiros de conformidade, preenchidos pelos gerentes de negócios e gerentes executivos, inclusive identificando a data, a matrícula e nome do analista de controle interno e os testes realizados para fins da certificação dada.

(...)

Recomendação 7: [primeira ocorrência na p. 158]

Estabelecer critérios para fins de vistorias de bens e convalidação de garantias por parte dos técnicos da CENOP, inclusive quanto aos registros do número de série dos bens e do n° do chassi (quando cabível); ao registro fotográfico do bem e do empreendimento e da garantia; à verificação dos contratos que respaldam a ausência do bem no local do empreendimento (no caso de locação de máquinas pesadas); ao registro no laudo, ou em anexo, das pesquisas de mercado realizadas, indicando valor, fonte, data e a forma da pesquisa.

(...)

Recomendação 2: [primeira ocorrência na p. 182]

Prever em normativos prevendo critérios objetivos para se avaliar a capacidade de aporte de recursos do mutuário previstos na cédula de crédito.

(...)

Recomendação 4: [primeira ocorrência na p. 196]

Promover estudos para avaliar a possibilidade de se proceder o arrasto das operações de crédito do grupo econômico a que pertence a mutuatária, para fins de constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, em obediência aos ditames da Resolução CMN n° 2682/99.

(...)

Recomendação 4: [primeira ocorrência na p. 210]

Normatizar a circularização das notas fiscais de valores expressivos.

(...)

Recomendação 1: [primeira ocorrência na p. 286]

Aprimorar os normativos, explicitando as medidas que os gestores da agência devam adotar quando da análise das propostas, detalhando as verificações a serem realizadas junto aos sócios e análise de documentação.

Recomendação 2: [primeira ocorrência na p. 286]

Aprimorar os mecanismos de aprovação das propostas, fazendo com que as reuniões dos Comitês sejam efetivamente para se discutir aspectos do projeto, capacidade e experiência dos sócios, mercado em que aquele projeto está inserido etc, de forma que as deliberações não sejam meramente "pro forma".

(...)

Recomendação 4: [primeira ocorrência na p. 286]

Estabelecer, se ainda não o fez, sistemática de avaliação das agências que leve em conta a performance dos projetos financiados (% de projetos implementados com sucesso, tempo médio de funcionamento, % de inadimplência etc) ao invés de metas que possuam critérios meramente

baseados em volume de recursos liberados, incentivando liberar "mais" em oposição a liberar "melhor".

(...)

Recomendação 8: [primeira ocorrência na p. 288]

Efetuar estudos com relação à política remuneratória atual do seu corpo gerencial, de forma que o valor percebido pela função gratificada não corresponda a um montante desproporcional com relação ao vencimento do cargo efetivo, o que gera dependência econômica excessiva do funcionário e a suscetibilidade a pressões pelo temor da perda do cargo. A remuneração das funções deve corresponder aos requisitos de qualificação, dedicação e responsabilidade inerentes à atividade desempenhada, não podendo, por prudência, ser de tal monta que possa desestabilizar a vida econômica do funcionário quando de sua saída do cargo.

(...)

Recomendação 2: [primeira ocorrência na p. 304]

Estabelecer em seus normativos a obrigatoriedade da verificação da consistência das propostas comerciais apresentadas pelo cliente, que respaldam os projetos.

(...)

Recomendação 2: [primeira ocorrência na p. 346]

Aprimorar a sistemática de acompanhamento dos projetos, não permitindo que empreendimentos passem longo tempo e/ou até mesmo nunca receberam vistoria.

(...)

Recomendação 4: [primeira ocorrência na p. 444]

Reavaliar os instrumentos relativos à política de recompensa no sentido que haja incentivo compatível para fins de premiar o bom desempenho e punir os agentes que adotem atos que geram prejuízos ao Banco e ao FNE, bem como gerar consistência temporal nesses instrumentos para fins de melhorar a reputação interna, no âmbito da Entidade, quanto à não tolerância de ações indevidas e ilícitas na condução dos negócios do Banco.

Como ilustração: a sistemática de avaliação das agências leve em conta a performance dos projetos financiados (% de projetos implementados com sucesso, tempo médio de funcionamento, % de inadimplência etc) ao invés de metas que possuam critérios meramente baseados em volume de recursos liberados, incentivando liberar "mais" em oposição a liberar "melhor".

Recomendação 5: [primeira ocorrência na p. 444]

Melhorar os mecanismos de supervisão e acompanhamento no âmbito da Superintendência Estadual do Ceará, para fins de monitorar o mercado de produtos e atividades financiadas e restringir o excesso de discricionariedade dos gerentes gerais nos desembolsos de recursos nas aquisições de bens isolados, bem como avaliar o desempenho dos gestores das agências e da Central de Retaguarda Operacional de sua jurisdição.

Recomendação 6: [primeira ocorrência na p. 444]

Criar mecanismo de supervisão e acompanhamento no âmbito da Diretoria, para fins de monitorar as atividades e as tomadas de decisões de crédito das superintendências estaduais e dos Comitês de Crédito.

(...)

Recomendação 8: [primeira ocorrência na p. 444]

Aprimorar os estudos de mercado e viabilidade econômica, elaborados pela Cenop, inclusive quanto às ferramentas de pesquisas utilizadas, nas suas análises dos projetos encaminhados pelas agências, de forma a oferecer subsídios aos gestores responsáveis pela tomada de decisão.

(...)

Recomendação 11: [primeira ocorrência na p. 446]

Melhorar os mecanismos de amostragem da auditoria interna, inclusive quanto ao tamanho e a seleção da amostra, para fins de exame das operações de crédito formalizadas pelo Banco, inclusive com relatório específico de vistoria do empreendimento.

Recomendação 12: [primeira ocorrência na p. 446]

Realizar auditorias nos processos de análise, concessão, desembolso e administração do crédito.

(...)

Recomendação 16: [primeira ocorrência na p. 446]

Explicitar em seus normativos as áreas responsáveis, dentro da sua atuação, pelo acompanhamento dos setores, segmentos, atividades e produtos econômicos, para fins de avaliar o mercado quanto ao grau de concentração, saturação, rentabilidade, laços empresariais e outros fatores/variáveis que possam mitigar o risco de crédito.

(...)

Recomendação 18: [primeira ocorrência na p. 446]

Ampliar a relação de garantia/crédito financiado quando se tratar de financiamento para aquisição de bens e equipamentos isolados, com exclusiva garantia "alienação fiduciária", e que os sócios não tenham bens suficientes para lastrear aval.

(...)

Recomendação 12: [primeira ocorrência na p. 620]

Avaliar tecnicamente, inclusive com estudos estatísticos, a possibilidade de ampliar a relação garantia real/crédito financiado quando a operação se tratar de financiamento para aquisição de bens e equipamentos isolados, com exclusiva garantia de "alienação fiduciária" dos próprios bens financiados, e que os sócios não tenham bens suficientes para lastrear o aval.

29. O relatório do Controle Interno assinala as constatações “nas quais foi estimada a ocorrência de dano ao erário”, nos seguintes termos (Peça 7, p. 20-24):

3.1.1.8. Aceitação de notas fiscais inidôneas para comprovação da aquisição dos equipamentos financiados no valor de R\$ 6.205.000,00, no âmbito da operação de crédito nº B1000021901/001, cujo mutuário é DESTAK INCORPORADORA LTDA. — EPP (CNPJ 08.787.724/0001-39).

3.1.1.10. Aceitação de notas fiscais inidôneas para comprovação da aquisição dos equipamentos financiados no valor de R\$ 4.220.000,00, no âmbito da operação de financiamento nº B0000037301/001, cujo mutuário é MP EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA. (CNPJ 12.552.687/0001-57).

3.1.1.13. Objeto financiado não guarda relação com a natureza das atividades econômicas desenvolvidas pela mutuária, no âmbito da operação de financiamento nº B0000020701/001, cujo mutuário é DESTAK CONSULTORIA E COBRANÇA. (CNPJ 06.024.080/0001-00), no valor de R\$ 620.000,00.

3.1.1.17. Aceitação de garantia composta por bem imóvel com condicionantes da efetiva posse e indícios de convalidação superestimada, no âmbito da operação de crédito nº A900018701/001, cujo mutuário é DESTAK EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA (CNPJ 07.169.369/0001-71), no valor de R\$ 2.644.419,21.

3.1.1.18. Aceitação de notas fiscais inidôneas para comprovação da aquisição dos equipamentos financiados no valor de R\$ 3.207.300,00, no âmbito da operação de crédito nº B1000000701/001, cujo mutuário é DESTAK EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA (CNPJ 07.169.369/0001-71).

3.1.1.20. Concessão de financiamento baseada em garantias super avaliadas e informações contábeis e/ou financeiras inconsistentes da empresa mutuária referente à Operação de Crédito nº B100001001 realizada com a empresa Sobral Fish Comércio de Pescados Ltda, no valor de R\$ 1.875.102,82.

3.1.1.21. Inconsistências nas informações contábeis e/ou financeiras apresentadas pela empresa beneficiária do financiamento, bem como falhas nos critérios adotados para avaliação das

garantias oferecidas para aprovação da operação de crédito B100007301 realizada com a Empresa Sobral Fish Comércio de Pescados Ltda., no valor de R\$ 1.051.161,03.

3.1.1.24. Concessão de financiamento baseada em garantias super-avaliadas e inconsistências nas informações referentes ao acompanhamento físico do empreendimento referente à Operação de Crédito nº B000002401/001 realizada com a empresa Construpac Construções Ltda., no valor de R\$ 2.980.000,00.

3.1.1.28. Evidências de emissão de notas fiscais inidôneas para comprovação da aquisição do objeto financiado, no âmbito da Operação de Crédito nº B000016701/0001 realizada com a empresa ME Construções e Serviços Ltda., no valor de R\$ 2.980.000,00.

3.1.1.31. Evidências de emissão de notas fiscais inidôneas para comprovação da aquisição do objeto financiado, no âmbito da Operação de Crédito nº B000016201/001 concedida à empresa APAC Construções e Serviços Ltda., no valor de R\$ 2.980.000,00.

3.1.1.33. Deferimento de proposta de renegociação de dívida da Operação 2.182.B000022101, contratada, no valor de R\$ 2.980.000,00, com a empresa Finhouse Construtora Ltda., CNPJ 63.383.210/0001-26, a qual apresentou irregularidades na forma de sobreavaliação de garantias, falta de comprovação de capacidade econômico-financeira dos sócios e utilização de documentos fiscais inidôneos para comprovar despesas do financiamento.

3.1.1.34. Deferimento de proposta de renegociação de dívida da Operação 2.182.B000023101/001, contratada no valor de R\$ 2.980.000,00 com a empresa Construmar Construções Ltda., CNPJ 11844426/0001-48, a qual apresentou irregularidades na forma de sobreavaliação de garantias, falta de comprovação de capacidade econômico-financeira dos sócios e utilização de documentos fiscais inidôneos para comprovar despesas do financiamento.

3.1.1.35. Deferimento de proposta de renegociação de dívida da operação 2.182.B000025001.1, contratada, no valor de R\$ 2.980.000,00, com a empresa Construtora Conterrânea Ltda., CNPJ 03.296.955/0001-26, a qual apresentou irregularidades na forma de sobreavaliação de garantias, falta de comprovação de capacidade empresarial dos sócios e utilização de documentos fiscais inidôneos para comprovar despesas do financiamento.

3.1.1.36. Contratação da operação 2.145.B1000006.1, no valor de R\$ 2.980.000,00, tendo como mutuária a empresa MV Construções Ltda., CNPJ 012546734/0001-50, a qual apresentou irregularidades na forma de sobreavaliação de garantias, falta de comprovação de capacidade empresarial dos sócios e utilização de documentos fiscais inidôneos para comprovar despesas do financiamento.

3.1.1.38. Irregularidades na análise e concessão da operação de crédito B100213401/001, cliente MONTEIRO INDÚSTRIA DE PESCADOS LTDA, CNPJ 05.673.122/0001-62, no valor de R\$ 7.528.133,31.

3.1.1.39. Adoção de ações e atos irregulares pelos empregados do Banco no processo de análise, concessão e administração do crédito que contribuíram para a inadimplência da operação de crédito A9000029601 em 2011, no valor de R\$ 1.673.000,00, Mutuário/CNPJ: CGM Construções e Máquinas/10781463 0001-91.

30. A conclusão do relatório foi apresentada nos seguintes termos (Peça 7, p. 24):

Conclui-se, portanto, à luz dos fatos acima relatados, que existem falhas graves na análise, concessão e na administração do crédito, bem como nas ações de recuperação administrativa e judicial dos créditos irregulares, contribuindo para:

a) efetivamente reduzir as receitas de operações de crédito, limitando as disponibilidades de recursos do Fundo para financiamento de projeto na região. Além disso, impacta diretamente os resultados do FNE, com o agravante de que nos últimos exercícios o FNE vem obtendo prejuízo: em 2008 foi de R\$ 399.615 mil, em 2009 foi de R\$ 151.669 mil, em 2010 foi de R\$ 182.495 mil; e em 2011 foi R\$ 608.483 mil.

b) colocar em risco os retornos dos créditos financiados com recursos FNE, pois sinaliza a fragilidade do Banco na cobrança dos créditos, criando incentivo para que o mutuário não honre com suas obrigações;

- c) tornar os valores das garantias pactuadas incompatíveis com o saldo da dívida, ou seja, desqualifica as garantias, prejudicando, e muitas vezes, inviabilizando, a execução judicial, e
- d) a redução do patrimônio líquido do Banco, pois as parcelas vencidas há 180 dias são provisionadas, sendo que após 360 dias são prejudizadas.

Exame sobre o Relatório de Auditoria Anual de Contas 2012.03533

31. Opta-se por abordar somente os registros e conclusões do Controle Interno inseridos exclusivamente nesse relatório, aquelas não consignadas de forma explícita no Certificado de Auditoria nem no Parecer do Dirigente do Controle Interno, em decorrência de ter esses documentos se detido nas ocorrências descritas em cada item de constatação, isoladamente.
32. Quanto aos casos que determinaram posicionamento mais detalhadamente exposto nos dois documentos mencionados, deixa-se para apresentar as discussões correspondentes somente no tópico referente ao exame sobre o posicionamento final do órgão de controle (parágrafos 54-59).
33. De início, cabe anuir às conclusões seguintes:
- a) todas as operações auditadas, no montante de R\$ 53,69 milhões, apresentaram-se com irregularidades em vários aspectos da análise das propostas de crédito, sua concessão, constituição ou securitização das garantias, realização dos reembolsos, acompanhamento da aplicação dos recursos financiados ou aceitação de comprovações ilegais ou inconsistentes, na maioria das vezes sobrepondo-se, na mesma operação, várias dessas ocorrências (parágrafo 9, alínea "h", e parágrafo 29);
 - b) houve dano ao erário em todas as operações tratadas nas constatações registradas nos itens 3.1.1.8, 3.1.1.10, 3.1.1.13, 3.1.1.17, 3.1.1.18, 3.1.1.20, 3.1.1.21, 3.1.1.24, 3.1.1.28, 3.1.1.31, 3.1.1.33, 3.1.1.34, 3.1.1.35, 3.1.1.36, 3.1.1.38 e 3.1.1.39 do Relatório (parágrafo 29);
 - c) existem falhas graves na análise, na concessão e na administração do crédito pelo BNB, incluindo-se, especialmente, as operações contratadas com recursos do FNE (parágrafo 30);
 - d) existem falhas graves nas ações de recuperação administrativa e judicial dos créditos irregulares (parágrafo 30).
34. Acrescente-se, embora isso não tenha sido explicitado no relatório, que houve dano, também, no que se relaciona às ocorrências tratadas nos seguintes itens:
- 3.1.1.1 (falta de cobrança judicial de 18.182 operações): mesmo que sejam, posteriormente, realizadas as cobranças judiciais, o êxito se acha grandemente prejudicado, em decorrência do longo período de pendência desse procedimento, possibilitando, na maioria das operações, danos devidos à paralisação dos empreendimentos, desvio dos bens adquiridos, deterioração das garantias, extravio de documentos indispensáveis às cobranças e outros fatos similares, valendo enfatizar a grande quantidade de operações nessa situação e o montante abrangido, de R\$ 720 milhões;
 - 3.1.1.2 (falta de providências para vencimento antecipado de 9.135 operações com insuficiência de garantias): a insuficiência de garantia reduz fortemente a possibilidade de recuperação dos créditos, seja pela via do resgate espontâneo, seja por meio da cobrança extrajudicial, prejudicando, também significativamente, o êxito das cobranças judiciais, valendo, também, enfatizar a grande quantidade de operações nessa situação, fazendo com que se conclua que ao menos uma parcela significativa dessas operações já represente prejuízo irreversível;
 - 3.1.1.4 (falta de providências para a apuração de responsabilidades quanto a 4.154 operações de crédito inadimplidas, mas com cobrança judicial impossível): este item constitui concretização de possibilidade de falta de êxito nas cobranças, aventado quanto ao item 3.1.1.1, na medida em que consigna operações quanto às quais o Banco se encontra impedido de impetrar as devidas ações judiciais, apontando para a concretização, também, dos respectivos

danos, valendo, mais uma vez, alertar sobre a grande quantidade de operações nessa situação e o montante envolvido, de R\$ 96 milhões;

- 3.1.1.23, 3.1.1.25, 3.1.1.26, 3.1.1.27, 3.1.1.29 e 3.1.1.32: esses itens relatam o mesmo tipo de ocorrência tratado nos itens 3.1.1.8, 3.1.1.10, 3.1.1.18, 3.1.1.23, 3.1.1.25, 3.1.1.26, 3.1.1.28, 3.1.1.29, 3.1.1.31, 3.1.1.32, 3.1.1.33, 3.1.1.34, 3.1.1.35 e 3.1.1.36 (comprovação de aplicação dos recursos financiados com utilização de notas fiscais inidôneas), constituindo demonstração de fraude indubitável, praticada com o intuito de comprovar dispêndios inexistentes.

35. Ressaltem-se, ainda, os itens que tratam de ocorrências que, hoje, provavelmente, já representam dano:

- 3.1.1.7, 3.1.1.11, 3.1.1.15, 3.1.1.16 e 3.1.1.19: a realização de desembolsos para a aplicação de crédito antes que os bens a eles vinculados estejam devidamente segurados resulta na falta de garantia efetiva, relacionada às ocorrências tratadas no item 3.1.1.2;

- 3.1.1.27 e 3.1.1.30: a aceitação de garantias superestimadas faz com que as operações contratadas não contem com efetiva garantia, prejudicando as possibilidades de retorno dos créditos;

- 3.1.1.37: a concessão de custeio a empreendimento paralisado é uma das situações mais patentes de previsão de ocorrência de prejuízo ou, no mínimo, de dano irreversível às finalidades do FNE, na medida em que os recursos permanecem improdutivos, não podendo ser aproveitados por certo período em outros empreendimentos.

36. Cabe anuir, também, ao apontamento das consequências decorrentes das falhas e irregularidades constatadas (parágrafo 30):

a) redução das receitas de operações de crédito, limitando as disponibilidades de recursos do FNE para financiamento de projeto na região;

b) impacto sobre os resultados do Fundo, determinando que apresente prejuízos que se têm reproduzido nos últimos exercícios, sendo que, em 2011, teve acréscimo de 233,42%, em relação ao ano anterior;

c) incentivo à inadimplência, colocando em risco ainda maior os retornos dos créditos, devido à fragilidade das ações de cobrança adotadas pelo Banco;

d) incompatibilidade das garantias com os saldos das dívidas vinculadas às operações de crédito, prejudicando a recuperação dos recursos investidos e a eventual execução judicial dessas dívidas;

e) redução do patrimônio líquido do Banco, em decorrência do obrigatório provisionamento das parcelas de dívidas vencidas, depois de 180 dias, e seu lançamento em prejuízo, depois de 360 dias.

37. Das recomendações indicadas no Relatório, revelam-se cabíveis as indicadas a seguir, que podem, inclusive, ser, oportunamente, objetos de determinações, caso ainda pendentes de implantação:

- quanto ao item 1.2.1.2 (parágrafo 12): segundo consta no Relatório de Auditoria (Peça 7, p. 34-36), o BNB já desenvolveu o indicador, que se encontrava, quando da verificação, em fase de validação, a empresa se comprometendo a implantá-lo até março de 2013;

- quanto ao item 3.1.1.2 (parágrafo 15): as três medidas sugeridas podem atingir o objetivo de solucionar o problema, assim como prevenir novas ocorrências, valendo alertar que deve ser prevista uma ação mais estruturada, mediante avaliação adequada, projeto de solução bem fundamentado e meios de monitoramento suficientes para garantir aferição dos resultados alcançados;

- quanto ao item 3.1.1.3 (parágrafo 16): a situação se assemelha àquela do item 3.1.1.2, tanto no concernente ao tipo de ocorrência como às orientações dadas pelo órgão de controle, cabendo somente o adendo já inserido na alínea anterior: estabelecer previsão de ação

mais estruturada, mediante avaliação adequada, projeto de solução bem fundamentada e meios de monitoramento suficientes para garantir aferição dos resultados alcançados;

- quanto às empresas com contabilidade inconsistente ou falta de capacidade econômico-financeira (parágrafo 22): adequadamente, as medidas visam à apuração das responsabilidades e ao saneamento das irregularidades encontradas nos casos específicos;

- quanto aos desembolsos sem contratação antecipada de seguro sobre os equipamentos financiados (parágrafo 25): cabe aceitar as recomendações, embora a segunda tenha visado ao caso concreto, sem, aparentemente, abranger o conjunto dos procedimentos relacionados, e, ainda, sem demonstração da inexistência de normativo que já contemplasse as ações objetivadas na orientação.

38. Já quanto às recomendações comentadas nos parágrafos 11-27, cumpre fazer as seguintes ressalvas:

- quanto ao item 1.2.1.1 (parágrafo 11): as três recomendações são cabíveis, mas falham em diversos aspectos, mesmo que avaliadas em conjunto, inclusive pecando por falta de objetividade, de especificidade e de condições de aferição de seu atendimento, além de deixar a solução na dependência de resposta do Ministério da Fazenda;

- quanto ao item 1.2.1.3 (parágrafo 13): a revisão dos parâmetros de cálculo poderá corrigir a superestimativa dos empregos gerados com a aplicação dos recursos do FNE, mas não contribuirá para maior geração de empregos, enquanto a recomendação “2” não é objetiva, seja quanto à ação sugerida, seja quanto aos resultados almejados, não permitindo aferição de seu atendimento;

- quanto ao item 3.1.1.1 (parágrafo 14): a primeira recomendação se limita a sugerir tornar efetivo o atendimento aos normativos já existentes, quando deveria voltar-se às causas do não atendimento, sugerindo alterações nos procedimentos do Banco relativos à cobrança judicial. Por não atingir as causas, a orientação não previne ocorrências futuras. Também não aponta solução para a situação das 18.182 operações irregulares, já que, nesses casos, os normativos já foram descumpridos. A recomendação “2”, embora aparente dirigir-se às causas, visa unicamente à solução dos problemas específicos de cada caso de pendência, não atingindo os motivos das ocorrências de atrasos na emissão das autorizações de cobrança judicial (ACJ), o que leva, da mesma forma, a não prevenir novas ocorrências. Vale registrar que os problemas detectados já se encontram em processo de saneamento, uma vez que algumas medidas já foram adotadas no decorrer da auditoria operacional tratada no TC-002-793/2009-0 ou em decorrência do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário e outras (item 9.2 dessa deliberação) se encontram com plano de ação em andamento, com o devido monitoramento sendo realizada no TC-010.131/2012-4;

- quanto ao item 3.1.1.4 (parágrafo 17): a primeira orientação, de que seja realizada a apuração de responsabilidades, é adequada, mas a segunda, além de carecer de fundamentação, apenas visa complementar a primeira, no sentido de reforçar os meios para acelerar a apuração de responsabilidades. Deixa-se de apontar caminho para eliminar as causas das irregularidades que acabaram acarretando os impedimentos às cobranças judiciais, medida sem a qual não serão evitadas novas ocorrências, persistindo o problema. Novamente, cabe remeter ao TC-002.793/2009-0 e respectivo monitoramento, TC-010.131/2012-4;

- quanto à aceitação de notas fiscais inidôneas (parágrafo 19): todas as medidas sugeridas são cabíveis. Um grupo delas, no entanto, somente visa às ocorrências irregulares já detectadas, encaminhando apurações de responsabilidades e aplicação de penalidades. As outras medidas, embora com o objetivo adequado de evitar ocorrências futuras, pecam por apontar procedimentos muito específicos, de efeito limitado, ou, ao contrário, por pretender a reformulação de normativos, mas sem estudar o problema de maneira sistêmica, na busca de solução devidamente estruturada;

- quanto à aceitação de notas fiscais emitidas por empresas com relações societárias com as beneficiárias dos financiamentos (parágrafo 20): mais uma vez, embora aplicável, a

orientação é muito específica, de efeito limitado e não observa o processo de concessão, ou, ao menos, parte dele, com uma visão de conjunto;

- quanto à aceitação de garantias superestimadas (parágrafo 21): ao lado das orientações relativas aos casos específicos apurados, que podem ser consideradas adequadas, aparecem outras que se revelam pouco objetivas, tratam da introdução de alterações normativas que carecem de fundamentação, considerando uma visão mais abrangente do processo, inclusive por listarem procedimentos só aplicáveis aos casos concretos examinados, embora pretendendo dar enfoque sistêmico;

- quanto à falta de vistorias prévias aos desembolsos (parágrafo 23): a recomendação é vaga, ao mesmo tempo em que tenta especificar procedimentos a ser adotados, mas somente a título de exemplo, não permitindo a aferição de sua implantação;

- quanto à dispensa de depósito prévio (parágrafo 24): a primeira recomendação é válida, considerando o caso específico apurado, mas a segunda aparece com formulação que dificulta a avaliação dos resultados alcançados, já que não visa à fundamentação da solução eventualmente adotada pelo Banco;

- quanto às empresas tratadas nos parágrafos 26 e 27: nota-se que a primeira recomendação “3” traz adendo que deixa no poder discricionário dos gestores a realização do arrasto, embora, ao mesmo tempo, explicita obrigatoriedade normativa. No mais, as orientações são pertinentes, mas no que concerne aos casos concretos visados.

39. Merecem abordagem particular as recomendações indicadas no parágrafo 28.

40. Nota-se que a CGU/CE objetivou orientar o BNB quanto ao seguinte: estruturação dos procedimentos seguidos nos processos de avaliação da capacidade técnica, econômica e financeira dos mutuários; análise das propostas de crédito; aprovação das propostas pelos diversos níveis de decisão; liberação dos recursos; realização de vistorias prévias e de acompanhamento dos empreendimentos financiados; aprovação das aplicações realizadas pelas empresas beneficiárias; avaliação e aceitação das garantias e respectivos seguros; acompanhamento da suficiência das garantias durante a evolução dos projetos financiados; recuperação de créditos; realização e registro da conformidade dos diversos processos pelo órgão de controle interno do Banco; manutenção de sistemas de informação que subsidiam as tomadas de decisão; planejamento, estruturação e realização de auditorias internas.

41. Por visar essa gama tão ampla de processos do BNB, cada um com toda a sua complexidade própria e mantendo relacionamento com os demais, o conjunto de recomendações acabou perdendo o foco quanto aos problemas efetivamente constatados e, principalmente, fundamentando-se em conjunto limitado de verificações, que não permitiriam orientações com tal abrangência. Em função disso, exacerbando as distorções já comentadas no parágrafo 38, esse conjunto, apesar de trazer algumas orientações perfeitamente aplicáveis, pode ser considerado pouco produtivo, em razão das observações seguintes:

- a) na sua maioria, se apresentam em termos sujeitos a muitas condicionantes e avaliações posteriores e deixam a critério do Banco decidir por fazer ou não os estudos, as reavaliações ou as modificações normativas sugeridas;

- b) não há clareza, nos registros feitos no Relatório, quanto à real inexistência de itens normativos que consignassem os pontos cuja inclusão foi sugerida ou, ainda, se a sugestão é suficiente, isoladamente, para eliminar a falha verificada e a ocorrência futura da mesma irregularidade constatada nos casos concretos;

- c) no concernente às sugestões de caráter específico, busca-se listar exaustivamente os pontos a introduzir nos procedimentos, mas sem que haja fundamentação suficiente para tanto, inclusive porque tais sugestões se originaram de verificações realizadas sobre pequeno número de casos concretos;

d) há, em grande parte dos casos, devido aos termos das formulações, falta de definição de que se trate de recomendação específica ou, por outro lado, de ação estruturante, na medida em que, numa mesma recomendação, incluem-se ações mais amplas, sujeitas a avaliações e definições do Banco, e outras, bem determinadas, mas constando somente a título de exemplo;

e) à parte das orientações relativas às constatações, todas vinculadas à contratação ou à administração das operações de crédito, muitas das recomendações têm como foco reestruturações, qualificação do pessoal, alterações de procedimentos e reformulações de normativos atinentes a áreas bem diversas, que não foram objeto da auditoria realizada pelo Controle Interno, fazendo com que essas recomendações não tenham, em função disso, a devida fundamentação, aumentando o seu caráter difuso;

f) nos aspectos comentados na alínea anterior, merecem destaque os itens de recomendações relacionados à área de pessoal, abordando política de recompensas e punições, seleção, qualificação, capacitação permanente e supervisão;

g) também merece destaque a abordagem sobre a oferta de ferramentas e outros meios necessários para subsidiar a atuação dos gerentes de agências e técnicos, quanto às quais não foi registrada nenhuma avaliação específica, por parte do Controle Interno, muitas vezes, inclusive, já deixando tal particularidade bastante clara, com a utilização de expressões como “se ainda não o fez” ou “se possível”, e, ainda, com sugestões do tipo “aprimorar”, “avaliar a possibilidade”, “reavaliar os instrumentos”, “promover estudos”, “analisar a necessidade, viabilidade e providenciar, se assim for concluído”, “promover estudos para avaliar a possibilidade”.

42. Os problemas relatados acima, ademais, implicam em dificuldades significativas para realizar a avaliação posterior do atendimento às recomendações formuladas, já que as soluções não são definidas na extensão devida, delimitadas conforme os parâmetros efetivamente auditados, nem dirigidas aos pontos essenciais dos controles a ser aprimorados, além de, na maioria das vezes, falharem nas especificações das ações a adotar.

43. Apesar das falhas indicadas, as recomendações podem ser, em parte, aproveitadas, no que concernem às medidas dirigidas aos casos concretos, aos documentos comprobatórios, ao estabelecimento de critérios mais objetivos vinculados à capacidade técnica e financeira das empresas, ao tratamento relativo às garantias, à realização das vistorias, à atestação dos controles internos e à maior clareza quanto às responsabilidades, em toda a sequência de processos decisórios.

44. A propósito desse aproveitamento, cabe mencionar que, no concernente ao processo de autorização para cobranças judiciais, o item 2 do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário efetivou várias determinações para acompanhamento, via sistema de controle eletrônico de emissão das autorizações (ACJs), dos prazos das ações a ser adotadas, em cada caso, assim como das responsabilidades de cada agente, relativamente a essas ações, controles cujo processo de implantação se encontra em monitoramento, no TC-010.131/2012-4.

Certificado de Auditoria

45. O Certificado de Auditoria (Peça 8), traz abordagens vinculadas a cada responsável cuja atuação guarda nexos de causalidade com as constatações expostas no Relatório de Auditoria Anual de Contas. Os registros são resumidos nos parágrafos seguintes.

46. Superintendente Estadual do Ceará (Peça 8, p. 1-7):

- Itens relacionados: 3.1.1.5 a 3.1.1.36, 3.1.1.38 e 3.1.1.39;

- Fundamentação:

a) na amostra de dezessete operações de crédito, “as irregularidades levaram ao provisionamento / contingenciamento de cerca de R\$ 150 milhões (data-base de 30/6/2012),

impactando os balanços do (...) [FNE e do BNB]”;

b) as “irregularidades permearam todo o processo de contratação e liberação dos créditos, ocorridas no âmbito das agências, das centrais de retaguarda operacional e das centrais de apoio operacional”;

c) as ocorrências “dizem respeito às irregularidades na captação do cliente, avaliação dos riscos cliente e projeto, sobreavaliação de garantias, aceitação de documentos inidôneos, ineficácia de vistorias, dentre outras”;

d) verificou-se “deficiência do papel de coordenação e supervisão em face das fraudes ocorridas em pelo menos 6 (seis) agências, dentre as maiores do Estado do Ceará”;

e) há indicação de “a prospecção dos referidos clientes ter sido de iniciativa da Superintendência” do Ceará;

f) foi detectada a utilização, nas agências do Ceará, “procedimento de exceção (...) cuja uniformidade aponta para uma definição de critério imposta pela Superintendência Estadual”;

g) verificou-se “concentração de operações de crédito em um mesmo segmento de mercado, qual seja, aquisição de máquinas e equipamentos do setor de construção civil, na maioria dos casos por empresas embrionárias, caracterizadas pela recente constituição e/ou inexperiência no ramo de negócios, e que teriam por finalidade a locação dos bens financiados”;

h) houve “participação direta do Superintendente Estadual na aprovação da maioria das operações eivadas de vício”;

i) a referida concentração se deu “no segmento de operações de crédito entre R\$ 1 milhão e R\$ 3 milhões”, que corresponde à alçada do Comitê de Avaliação de Crédito na Agência (Comag), com participação obrigatória do Superintendente Estadual;

j) a referida concentração, no estado do Ceará, foi muito superior à verificada nos demais estados: 22% em 2008, 33% em 2009, 47% em 2010 e 44% em 2011;

k) “no que tange aos contratos de prorrogação de dívidas, os números do Ceará, para a mesma faixa de valores, apontam problema na carteira, tendo em vista que o montante renegociado em 2011 foi mais de 7 (sete) vezes os valores somados de todos os demais estados”;

l) “em 31/12/2011, que o Ceará, individualmente, respondia por 100% das operações em atraso de até 6 meses e 86% das operações com atraso superior, consideradas as mesmas variáveis já citadas”;

m) não foram atendidas as atribuições estabelecidas na Resolução de Diretoria 5369, de 25/10/2010;

– Conclusão:

Portanto, diante do exposto, conclui-se que foi deficiente a atuação do Superintendente Estadual do Ceará em relação à coordenação da rede de agências, sobremaneira nos aspectos relacionados a coordenar o processo de avaliação de resultados da rede, uniformizar os critérios de atuação das agências junto aos mercados, avaliar o desempenho dos gestores, monitorar os resultados das carteiras de clientes e participar na definição das estratégias mercadológicas, resultando em comprometimento da qualidade da carteira de crédito, especialmente para a faixa de valores cuja alçada exige a participação direta da autoridade certificada na avaliação dos pleitos de concessão, administração e recuperação de crédito quanto à qualidade do negócio, sua adequação à política de crédito do Banco, ao enquadramento normativo das proposições e ao aspecto legal das operações propostas.

47. Diretor de Gestão do Desenvolvimento (Peça 8, p. 9-11):

– Item relacionado: 1.2.1.1;

– Fundamentação:

a) “a Constituição Federal dispõe que o percentual mínimo de 50% dos recursos do

FNE deve necessariamente ser aplicado na região do semiárido nordestino”;

b) “observa-se da série histórica, que tal percentual não tem sido atingido. Em 2011, a parcela de recursos do FNE aplicada na região do semiárido situou-se em 36,7%, índice inferior àquele obtido no Exercício 2010, o qual fora de 42,5%”;

c) “os resultados insuficientes obtidos ao longo de mais de duas décadas demonstram que as ações adotadas não têm se revestido da eficácia necessária para o cumprimento do comando constitucional”;

d) houve desobediência ao art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal;

e) não foram atendidas as atribuições correspondentes à Área de Políticas de Desenvolvimento, subordinada a esse diretor;

- Conclusão: a atuação do BNB na gestão do FNE não logrou incrementar a participação do semiárido na aplicação dos recursos do Fundo, em 2011, mas levou-a a reduzir-se ainda mais.

48. Diretor Financeiro e de Mercado de Capitais (Peça 8, p. 11-13):

- Itens relacionados: 3.1.1.6, 3.1.1.12, 3.1.1.14, 3.1.1.17, 3.1.1.20, 3.1.1.21, 3.1.1.24, 3.1.1.27, 3.1.1.30, 3.1.1.33, 3.1.1.34, 3.1.1.35, 3.1.1.36 e 3.1.1.39;

- Fundamentação:

a) na amostra de dezessete operações de crédito, “as irregularidades levaram ao provisionamento / contingenciamento de cerca de R\$ 150 milhões (data-base de 30/6/2012), impactando os balanços do” FNE e do BNB;

b) as “irregularidades permearam todo o processo de contratação e liberação dos créditos, ocorridas no âmbito das agências, das centrais de retaguarda operacional e das centrais de apoio operacional”;

c) as ocorrências “dizem respeito às irregularidades na captação do cliente, avaliação dos riscos cliente e projeto, sobreavaliação de garantias, aceitação de documentos inidôneos, ineficácia de vistorias, dentre outras”;

d) “as falhas relatadas não deixam dúvida acerca da fragilidade dos procedimentos empregados no âmbito da CENOP-FOR, cujos controles primários foram insuficientes para evitar os fatos verificados, merecendo menção especial o deficiente acompanhamento por parte de todo o corpo gerencial, do Superintendente aos Gerentes Executivos, passando por Gerente de Ambiente e Gerente de Central”.

e) as irregularidades “traduzem uma falência orgânica da CENOP-FOR, a qual só seria possível num cenário de ausência de supervisão a cargo da Diretoria Financeira, à qual está subordinada a Área de Cadastro, Análise e Acompanhamento de Operações de Crédito”;

f) não foram atendidas as atribuições correspondentes à Área de Cadastro, Análise e Acompanhamento de Operações de Crédito, subordinada a esse diretor e à qual se vinculava a gestão das Centrais de Apoio Operacional;

- Conclusão:

Portanto, os agentes certificados atuaram de forma deficiente no gerenciamento da área subordinada, de forma a estabelecer os controles primários necessários e de eleger e supervisionar um quadro gerencial capaz de conduzir de forma satisfatória o monitoramento e controle de qualidade das análises e dos trabalhos de campo que deveriam mitigar os riscos envolvidos nas operações de crédito, resguardando a instituição de contratações maculadas pelos vícios ora constatados.

49. Superintendente da Área de Recuperação de Crédito (Peça 8, p. 13-15):

- Itens relacionados: 3.1.1.1 e 3.1.1.4;

- Fundamentação:

a) “o processo de recuperação de crédito tem sido reiteradamente objeto de ressalva por parte dos órgãos de controle interno e externo, pela sua fragilidade e deficiência, principalmente no que tange ao elevado número de operações de crédito vencidas, cuja cobrança judicial não foi efetivada”;

b) “essa falha de gestão, que passa por deficiências no acompanhamento das operações em atraso, insuficiência e intempestividade nas ações de cobrança e descumprimento de normas”;

c) tais deficiências acarretam, dentre outras consequências indesejáveis: “redução das receitas de operações de crédito, com natural reflexo nas disponibilidades de recursos do Fundo para financiamento de projetos na região”; “contribuição na formação dos prejuízos que o Fundo vem obtendo sistematicamente nos últimos exercícios financeiros”; “desqualificação das garantias pactuadas, pois torna seus valores incompatíveis com o saldo da dívida, o que prejudica e, muitas vezes, inviabiliza a execução judicial”; e “redução do patrimônio líquido do Banco, pois as parcelas vencidas há 180 dias são provisionadas e após 360 dias, são prejuizadas”;

d) não foram atendidas as atribuições estabelecidas na Resolução de Diretoria 5339, de 3/5/2010;

– Conclusão:

(...) as ações empregadas pela Superintendência da Área de Recuperação de Crédito não lograram os efeitos saneadores e corretivos desejados na gestão do processo de recuperação de crédito, pois o problema ainda persistiu, de maneira expressiva, no Exercício 2011.

50. Presidentes (Peça 8, p. 15-17):

– Itens relacionados: 3.1.1.1 e 3.1.1.4;

– Fundamentação:

a) “o processo de recuperação de crédito tem sido reiteradamente objeto de ressalva por parte dos órgãos de controle interno e externo, pela sua fragilidade e deficiência, principalmente no que tange ao elevado número de operações de crédito vencidas, cuja cobrança judicial não foi efetivada”;

b) “essa falha de gestão, que passa por deficiências no acompanhamento das operações em atraso, insuficiência e intempestividade nas ações de cobrança e descumprimento de normas”;

c) tais deficiências acarretam, dentre outras consequências indesejáveis: “redução das receitas de operações de crédito, com natural reflexo nas disponibilidades de recursos do Fundo para financiamento de projetos na região”; “contribuição na formação dos prejuízos que o Fundo vem obtendo sistematicamente nos últimos exercícios financeiros”; “desqualificação das garantias pactuadas, pois torna seus valores incompatíveis com o saldo da dívida, o que prejudica e, muitas vezes, inviabiliza a execução judicial”; e “redução do patrimônio líquido do Banco, pois as parcelas vencidas há 180 dias são provisionadas e após 360 dias, são prejuizadas”;

d) “o problema ainda persistiu no exercício auditado [2011], na forma de 18.182 operações de crédito não integralmente prejuizadas, com prazo de espera vencido e sem cobrança judicial, o que corresponde a um saldo devedor de R\$ 720.509.754,60”;

e) “em 09/08/2012,” (...) os membros do Conselho Fiscal do Banco “manifestaram preocupação com novo estoque de clientes com ações passíveis de ajuizamento, tendo sido recomendado à Área de Recuperação de Crédito envidar todos os esforços para mitigar a situação que foi apresentada ao Conselho”;

f) não foram atendidas as atribuições estabelecidas na Resolução de Diretoria 5339, de 3/5/2010, que, desde então, passou a ser subordinada diretamente ao presidente do BNB;

– Conclusão:

Nesse contexto cabe a responsabilidade dos agentes públicos em referência, porquanto falharam no exercício da supervisão das atribuições da Superintendência da Área de Recuperação de

Crédito e na cobrança por resultados que evidenciassem o deslinde do problema em tela, que tem sido recorrente.

51. Depois desses registros, a CGU/CE se manifesta quanto aos demais agentes, nos seguintes termos:

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, constantes das folhas 02 e 14 do processo, que não foram explicitamente mencionados neste Certificado têm, por parte deste órgão de controle interno, encaminhamento proposto pela regularidade da gestão, tendo em vista a não identificação denexo de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

Exame sobre Certificado de Auditoria

52. Examinados os registros constantes do Relatório de Auditoria, cabe corroborar as observações e conclusões inseridas no Certificado.

53. Cabe, porém, aduzir o seguinte:

a) considerando que as ocorrências verificadas no âmbito da Diretoria de Gestão do Desenvolvimento (parágrafo 47) se vinculam às atribuições da Área de Políticas de Desenvolvimento, a ela subordinada, cumpre imputar responsabilidade concorrente do respectivo superintendente, com a promoção oportuna do contraditório devido;

b) considerando que as ocorrências verificadas no âmbito da Diretoria Financeira e de Mercado de Capitais (parágrafo 48) se vinculam às atribuições da Área de Cadastro, Análise e Acompanhamento de Operações de Crédito, a ela subordinada, cumpre imputar responsabilidade concorrente do respectivo superintendente, com a promoção oportuna do contraditório devido.

Parecer do Dirigente do Controle Interno

54. Esse Parecer (Peça 9) faz um resumo das irregularidades apuradas, destacando seus aspectos mais significativos e introduzindo alguns comentários sobre as responsabilidades específicas dos gestores.

55. Quanto às irregularidades, não se faz necessário referir todos os pontos em que tratadas nesse Parecer, uma vez já comentadas no tópico referente aos apontamentos mais detalhados feitos no Relatório de Auditoria. Cumpre, no entanto, enfatizar o seguinte trecho:

Quanto aos controles internos administrativos do BNB, os exames realizados evidenciaram fragilidades que apontam para a inadequação dos mesmos, tendo em vista a falta de mecanismos que permita identificar a ocorrência de operação de crédito com indícios de fraudes.

56. Quanto aos destaques relativos às responsabilidades dos gestores, cumpre ressaltar os seguintes trechos:

a) sobre o Superintendente Estadual no Ceará:

3.3 Foi atribuída irregularidade na gestão do Superintendente Estadual do BNB no Ceará em vista da atuação deficiente em relação à coordenação da rede de agências, sobremaneira nos aspectos relacionados a coordenar o processo de avaliação de resultados da rede, uniformizar os critérios de atuação das agências junto aos mercados, avaliar o desempenho dos gestores, monitorar os resultados das carteiras de clientes e participar na definição das estratégias mercadológicas, resultando em comprometimento da qualidade da carteira de crédito do Fundo.

b) sobre a Diretoria:

Não foi possível identificar o nexode causalidade entre as irregularidades atribuídas ao Superintendente Estadual e os atos de gestão praticados pela Diretoria do Banco, constantes do Rol de Responsáveis definido pela IN/TCU 63/2010.

57. Vale destacar, também, trecho em que o dirigente do Controle Interno registra as causas das irregularidades constatadas (Peça 9, p. 3):

3.1 As principais constatações sobre a gestão do FNE em 2011 tiveram como causas primordiais: ineficácia dos mecanismos de supervisão e acompanhamento, no âmbito da Superintendência Estadual do Ceará; ineficácia da supervisão técnica da Central de Apoio Operacional - CENOP no desempenho das funções de acompanhamento, orientação, verificação da qualidade e da conformidade técnica das atividades executadas por seus analistas de projeto e técnicos de campo; ausência de previsão normativa tornando obrigatória circularização de notas fiscais de valores expressivos, recebidas como comprovação financeira das inversões previstas na operação de crédito; elaboração de laudos de convalidação de garantias sem adoção de critérios técnicos adequados, principalmente quanto à pesquisa de mercado e ao método de avaliação; falta de visão sistêmica do corpo gerencial, na medida em que operações rigorosamente iguais contratadas no mesmo período (objeto, valor, período de contratação, sócios sem experiência comprovada, empresas em formação e natureza das garantias oferecidas) não foram suficientes para a adoção de análise mais criteriosa.

58. O Parecer informa, sobre o plano de providências decorrente das auditorias realizadas no BNB, a existência somente das pendências relativas aos seguintes pontos (Peça 9, p. 5):

- a) “descumprimento do percentual mínimo de 50% de aplicações no semiárido, estabelecido no art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal”;
- b) “ausência de indicadores de eficiência para avaliação do FNE”;
- c) “ausência de cobrança judicial de operações de crédito em mora, verificando-se 30.208 operações não cobradas, correspondendo ao montante de R\$ 792,3 milhões e tendo gerado prejuízo de R\$ 182,8 milhões”.

59. Como conclusão, o Parecer traz o seguinte quadro (Peça 9, p. 7), contemplando o posicionamento sobre as contas dos diversos responsáveis:



CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.966.153-**	Superintendente Estadual do Ceará no período de 01/01/2011 a 16/10/2011	Irregularidade	Relatório de Auditoria nº 201203533 itens 3.1.1.5 a 3.1.1.36, 3.1.1.38, 3.1.1.39
***.199.703-**	Diretor de Gestão do Desenvolvimento no período de 01/01/2011 a 31/12/2011	Regularidade com ressalva	Relatório de Auditoria nº 201203533 itens 1.2.1.1
***.672.917-**	Diretor Financeiro e de Mercado de Capitais no período de 01/01/2011 a 16/10/2011	Regularidade com ressalva	Relatório de Auditoria nº 201203533 itens 3.1.1.6, 3.1.1.12, 3.1.1.14, 3.1.1.17, 3.1.1.20, 3.1.1.21, 3.1.1.24, 3.1.1.27, 3.1.1.30, 3.1.1.1.33, 3.1.1.34, 3.1.1.35, 3.1.1.36, 3.1.1.39
***.476.283-**	Superintendente da Área de Recuperação de Crédito no período de 01/01/2011 a 31/12/2011	Regularidade com ressalva	Relatório de Auditoria nº 201203533 itens 3.1.1.1 e 3.1.1.4
***.320.438-**	Presidente no período de 01/01/2011 a 08/06/2011	Regularidade com ressalva	Relatório de Auditoria nº 201203533 itens 3.1.1.1 e 3.1.1.4
***.001.003-**	Presidente no período de 14/06/2011 a 31/12/2011	Regularidade com ressalva	Relatório de Auditoria nº 201203533 itens 3.1.1.1 e 3.1.1.4
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203533

Exame sobre o Parecer do Dirigente do Controle Interno

60. Quanto aos controles internos, à vista das irregularidades apuradas em todas as operações da amostra verificada pela CGU/CE, cumpre concordar com a existência de fragilidades significativas, embora o Parecer em foco, o Relatório e o Certificado a que ele se refere não tragam detalhamento suficiente para dimensionar a extensão e a intensidade dessas fragilidades e, menos

ainda, suas causas, sob o prisma organizacional, ou as respectivas medidas saneadoras.

61. As causas das fragilidades detectadas são listadas unicamente no contexto das constatações relacionadas a verificações efetivadas com outros focos, não os processos, em si, não permitindo, assim, posicionamento sobre as providências mais abrangentes inerentes aos controles, em si, mas somente em cada contexto, o que é comentado nos itens específicos relativos a cada uma das constatações. Já as medidas saneadoras propostas, consignadas nas recomendações já indicadas no tópico referente ao Relatório de Auditoria, revelam-se de dois tipos:

- aquelas que podem ser aceitas como providências adequadas para promover a regularização das pendências apuradas ou a apuração das responsabilidades pelas ocorrências irregulares, nos casos concretos; e

- em situação bem diversa, outras quanto às quais as recomendações correspondentes, pretendendo indicar soluções mais abrangentes, acabam por multiplicar sugestão de providências que se revelam dispersas e carentes de fundamentação adequada, embora, quando vistas isoladamente, sejam cabíveis.

62. Isto é comentado com mais detalhes nos parágrafos 37-44.

63. Assim, não se pode, ainda, propor soluções à questão sistêmica dos controles internos, por falta de subsídios à formação de juízo de mérito, mas não há prejuízo a que se conduzam as devidas correções, quanto aos casos específicos, conforme o exame inerente a cada um, como é feito nos diversos tópicos.

64. Quanto à responsabilização do Superintendente Estadual no Ceará, cumpre alertar que esse responsável não faz parte do rol estabelecido pelo art. 10 da Instrução Normativa – TCU 63/2010. Cabe informar, porém, que o dito superintendente passou, em 17/10/2011, a ocupar o cargo de Diretor de Controle e Risco, constando, nesta condição, do rol de responsáveis.

65. Observe-se que as atribuições relativas ao novo posto ocupado pelo responsável guardam estreita vinculação com as causas das irregularidades já detectadas, que decorreram, em grande parte, da falta de ações de monitoramento e controle, pela administração superior, especialmente as inerentes aos riscos das operações de crédito.

66. Por outro lado, restou demonstrado que o gestor, no cargo de superintendente, foi responsável pelo mau desempenho verificado na sua área de atuação e concorreu para a ocorrência das irregularidades constatadas nas operações geridas pelas agências sob sua jurisdição, em virtude de não ter coordenado e avaliado adequadamente a atuação dessas agências e da respectiva Central de Retaguarda Operacional, inclusive orientando os supervisionados de forma contrária aos normativos e às boas práticas bancárias, não atendendo às atribuições estabelecidas na Resolução de Diretoria 5369, de 25/10/2010.

67. Cumpre, então, determinar, oportunamente, a apuração das responsabilidades, relativamente a cada uma das operações já auditadas, assim como, também na ocasião oportuna, determinar, considerando a concentração de irregularidades na Superintendência do Ceará, revisão dos procedimentos adotados na concessão dos créditos e na sua administração do âmbito dessa jurisdição, durante o exercício de 2011, para fim de verificação da regularidade, com eventuais desdobramentos de apuração de responsabilidades.

68. No momento, entretanto, compete atualizar, junto à CGU/CE, informações sobre o cumprimento de suas recomendações e eventuais exames mais recentes sobre a questão, inclusive, no bojo da diligência a ser realizada, esclarecendo quanto aos documentos em que comunicadas as recomendações e quanto às operações respectivamente a eles vinculadas.

69. Quanto à responsabilidade da Diretoria, há dois aspectos a considerar. O primeiro diz respeito ao possível nexos de causalidade entre a sua atuação e as irregularidades atribuídas ao

Superintendente Estadual no Ceará, consignadas nos itens 3.1.1.5 a 3.1.1.39 do Relatório de Auditoria elaborado pelo Controle Interno. Quanto a isto, cabe enfatizar que o Parecer em foco conclui pela inexistência dessa vinculação. O único encaminhamento relativo às irregularidades praticadas na alçada do dirigente estadual foram as recomendações para apuração das responsabilidades, dirigidas ao BNB, relativas às dezessete operações auditadas pela CGU/CE. Não há registro de que os procedimentos necessários para atendimento a essas recomendações tenham sido adotados pelo Banco.

70. Ainda quanto a esse primeiro aspecto, vale observar que, no caso de a Diretoria ter concorrido para as ocorrências irregulares, a apuração não pode ser deixada no âmbito de procedimentos disciplinares a cargo do Banco, sob pena de causar pendência de julgamento das presentes contas, provavelmente por período muito longo, até a conclusão desses procedimentos. Por outro lado, conforme o estágio de andamento dos processos disciplinares abertos em atendimento às recomendações da CGU/CE, as informações deles constantes já podem servir de subsídio para fundamentar o início de contraditório, na apuração da responsabilidade dos membros da Diretoria, no âmbito destas contas.

71. Cumpre, então, no momento, atualizar, junto à CGU/CE, informações mais detalhadas sobre as ocorrências, o cumprimento de suas recomendações e eventuais exames mais recentes sobre a questão.

72. Vale esclarecer que a apuração e o posicionamento sobre o comprometimento da Diretoria ou, individualmente, dos diretores pode ocorrer independentemente dos processos disciplinares determinados, devendo-se, depois da obtenção de maiores informações junto ao Controle Interno, fazê-lo no presente processo, com fundamento nas eventuais ações ou omissões que tenham contribuído para as irregularidades perpetradas na alçada de jurisdição do Superintendente Estadual.

73. O outro aspecto a considerar, ainda no concernente à responsabilidade da Diretoria, trata-se da abordagem dada pelo Controle Interno, relativamente às demais irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria. Cumpre, quanto a cada uma, apontar o possível encaminhamento, na continuidade deste processo, como se faz nos parágrafos seguintes, devendo-se considerar não só a responsabilidade da Diretoria, mas, concomitantemente, as das demais áreas do Banco.

74. Quanto ao item 1.2.1.1 (descumprimento do percentual mínimo de aplicação no semiárido): a CGU/CE, considerando a continuação da aplicação no semiárido abaixo do limite constitucional, propõe a ressalva às contas. No entanto, há que se considerar, como o próprio Certificado de Auditoria expõe (Peça 8, p. 9), a manutenção desse índice em patamar bastante aquém do limite estabelecido, já há muito tempo, situação que exige a tomada de posição mais incisiva a respeito, até por tratar-se de ditame constitucional, o que já faz apontar para irregularidade, em vez de simples ressalva. Além disso, o momento se revela propício, dada a redução significativa do nível de aplicação, verificada no exercício de 2011, de 13,58%, em relação ao exercício anterior.

75. Cumpre, então, conduzir a questão, oportunamente, em sede de audiência, no exame da qual podem ser consideradas, em conjunto com as respostas apresentadas pelos gestores, as “Ações Desenvolvidas para Incremento das Aplicações no Semiárido”, já expostas no Relatório (Peça 5, p. 39-43), que incluem:

- adoção de “limites de financiamento diferenciados para os empreendimentos localizados nas Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE)”;

- manutenção da “aplicação de bônus de adimplência de 25% sobre os encargos reembolsáveis até as respectivas datas de vencimentos das parcelas de financiamento dos empreendimentos localizados no semiárido”;

- divulgação dos “benefícios diferenciados do programa para o semiárido”;
- adoção de “uma política operacional de incentivo às empresas-âncoras e grandes produtores localizados na referida região, mediante direcionamento (...) visando ao aumento da competitividade e à inclusão socioeconômica de mini e pequenos produtores”;
- reprogramação das aplicações do Fundo, no exercício, “visando alavancar e incrementar as aplicações do FNE na região semiárida”, mediante várias ações (discriminadas nas p. 41-43).

76. Quanto ao item 1.2.1.2 (ausência de indicadores de eficiência): o exame realizado (Peça 7, p. 34-36) consigna a ocorrência de morosidade no estabelecimento do indicador, embora este esteja em andamento. Em função dessa morosidade, o Controle Interno mantém a ressalva. Cabe, no momento, atualizar as informações junto à CGU/CE, sobre as ações adotadas pelo BNB para sanear a pendência.

77. Quanto ao item 1.2.1.3 (baixa geração de empregos em decorrência das aplicações do FNE): o exame realizado (Peça 7, p. 36-46) comprova que a quantidade de empregos gerados foi superestimada, em razão da utilização de parâmetros de cálculo mal dimensionados. Além disso, os dados apresentados pelo BNB apontam um custo muito elevado do emprego gerado. Conforme a conclusão da CGU/CE, para uma melhor avaliação dos resultados do FNE, no que concerne à geração de empregos, faz-se necessário revisar os parâmetros utilizados nos cálculos correspondentes a esse indicador. Cabe obter, junto à CGU/CE, informações atualizadas sobre as medidas adotadas pelo BNB com relação a este ponto.

78. Quanto ao item 3.1.1.1 (falta de cobrança judicial de 18.182 operações inadimplidas): a CGU/CE examinou (Peça 7, p. 64-76) a situação das operações do FNE na posição de 31/12/2011. Solicitadas informações do BNB, foi identificada, na respectiva resposta, “impossibilidade de aferir a consistência das informações ali prestadas quanto ao quantitativo de operações”, uma vez que o Banco não identificou as operações quanto às quais se referiam os quantitativos apresentados, que, por sua vez, refletiam “a situação atual das operações de crédito, em novembro de 2012, quase findo o exercício seguinte ao deste processo de contas”.

79. Dentre as causas desta ocorrência, o Controle Interno aponta “omissão do Superintendente da Área de Recuperação de Crédito” e do “Presidente do Banco”, devido às atribuições discutidas na Peça 7, p. 72-74. O assunto se encontra com pendência de posicionamento sobre as possíveis responsabilizações, inclusive quanto ao exercício de 2011, no TC-002.793/2009-0, no qual já foi formulada proposta de aplicação de multa ao presidente do Banco, diretores, membros do Comitê de Auditoria, superintendente da Área de Auditoria, superintendente da Área de Controles Internos, superintendente da Área de Crédito e Gestão de Produtos, superintendente da Área de Controle Financeiro e alguns gerentes de ambiente vinculados a essas áreas, além de proposta de determinações relativas às cobranças judiciais das operações inadimplidas.

80. Cabe, assim, aguardar o posicionamento do Tribunal quanto às responsabilidades referentes aos fatos levantados, que deverá nortear o posicionamento de mérito, dentre outros, no presente processo. Isso, no entanto, deve ocorrer sem prejuízo de ser buscadas, de imediato, junto à CGU, as informações sobre o quadro existente no final do exercício de 2011, apontadas como pendentes, na época da auditoria nas contas.

81. Vale informar que, em maio/2010, foi criada a Área de Recuperação de Crédito, para a qual foram repassadas as atribuições do Ambiente de Recuperação de Crédito da Área de Crédito e Gestão de Produtos, antes contempladas na Resolução de Diretoria 5272/2008.

82. Aduza-se que as operações identificadas pela CGU/CE nessa situação constam de planilhas encaminhadas ao BNB anexas à Solicitação de Auditoria 2012.03533/17.

83. Quanto ao item 3.1.1.2 (existência de 9.135 operações de crédito com insuficiência de

garantias, mas sem providências para a sua classificação como irregulares nem para o seu vencimento antecipado): o exame é relatado na Peça 7, p. 76-80. Verificou-se que havia “12.678 operações de crédito com insuficiência de garantias, sendo que somente 3.543 foram classificadas como irregulares”, concluindo-se, então, que “existem 9.135 delas que não tiveram o vencimento antecipado”, sendo “que 808 passaram à insuficiência de garantias no Exercício 2011, correspondendo ao montante de R\$ 76.412.794,38 na posição 31/12/2011, todas sem terem sido alvo de antecipação do vencimento”.

84. As operações nessa situação se acham evidenciadas na planilha “SA_CGU_BASEgarantiainsuficiente.xlsx”, encaminhada ao BNB anexa à Solicitação de Auditoria 2012.03533/17.

85. Quanto a este ponto, o Controle Interno acrescenta (Peça 7, p. 78-80):

O não atendimento tempestivo da Solicitação de Auditoria N° 2012.03533/17, de 26/10/2012, aliado à necessidade de execução de um cronograma de trabalho extenso e envolvendo diversos responsáveis, para a elaboração de justificativa da existência de operações de crédito com garantias insuficientes, corroboram para a constatação de que o BNB não está municiado de rotinas voltadas para a gestão do problema.

Nesse sentido agrava-se o apontamento, em vista da falta de acompanhamento da insuficiência de garantias nas operações de crédito com fonte FNE, com a consequente ausência de ações voltadas para a solução das ocorrências detectadas, as quais, frize-se, são previstas em normativos internos do Banco, a exemplo do MP-OC-13-1-“Acompanhamento de Empreendimentos Financiados”.

Mantém-se, destarte, o apontamento em tela, em vista das irregularidades evidenciadas, as quais demandam recomendações estruturantes e de apuração de responsabilidades ao BNB.

86. A referência ao “cronograma de trabalho extenso” deveu-se aos termos de manifestação do BNB, em resposta à citada solicitação de auditoria, com o seguinte teor:

Referimo-nos ao relatório preliminar sob referência, atinente aos itens 3.1.1.2 e 3.1.1.3, constatações 5 e 6, respectivamente, para esclarecer que o prazo solicitado por esta Área (07/12/2012), nos expedientes AdmCred-2012/02, de 31/10/2012 e AdmCred-2012/03, de 01/11/2012, para o Banco oferecer uma resposta conclusiva sobre as providências efetivamente tomadas pelas Agências, posteriores ao indicativo de registro em laudos de vistorias técnicas de que haveria indício de insuficiência de garantias e/ou desvio de crédito, obedece a um cronograma (Anexo 01), cujas etapas não podem ser antecipadas, pois envolve consulta junto às agências para qualificar quais as providências foram tomadas visando regularizar as ocorrências identificadas nos laudos de vistorias, previstas no MP-OC-13-1-17 e 18.

87. Sobre este ponto, cumpre, no momento, atualizar as informações da CGU/CE a respeito de providências já comunicadas pelo BNB e analisadas pelo órgão de controle.

88. Quanto ao item 3.1.1.3 (existência de 2.857 operações com desvio de crédito, mas sem providências para a sua classificação como irregulares nem para o seu vencimento antecipado): o exame (Peça 7, p. 80-84) permitiu verificar “a existência de 4.216 operações para as quais foi constatado desvio de crédito, sendo que 1.359 delas tiveram o vencimento antecipado e foram classificadas como irregulares”, levando a concluir que “é elevado o quantitativo de operações com desvio de crédito, 2.857 operações, que não tiveram o vencimento antecipado nem estão classificadas como irregulares”.

89. As operações nessa situação se acham evidenciadas na planilha “SA_CGU_BASEdesviocredito.xlsx”, encaminhada ao BNB anexa à Solicitação de Auditoria 2012.03533/18.

90. O relato do Controle Interno inclui informação, dentre as causas da irregularidade detectada, além do descumprimento de normativo, pelos gerentes das agências, duas outras que se

revelam significativas para o exame do mérito das presentes contas:

Falta de supervisão da execução dos procedimentos voltados à solução das ocorrências detectadas de desvio de crédito, de responsabilidade das superintendências estaduais.

Falta de acompanhamento gerencial do problema de desvio de créditos.

91. Quanto a este ponto, o Controle Interno acrescenta (Peça 7, p. 84):

O não atendimento tempestivo da Solicitação de Auditoria N° 2012.03533/18, de 30/10/2012, aliado à necessidade de execução de um cronograma de trabalho extenso e envolvendo diversos responsáveis, para a elaboração de justificativa da existência de operações de crédito nas quais se constatou desvio de crédito sem que o vencimento tenha sido antecipado, corroboram para a constatação de que o BNB não está municiado de rotinas voltadas para a gestão do problema.

Ressalte-se que há a previsão normativa do procedimento necessário para a solução das ocorrências detectadas, a saber, o MP-OC-13-1- “Acompanhamento de Empreendimentos Financiados”, à luz do qual é necessário inclusive comunicar a irregularidade ao Banco Central do Brasil (BACEN), na forma do MP-OC-13-3.

(...)

Nesse sentido agrava-se o apontamento, em vista da falta de supervisão do cumprimento do manual de procedimentos frente à detecção de desvio de crédito nas operações de crédito com fonte FNE, responsabilidade dos gerentes das agências, sob o necessário monitoramento dos superintendentes estaduais.

Mantém-se, destarte, o apontamento em tela, em vista das irregularidades evidenciadas, as quais demandam recomendações estruturantes e de apuração de responsabilidades ao BNB.

92. A referência ao “cronograma de trabalho extenso” deveu-se, novamente, ao teor da manifestação do BNB, em resposta à citada solicitação de auditoria, já transcrita no parágrafo 86.

93. Cumpre, no momento, obter informações mais detalhadas da CGU/CE sobre as operações que se encontram na condição apontada, assim como quanto a respeito de providências já comunicadas pelo BNB e analisadas pelo órgão de controle.

94. Quanto ao item 3.1.1.4 (ausência de providências para a apuração de responsabilidades pela falta de cobrança judicial de 4.154 operações de crédito inadimplidas, classificadas pelo BNB como “ajuizamento não possível”): a constatação (Peça 7, p. 84-90) se refere às operações destinadas à apuração pelo grupo de trabalho instituído por meio da Resolução de Diretoria 5394/2011 (GT-RD-5394/2011).

95. A atuação do GT-RD-5394/2011 é avaliada, com mais detalhes, no TC-010.131/2012-4, relativo ao monitoramento do cumprimento do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, resultante do TC-002.793/2009-0, sendo objeto de abordagem em tópicos posteriores desta instrução.

96. Quanto às propostas de certificação inseridas no quadro transcrito no parágrafo 59, pode ser feito o seguinte resumo, considerando-se as observações acima postas:

– Superintendente Estadual do Ceará: as irregularidades apuradas pelo Controle Interno apontam para a irregularidade da sua gestão; as responsabilidades por tais irregularidades devem ser objeto de apuração; o responsável passou a ocupar o cargo de Diretor de Controle e Risco, encarregando-se das ações relativas à mitigação das causas das irregularidades detectadas; cabe anuir à previsão de irregularidade indicada pela CGU/CE;

– Superintendente da Área de Recuperação de Crédito: a CGU/CE propõe a regularidade com ressalva; as irregularidades são referidas no parágrafo 49; no TC-002.793/2009-0, foi formulada proposta de aplicação de multa, dentre outros responsáveis, ao superintendente da Área de Crédito e Gestão de Produtos; as atribuições desta Área passaram, em 2010, para a Área de Recuperação de Crédito; cabe seguir, quanto ao responsável em foco, o posicionamento que restar adotado no citado processo, inclusive quanto a esta última Área;

- Diretor Financeiro e de Mercado de Capitais: a CGU/CE propõe a regularidade com ressalva; a gravidade decorrente da deficiência de monitoramento e controle referida nos parágrafos 46 e 48 impõe imputação de responsabilidade; em função dos registros inseridos nos parágrafos 48 e 53, cabe, também, chamar à responsabilidade o superintendente da Área de Cadastro, Análise e Acompanhamento de Operações de Crédito; cumpre estabelecer, oportunamente, o contraditório, para fim de aplicação das penalidades devidas;
- Diretor de Gestão do Desenvolvimento: a CGU/CE propõe a regularidade com ressalva; a aplicação dos recursos do FNE no semiárido, que já se mantinha baixa, foi reduzida 13,58%, no exercício em foco (parágrafo 74), agravando o descumprimento do ditame constitucional, o que impõe imputação de responsabilidade pelo dano à política de desenvolvimento da região; em função dos registros inseridos nos parágrafos 47 e 53, cabe, também, chamar à responsabilidade o superintendente da Área de Políticas de Desenvolvimento; cumpre estabelecer, oportunamente, o contraditório, para fim de aplicação das penalidades devidas;
- Presidentes: a CGU/CE propõe, quanto aos dois períodos de gestão, a regularidade com ressalva; as irregularidades, vinculadas aos dois períodos de gestão, apresentam relação direta com aquelas atribuídas, também, à responsabilidade do superintendente da Área de Recuperação de Crédito (parágrafos 49 e 50), já comentada acima; à vista disso, impõe-se o chamamento desses dois responsáveis, estabelecendo, oportunamente, o contraditório, para fim de aplicação das penalidades devidas.

Pronunciamento Ministerial

97. O documento (Peça 10, p. 3) atesta que o titular da pasta à qual vinculado o FNE tomou conhecimento das conclusões contidas no Certificado de Auditoria e no Parecer do Dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno.

Manifestação da Área de Auditoria do BNB

98. Posteriormente à apresentação das contas, a Superintendência de Auditoria do BNB (Peça 11, p. 2-8, acompanhando-se dos anexos nas p. 9-56), encaminhou manifestação “acerca do registro constante do item 3.1.1.4, integrante do Relatório Auditoria Anual de Contas – CGU nº. 201203533”.

99. O item referido trata da ausência de providências para a apuração de responsabilidades pela falta de cobrança judicial de 4.154 operações de crédito inadimplidas classificadas pelo BNB como “ajuizamento não possível”, em decorrência de irregularidades como “inexistência de documentos”, “prescrição” e “vício legal” (parágrafo 9, alínea “g”). Sua finalidade principal foi afastar a responsabilidade apontada no seguinte trecho do Relatório de Auditoria, referente às causas da irregularidade referida:

Omissão do Superintendente de Auditoria no que tange à apuração de responsabilidades pelos problemas já identificados em determinadas operações de crédito consideradas pelo BNB como “Ajuizamento não possível” (...).

100. Embora o memorial faça descrição pormenorizada do contexto em que evoluíram as ações do BNB no intento de regularizar a situação das cobranças judiciais pendentes, inclusive no atendimento aos Acórdãos 1.840/2008-TCU-Plenário e 944/2010-TCU-Plenário, cumpre considerar, especialmente, os trechos mais diretamente vinculados à finalidade específica de apoiar a afirmação de “que não houve, em momento algum, omissão por parte do Superintendente de Auditoria, ou mesmo a Área de Auditoria, quanto à apuração de responsabilidade pelos problemas já identificados, conforme dito no item 3.1.1.4” do relatório da CGU/CE. Assim, seguem-se os principais pontos do arrazoado (Peça 11, p. 2-8):

a) em 4/3/2011, como resultado do Projeto Estratégico de Instrução de Cobranças Judiciais (PEICJ), foram encaminhadas à Auditoria do BNB 3.255 operações de crédito com indicação de impedimento de cobrança judicial, em função de prescrição ou extravio de títulos;

b) o trabalho de apuração de responsabilidades se revelou muito complexo, prevenendo-se, então, a “abertura de pelo menos 154 procedimentos apuratórios contra um número mínimo de 308 empregados”, razão porque a Área de Auditoria:

(...) procurou qualificar os dados pertinentes às operações de crédito atingidas pela prescrição, de forma a demonstrar uma visão gerencial das informações, para subsidiar a definição de estratégias de ação e gerenciamento das demandas, por parte da Alta Administração do Banco (Informativo Dívidas Prescritas nº 2011/001 - anexo 1);

c) por meio do informativo mencionado, foram devolvidas as operações identificadas pelo PEICJ, indicando os motivos da devolução e fazendo sugestões para conseguir “uma melhor qualificação das causas que impediram a cobrança judicial dentro do prazo legal”.

d) na sequência, a Área de Recuperação de Crédito classificou outras 4.199 operações cuja cobrança havia sido determinada no Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, mas que também estavam impossibilitadas de envio à cobrança judicial, o que motivou a constituição de um grupo de trabalho, designado pela Resolução de Diretoria (BNB) 5389/2011 (GT-RD 5389/2011), de 3/8/2011, “a fim de analisar mais profundamente esse conjunto de operações, qualificando os dados pertinentes e verificando o contexto e as circunstâncias em que se deram as prescrições”;

e) o relatório emitido pelo referido GT, em 3/9/2011, procedeu à qualificação da base de dados correspondente às operações com pendência de cobrança, identificando grupos com características comuns, apresentando constatações sobre os possíveis motivos das pendências e das irregularidades envolvidas e concluindo pela “existência de diversos cenários que podem ter influenciado diretamente as unidades no sentido de postergarem ou mesmo não enviarem os créditos inadimplidos para a cobrança judicial”;

f) retornando o assunto à Área de Auditoria, essa:

(...) emitiu suas considerações consubstanciadas no expediente AUDIT-2012-597-564, de 25/10/2011 (anexo 6), dentre elas a sugestão ao Conselho de Administração de constituição de um Grupo de Trabalho com o objetivo geral de apurar a ocorrência do não envio para cobrança judicial, no âmbito institucional, das operações de crédito identificadas pelo PEICJ”;

g) o grupo de trabalho sugerido foi instituído por meio da RD-5394/2011, de 26/11/2011, tendo como tarefa um rol de ações (Peça 11, p. 5), com finalidade de identificar a extensão das dívidas, os funcionários responsáveis pelas irregularidades, a existência de dolo, a responsabilidade dos órgãos da direção geral e da administração superior da empresa e a contribuição de deficiências dos processos administrativos para as ocorrências;

h) os exames realizados pelo GT-RD-5394/2011 abrangeram “todo o universo de dívidas prescritas e/ou impedidas de cobrança judicial existentes no Banco, logicamente, desconsiderando a segregação referente às bases de dados dos Acórdãos TCU 1840/2008 e 944/2010”;

i) a Área de Auditoria, “de ofício anteviu-se no sentido de apresentar sugestões à Alta Administração para a análise da problemática envolvendo as operações impedidas de ajuizamento, especificamente quanto à possibilidade de apuração de irregularidades disciplinares”;

j) acrescenta-se que:

(...) coube ao Grupo de Trabalho, constituído pela Diretoria (RD nº 5394), devidamente referendada pelo Conselho de Administração, antecipadamente examinar a ocorrência do não envio para cobrança judicial, no âmbito institucional, das operações de crédito identificadas pelo PEICJ, verificando, inclusive, em que circunstâncias essas ocorrências estavam envoltas, para que então, se possível, se estabelecesse a materialidade dos fatos e determinasse sua autoria e/ou a responsabilização dos agentes envolvidos.

20. De forma que a instauração de qualquer procedimento de apuração disciplinar, propriamente dito (reitera-se: frente ao grandioso montante de operações, ao volume substancial de colaboradores possivelmente envolvidos e à abrangência corporativa da temática, além da impossibilidade da condução ordinária dos procedimentos de investigação administrativa) estaria em conflito com a indicação efetuada pelo Conselho de Administração, implicando sua suspensão, até que o Grupo de Trabalho venha a apresentar oficialmente suas conclusões, pois estas serão de suma importância e servirão de guia para o entendimento e tomada de decisão.

21. Além do mais, causou-nos surpresa a afirmação de que não se tinha notícia da ação concreta de apuração de responsabilidade, conforme disposto no item 3.1.1.4-Constatação (7), do Relatório de Auditoria nº 201203533, dada a positiva interação de trabalho que tem havido entre o Banco do Nordeste e a CGU nos últimos tempos, de forma que quaisquer informações solicitadas por esta última possam ser atendidas dentro da natureza requerida, de maneira consistente e com tempestividade.

22. Nesse diapasão, caso fosse feito um questionamento anterior acerca do andamento dos trabalhos ou do prazo de emissão do relatório do Grupo, possivelmente ter-se-ia evitado o registro do aludido item 3.1.1.4 – Constatação (7), já que a CGU se encontrava a par dos exames preliminares realizados pelo Grupo de Trabalho, no sentido de analisar previamente as ocorrências do não envio operações para cobrança judicial.

k) os exames realizados pelo grupo de trabalho instituído pela RD-5394/2011 é de muita “complexidade e envergadura”, conforme exposto no item 23 do arrazoado (Peça 11, p. 7);

l) conclui-se informando que:

(...) a minuta do relatório final do Grupo de Trabalho encontra-se em fase de revisão e discussões pelos integrantes da equipe, sob a coordenação da Auditoria, motivo pelo qual se estima que os exames investigativos sejam concluídos em 45 dias, salvo motivada necessidade superveniente de prorrogação do prazo previsto, de forma que lhe comunicaremos dos resultados tão logo estejam disponíveis.

Exame sobre a manifestação da Área de Auditoria do BNB

101. De início, cumpre informar que a instituição e a atuação do grupo de trabalho “Cobrança Judicial” foram comentadas no Relatório de Auditoria Operacional que deu origem ao TC-002.793/2009-0. O PEICJ mencionado na manifestação surgiu no contexto das apurações efetivadas durante essa auditoria, como resposta do BNB ao quadro grave de pendências de cobranças judiciais então já identificado no trabalho do TCU. Essa instituição e essa atuação são referidas em diversas oportunidades no exame das respostas às audiências formuladas no bojo do processo indicado, na sua Peça 256.

102. A atuação do GT-RD-5394/2011 é avaliada, com mais detalhes, no TC-010.131/2012-4, relativo ao monitoramento do cumprimento do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, resultante do TC-002.793/2009-0, especialmente na sua Peça 75 (Relatório de Monitoramento). O item 5.1 desse relatório trata de “manifestação do coordenador do grupo de trabalho designado pela Resolução de Diretoria 5394/2011”; seu item 5.2 trata de “manifestação da Área de Auditoria”; e seu item 5.3, de “manifestação da Área de Reestruturação de Ativos”. Esses itens (citada Peça 75, p. 90-98) se referem aos comentários dos gestores ao relatório preliminar do monitoramento. Especificamente com relação à questão das pendências de cobranças judiciais, o exame é realizado nos itens 60-125 da Peça indicada, já considerando os comentários dos gestores.

103. A instituição do mencionado grupo de trabalho, as finalidades previstas para a sua atuação e as irregularidades envolvidas na existência de grande quantidade de operações de crédito inadimplidas há longos períodos, mas cuja cobrança judicial se acha impedida de realizar-se, são assuntos detalhadamente expostos nos itens 65-100 do Relatório de Monitoramento.

104. É importante registrar que, durante o monitoramento, a equipe de auditoria instou o

BNB a apresentar os resultados obtidos pelo grupo de trabalho de sindicância investigativa instituído pela RD-5394/2011, mesmo que parciais, não sendo atendida. Reiterada a solicitação, a equipe continuou sem resposta. Essa situação se encontra consignada nos itens 26, 44, 74-77 e, especialmente, 87-100 do Relatório de Monitoramento.

105. Assim, quanto à afirmação contida no item 21 da manifestação da Área de Auditoria do BNB, transcrita no parágrafo 100, alínea “j”, de que havia ampla disponibilização das informações inerentes à atuação do referido grupo de trabalho, pode-se dizer que há pouquíssima possibilidade de que tal tenha ocorrido, considerando que nem o órgão máximo do Controle Externo conseguiu obtê-las, mesmo amparado em legislação que explicitamente veda sonegação de qualquer informação, sob pena de aplicação de penalidade. E isso, note-se, ocorreu já em 25/10/2013, conforme registrado nos itens 87-88 da já mencionada Peça 75.

106. Posteriormente à emissão do Relatório de Monitoramento, os gestores do BNB, com o propósito de demonstrar o andamento de providências para atendimento às determinações do TCU, assim como à proposta de novas determinações formuladas no Relatório de Monitoramento (embora ainda pendentes de chancela do Tribunal), em decorrência das pendências ainda apuradas, aportaram novos documentos (Peças 80, 84, 85 e 86 do TC-010.131/2012-4): o “cronograma de apurações e tratamentos das dívidas inadimplidas e com impedimentos à cobrança judicial”; e o relatório “Impedimentos à Cobrança Judicial de Dívidas”.

107. O cronograma recentemente encaminhado vem fixar compromisso com a superação gradativa da falta de providências, detectada no monitoramento, quanto à apuração de responsabilidades pelos casos de operações com cobranças judiciais impedidas, devido a irregularidades diversas. Os gestores, em 7/1/2014, data do encaminhamento do cronograma, esperavam concluir o tratamento dos impedimentos relativos aos clientes em situação irregular com valores contratados iguais ou superiores a R\$ 100 mil até dezembro de 2014 e, em seguida, aqueles com valores inferiores, em uma sequência de grupos, segregados conforme o valor das dívidas, o último devendo ser concluído até dezembro de 2015. Note-se que o GT-RD-5394/2011, deu continuidade às apurações atribuídas ao GT-RD-5389/2011, de 3/8/2011.

108. O relatório agora fornecido (no âmbito do TC-002.793/2009-0) contém o resultado do trabalho do GT-RD-5394/2011 e é exatamente aquele cobrado pela CGU e, quando do monitoramento, pelo TCU, mas até então não disponibilizado, tendo, conforme o objeto declarado no início da mencionada Peça 84:

Apurar no âmbito institucional a ocorrência de impedimentos à cobrança judicial das operações de crédito identificadas pelo Projeto Estratégico Instrução Cobrança Judicial, quando do cumprimento das determinações do Tribunal de Contas da União, nos Acórdãos 1840/2008 e 944/2010, verificando, inclusive, em que circunstâncias essas ocorrências estavam envoltas.

109. Do exame do dito relatório, realizado nos itens 14-34 da instrução inserida na Peça 88 do TC-010.131/2012-4, podem ser destacados os seguintes pontos:

a) o relatório “pouco acrescenta ao que já consta do Relatório de Auditoria (TC-002.793/2009-0) e do Relatório de Monitoramento, já que consigna a posição de 21/10/2013, já examinada durante a fase anterior de monitoramento”;

b) quanto às ações de cobrança ajuizadas, mas nas quais foi verificado descumprimento de normativo relativo à prescrição decenal:

(...) o item 65 do relatório (Peça 84, p. 21) adotou o posicionamento de não avançar na atribuição de responsabilidades, considerando que normas mais recentes excluíram de obrigatoriedade de cobrança judicial as operações com valores inferiores a R\$ 30 mil. O argumento utilizado foi o princípio da retroatividade benéfica (“retroatividade da norma administrativa mais favorável”). Ocorre que esse argumento, utilizado para a exclusão das responsabilidades relativas às 8.224 operações mencionadas, agora fora da lista de operações passíveis de cobrança judicial, não é cabível.

c) Quanto ao estoque inicialmente detectado de operações pendentes de cobrança:

(...) cumpre registrar que não há indicação dos resultados alcançados pelas providências adotadas em relação às 71.011 operações que, em 30/6/2009, eram passíveis de cobrança judicial, de modo a restarem somente 13.328 com impedimentos;

d) não houve definição de responsabilidades, discorrendo-se sobre aspectos relativos à responsabilização dos agentes envolvidos, mas somente em tese, não abordando procedimentos concretos de apuração do comprometimento dos agentes com os fatos irregulares;

e) nos dois capítulos em que pretensamente seria discutida a possibilidade de responsabilização da alta administração do BNB pelas situações apuradas, o relato procura, “principalmente, evidenciar o esforço da administração do Banco para aprimorar as ações relativas à recuperação dos créditos”, embora alguns trechos deixem “patente a omissão dos escalões superiores da empresa”, apesar de fazê-lo:

(...) sempre atribuindo como causas a dificuldade de acompanhamento da enorme quantidade de operações, a multiplicidade de normas que autorizavam alongamento e remissão de dívidas, a deficiência dos recursos humanos e das ferramentas tecnológicas disponíveis, o esforço dirigido principalmente às renegociações e outros aspectos correlatos.

110. Cabe transcrever a íntegra da parte final do dito exame (Peça 88, p. 17-18):

30. Em suma, o relatório juntado nas Peças 84, 85 e 86 não traz relato adequado das medidas adotadas para a instauração dos processos disciplinares anunciados. Verifica-se, especialmente, a falta de indicação dos resultados alcançados, por meio de demonstração sobre a situação em que se encontram as apurações relativas aos casos concretos de impedimento à cobrança.

31. Os documentos que acompanharam o relatório, indicados nos extratos inseridos no parágrafo 6, também não contribuem para esse esclarecimento. Os únicos que tratam de “averiguações” são os quatro contidos na pasta “Doc. 20 – CD 3 – VIA TCU”. São extensos dossiês referentes à busca de esclarecimentos de diversas fontes, mas todos documentando procedimentos adotados antes da instalação do grupo de trabalho instituído por meio da RD 5394/2011. Logo, não dizem respeito a apurações efetivadas por esse grupo. Além disso, tiveram mais a finalidade de detectar possíveis causas que justificassem omissões que de apurar as condutas, em casos específicos.

32. Complementando a visão sobre os documentos oferecidos recentemente, listados no parágrafo 6, cabe dizer o seguinte:

– pasta “Doc. anexos – Relatório Impedimentos à cobrança judicial-TCU”: quase todos os documentos que contém são, também, anteriores à instalação do mencionado grupo de trabalho, alcançando o ano de 2001 (por exemplo, documento 17), e não tratam de apurações de responsabilidades sobre os impedimentos. Os documentos emitidos depois do início da atuação do grupo de trabalho também não indicam tratamento de operações com cobrança inviabilizada. Entre os documentos mais recentes: o documento 11 trata de avaliação e compartilhamento dos dados obtidos anteriormente no âmbito do Projeto Estratégico Instrução de Cobrança Judicial; os documentos 16 e 23 trazem pareceres jurídicos abordando a questão da prescrição, atendendo, nos dois casos, solicitação da área de auditoria acerca da possibilidade de excluir certos grupos de operações; o documento 24 trata de “estudo acerca da possibilidade de uso da ação de ressarcimento em face do enriquecimento ilícito para cobrança de dívidas prescritas”; os documentos 19, 22 e 25 tratam de comunicações relativas ao já referido capítulo XVI (“informações prestadas por empregados” – parágrafo 25, item “337”), abordando somente as causas estruturais das prescrições, que, enfim, eximiriam os agentes operacionais de responsabilidade, em função da pretensa falta de condições técnicas para evitar a ocorrência da irregularidade (v. parágrafos 25-29);

– pasta “Doc. 3_CD 1 – VIA TCU”: contém normativos (Resoluções da Diretoria – RD) emitidos, todos, entre 2003 e 2011 e cópias de propostas de ação administrativa (PAA), também anteriores à instalação do grupo de trabalho instituído por meio da RD 5394/2011, à exceção da PAA 2013.906.067, de 23/7/2013, que, porém, só trata de consolidação de informações sobre consideração da prescrição decenal, conforme deliberações do STJ;

– pasta “Doc. 4_CD 2 – VIA TCU”: conforme já indicado no parágrafo 19, alínea “c”, e parágrafo 22, relacionado às alíneas “d” e “e” do mesmo parágrafo 19, trazem somente dados sobre as operações com cobrança impedida por irregularidades na contratação ou na administração dos créditos.

33. Essas observações fazem sedimentar o entendimento de que, no exame das contas referentes aos exercícios de 2012, 2013 e 2014, caberá avaliar a aplicação de penalidades pela falta de providências efetivas para apurar as responsabilidades pelas irregularidades que acabaram inviabilizando a cobrança das operações aqui visadas, tanto quanto, em relação aos exercícios anteriores, caberá ser averiguado o comprometimento dos gestores, da auditoria interna e do comitê de auditoria, em virtude da falta de providências para cobrar judicialmente as mesmas operações, desta feita no bojo do conjunto das operações passíveis desse procedimento.

111. Portanto, comprova-se a informação da CGU/CE (Peça 7, p. 88) questionada na manifestação em foco:

A apuração de responsabilidades pelas causas da impossibilidade da cobrança das operações efetuadas com fonte oriunda do FNE é imprescindível, e o BNB tem tratado o problema com morosidade. Até o momento deste relatório não se tem notícia de ação concreta de apuração de responsabilidade, a despeito de haver decorrido um ano desde a formação do grupo de trabalho para analisar as ocorrências do não envio de operações para cobrança judicial.

112. Vale ressaltar que o TC-002.793/2009-0, à parte do monitoramento, caminhou em sede de audiência. Dentre os ouvidos, encontra-se o então superintendente da Área de Auditoria, coordenador do GT-RD-5394/2011, cujas justificativas foram examinadas nos itens 214-247, 378-383, 530-538 e 632-644 da Peça 256 daquele processo, daí resultando proposta de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

113. Vale observar, ainda, que a RD 5394/2011 estabeleceu a seguinte composição do grupo de trabalho:

– Dimas Tadeu Madeira Fernandes, Superintendente da Área de Auditoria (coordenador);

– representantes da Área de Auditoria, da Área de Recuperação de Crédito e da Área de Desenvolvimento Humano;

– representantes das Diretorias de Negócios, de Controle e Risco e de Gestão do Desenvolvimento.

114. Já o respectivo relatório (Peças 84 a 86 do TC-010.131/2012-4), embora tenha sido firmado pelos diretores de Negócios e de Controle e Risco, contou, ainda, com assinaturas do diretor Financeiro e de Crédito e do diretor de Estratégia e Administração, que não integravam o quadro previsto na designação. Além disso, não aparecem, entre os signatários do relatório, o diretor de Gestão do Desenvolvimento e, especialmente, o coordenador do grupo de trabalho ou o gestor da Área de Auditoria que o sucedeu.

115. As demais alíneas do parágrafo 100 não trazem qualquer informação que modifique o posicionamento pela existência de irregularidades passíveis de penalização aos responsáveis, seja em processos do âmbito do TCU ou, antecipando-se, em processos administrativos disciplinares, considerando o que consta do TC-002.793/2009-0, que gerou o Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, e do TC-010.131/2012-4, no qual é realizado o monitoramento correspondente e onde já foram avaliadas todas essas informações.

Exame do Relatório de Auditoria Anual de Contas 2013.07766, referente às contas de 2012

116. Cumpre mencionar as referências feitas no Relatório de Auditoria relativo às contas do exercício seguinte (Peça 4 do TC-034.196/2013-7), a respeito das providências adotadas para

atendimento às recomendações comentadas no tópico acima.

117. O Controle Interno considerou atendidas as recomendações atinentes aos seguintes pontos (mencionada Peça 4, p. 63-71), sobre os quais, por sua importância e ausência de tratamento específico em processo do âmbito do TCU, são, respectivamente, inseridas as devidas observações:

- item 1.2.1.1 (descumprimento do percentual mínimo de aplicação no semiárido): o Controle Interno considerou atendidas as recomendações transcritas no parágrafo 11, que, apesar de induzir melhoria no desempenho quanto ao índice, não saneiam a irregularidade em si, relativa a descumprimento de ditame constitucional, na medida em que, no exercício, houve redução significativa das aplicações no semiárido, sem que fosse apresentada justificativa aceitável, conforme comentado nos parágrafos 74-75;

- item 1.2.1.2 (ausência de indicadores de eficiência): como a recomendação trata (parágrafo 12), exatamente, da implantação desses indicadores, cumpre considerar elidida a pendência, sem prejuízo de que, nas contas referentes ao exercício de 2012, sejam buscadas informações mais detalhadas sobre os índices implantados, para fim de avaliação e eventual proposta de aprimoramento, restando, entretanto, a ressalva quanto ao exercício de 2011 (parágrafo 76);

- item 1.2.1.3 (baixa geração de empregos decorrente das aplicações do FNE): quanto aos parâmetros irrealis (recomendação “1”; parágrafo 13), verificou-se correção, estando pendentes as medidas que, efetivamente, ampliem a geração de empregos (recomendação “2”), devendo, em função disso, ser buscadas informações atualizadas acerca do seu andamento, para fim de avaliação e eventual proposta de aprimoramento.

118. Quanto às demais constatações, o Controle Interno informa o não atendimento das recomendações, devendo, assim, no presente processo, dar-se andamento às providências já aventadas, em cada caso.

119. Vale alertar que a ausência de atendimento às recomendações feitas nas presentes contas aponta para a irregularidade das contas do exercício de 2012.

II. Rol de responsáveis

120. O rol de responsáveis (Peça 2) contempla as informações exigidas nos arts. 10 e 11 da IN – TCU 63/2010, que se aplica às contas do exercício de 2011, à exceção da indicação dos superintendentes estaduais (p. 9-23), cuja responsabilidade não é prevista nos citados dispositivos, o que, entretanto, não prejudica o exame ou a condução das contas, embora, oportunamente, deva ser efetivado alerta à Controladoria a respeito do estabelecido no mencionado normativo.

III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

121. Os processos de contas de exercícios anteriores e os processos conexos aos autos em exame estão relacionados a seguir:

- TC-037.746/2011-1 – Prestação de Contas do FNE, exercício de 2010. Encaminhado com proposta de sobrestamento, até o julgamento dos seguintes processos: TC-033.552/2010-0, TC-018.359/2009-8, TC-023.883/2008-3, TC-022.112/2007-0, TC-002.793/2009-0, TC-010.131/2012-4 e TC-016.185/2012-9. Parecer do Ministério Público anuiu à dita proposta, ressaltando que a necessidade de manter o sobrestamento deve ser reavaliada logo depois do julgamento do TC-002.793/2009-0;

- TC-022.112/2007-0 – Representação que tratou de irregularidades na concessão de empréstimos com recursos do FNE. Resultou no Acórdão 1.840/2008-TCU-Plenário, determinando levantamento e cobrança judicial de operações contratadas com recursos do Fundo (operações em

atraso e com valores iguais ou superiores a R\$ 200.000,00), revisão da conformidade das renegociações e reformulação do sistema de controle das renegociações de dívidas. Tais determinações não foram cumpridas até o exercício de 2010, conforme constatação no TC-002.793/2009-0, resultando em proposta de aplicação de multas aos gestores responsáveis, valendo aduzir que o cumprimento do Acórdão 1.840/2008-TCU-Plenário ainda deverá ser objeto de auditoria, conforme determinação no item 1.6.7 do Acórdão 6.612/2010-2ª Câmara, e, ainda, que, no TC-004.541/2012-0, foi apurada, já em 2012, pendência de cumprimento dessa deliberação;

– TC-002.793/2009-0 – Relatório de Auditoria Operacional apontando uma série de irregularidades e deficiências detectadas no controle e acompanhamento das operações e nas ações relacionadas à recuperação de créditos. Julgado conforme o Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, que determinou a cobrança judicial de 38.530 operações de crédito (montante de R\$ 1,57 bilhão, sendo R\$ 1,10 bilhão de prejuízos, em valores históricos), além de uma série de medidas para controle da tempestividade das ações judiciais de cobrança dos créditos inadimplidos e a audiência dos responsáveis. O mencionado Acórdão foi alterado pelos Acórdãos 834/2011-TCU-Plenário e 2.158/2011-TCU-Plenário. O exame das respostas às audiências resultou em proposta de aplicação de multas e novas determinações, que já conta com a anuência do Ministério Público. Processo pendente de julgamento;

– TC-004.417/2010-0 – Relatório de Auditoria Operacional que apontou uma série de deficiências na atuação institucional do BNB na administração e operação do FNE, inclusive em atendimento às diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Resultou no Acórdão 6.612/2010-TCU-2ª Câmara (v. parágrafo 147), que determinou uma série de medidas para saneamento das deficiências detectadas, além de:

1.6.3.1. realizar verificação de conformidade de todas as liquidações de dívidas do FNE efetivadas com base nos artigos 15-B, 15-C e 15-D da Lei 7.827/1989 (inseridos pela Lei 11.945/2009), em relação ao disposto na Resolução CONDEL 30/2010 e suas eventuais alterações, bem como, subsidiariamente, nos normativos internos do Banco, devendo os resultados de tal verificação constar, doravante, das prestações de contas anuais do FNE;

(conforme o processo abaixo, a deliberação não foi cumprida até o exercício de 2012);

– TC-004.541/2012-0 – Monitoramento referente ao cumprimento do Acórdão 6.612/2010-TCU-2ª Câmara. Resultou, conforme o Acórdão 4.193/2012-TCU-2ª Câmara, na constatação de não cumprimento da deliberação monitorada, com consequente expedição de novas determinações visando ao seu atendimento, assim como de determinação de realização de novo monitoramento, no segundo semestre de 2013. Processo apensado ao TC-004.417/2010-0;

– TC-010.131/2012-4 – Monitoramento referente ao Acórdão 944/2010-TCU-Plenário. Encontra-se com proposta de instauração de TCEs relativas a 13.330 operações com impossibilidade de cobrança judicial de créditos inadimplidos (montante histórico de R\$ 493 milhões), em decorrência de irregularidades na concessão e administração das operações, além de proposta de continuidade do monitoramento. Há comprometimento de responsáveis pelas gestões dos exercícios de 2009 e anteriores, além de responsáveis pelos exercícios de 2010 e 2011, em função da falta de ações relativas às apurações de responsabilidade exigíveis. Processo pendente de julgamento relativo a proposta de encaminhamento que aborda essa pendência de atuação dos gestores do BNB;

– TC-016.185/2012-9 – Representação acerca de supostas operações fraudulentas contratadas com recursos do FNE, nos exercícios de 2009 a 2011, tendo a Polícia Federal apontado desvio de R\$ 100 milhões, mediante utilização de notas fiscais frias, atestação de garantias inexistentes e liberação de empréstimos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) a pessoas que não exerciam atividades de agricultura. Processo aguardando atendimento de diligências, tendo sido aportados, entre agosto/2012 e junho/2013, diversos documentos, aduzindo informações pertinentes aos fatos em apuração, inclusive cópias relativas a ação civil pública por atos de improbidade administrativa (Peça 13 do referido processo). Desse

processo consta apuração das irregularidades constatadas, dentre outras, nas operações de que tratam os itens 3.1.1.5 a 3.1.1.39 do Relatório de Auditoria relativo às presentes contas;

– TC-022.873/2013-9 – Representação do BNB versando sobre o cumprimento dos Acórdãos 1.840/2008-TCU-Plenário e 944/2010-TCU-Plenário. Processo apensado ao TC-010.131/2012-4.

122. Conforme as informações acima expostas, o julgamento do presente processo depende do deslinde das questões abordadas nos seguintes processos: TC-002.793/2009-0, TC-010.131/2012-4 e TC-016.185/2012-9.

123. Considerando a informação posta no parágrafo 150, alínea “b”, o futuro sobrestamento deve ser observado, também, até o exame de mérito do TC-037.746/2011-1 (contas referentes ao exercício de 2010) ou, alternativamente, caso ocorra antes, do TC-033.552/2010-0 (contas referentes ao exercício de 2010), uma vez que não se justificaria a realização, no momento, de procedimentos preliminares em paralelo, neste e naqueles processos, sobre o mesmo assunto.

124. Considerando que as responsabilidades dos gestores principais dependem das apurações a ser finalizadas nos mencionados processos, o sobrestamento, quando oportunamente adotado, deve verificar-se nas contas de todos os responsáveis.

IV. Avaliação do planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

125. Este exame se fundamenta em duas fontes: o registro da avaliação da gestão, pelo Controle Interno e o relatório elaborado pelos gestores.

126. Quanto ao Relatório de Auditoria, consideram-se os registros feitos à parte das constatações, estas já comentadas nos parágrafos 9-30.

127. Quanto ao segundo, é feita, aqui, aproveitando o contexto do relato, uma abordagem ampla da gestão, que será, nos próximos tópicos, somente referenciada.

Relatório de Auditoria Anual de Contas

128. Segue-se resumo das informações (Peça 7, p. 12-14):

a) as contratações do FNE, no exercício de 2011, somaram R\$ 11,1 bilhões, registrando um incremento de 3,1% em relação ao exercício de 2010, ocasião em que foram contratados R\$ 10,8 bilhões;

b) durante o exercício de 2011, o FNE aplicou R\$ 4,1 bilhões na região do semiárido nordestino, o que representa 36,7% dos valores contratados com recursos do Fundo;

c) a inadimplência das operações no âmbito do FNE foi, em 2011, de 3,4%, apresentando uma ligeira redução, em comparação com a verificada no exercício de 2010 (3,8%);

d) o BNB regularizou em 2011, 164,3 mil operações de crédito com a fonte FNE, totalizando uma regularização de dívidas no montante de R\$ 568,3 milhões, o que propiciou recebimento em espécie da ordem de R\$ 173,0 milhões (30,5% do total regularizado);

e) os reembolsos dos recursos emprestados aumentaram de R\$ 6,2 bilhões, em 2010, para R\$ 7,0 bilhões, em 2011, representando incremento nominal de 14,0%;

f) houve, de 2010 para 2011, incremento de 41,26% na receita decorrente da remuneração das disponibilidades do Fundo, como resultado da elevação dos saldos das disponibilidades;

g) verificou-se, de 2010 para 2011, crescimento de 21,29% no montante pago ao BNB a título de taxa de administração, em função, basicamente, da elevação do volume de transferências

da STN para o FNE (R\$ 4,4 bilhões, em 2010, e R\$ 5,0 bilhões, em 2011);

h) a despesa de provisão para créditos de liquidação duvidosa apresentou redução de 28,55%, de 2010 para 2011, em função das renegociações e liquidações de financiamentos com base em instrumentos legais;

i) o prejuízo do FNE, em 2011, foi da ordem de R\$ 608.483 mil, maior que os dos exercícios de 2008, 2009 e 2010, quando os prejuízos foram de R\$ 399.615 mil, R\$ 151.669 mil e 182.435 mil, respectivamente;

j) o patrimônio líquido do Fundo, em 2011, não conseguiu agregar a totalidade dos recursos repassados pela STN, via Ministério da Integração Nacional, visto que o seu acréscimo, de 2010 para 2011, foi de apenas R\$ 4.421 milhões, mesmo tendo sido recebido repasse total de R\$ 5.030 milhões;

k) a eficiência operacional é baixa, o volume de receita das operações não sendo suficiente sequer para pagar a taxa de administração ao BNB, que no exercício foi de R\$ 993 milhões, enquanto o volume das receitas das operações de crédito caiu de R\$ 891 milhões, em 2010, para R\$ 380 milhões, em 2011, o que corresponde a uma queda de 59,95%;

l) segundo informações do Relatório de Gestão, o baixo resultado operacional decorre, basicamente, do aumento da despesa de *del credere*, do aumento considerável dos descontos em renegociações (Lei 12.249/2010) e do impacto da despesa de bônus de adimplência;

m) a explicação indicada na alínea anterior é frágil como justificativa, porque, também em decorrência das renegociações e liquidações, houve aumento de receita e redução das provisões.

129. Essas informações devem ser consideradas em fase posterior do processo, depois de obtidas mais informações junto à CGU/CE, que fornecerão maiores subsídios para a formulação de diligência ao BNB, para obtenção de esclarecimentos.

Relatório de Gestão

130. Nos parágrafos seguintes, serão destacados os pontos do Relatório de Gestão relevantes para o exame do mérito destas contas.

131. Sobre o patrimônio líquido do FNE:

a) passou de R\$ 33,3 bilhões, em 31/12/2010, para R\$ 37,74 bilhões, em 31/12/2011 (Peça 3, p. 43);

b) os ingressos de recursos oriundos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) totalizaram R\$ 5,03 bilhões;

c) houve um resultado negativo de R\$ 608.483.000,00 (associado, no demonstrativo apresentado, a um ajuste, também negativo, de R\$ 1.247.000,00);

d) o Relatório informa um crescimento nominal de 13,3%, mas, descontados os aportes da STN, verifica-se, conforme os valores acima indicados, que, no que dependeu da gestão do BNB, houve uma redução de R\$ 608,48 milhões, equivalente a 1,83% do patrimônio de 31/12/2010, ou 1,61% do patrimônio em 31/12/2011.

132. Sobre a participação do semiárido nas aplicações do FNE, o Relatório adianta algumas ponderações que, no entendimento dos gestores, explicariam o não atendimento ao percentual mínimo determinado na Constituição (Peça 3, p. 121-127). Essas ponderações deverão ser consideradas em conjunto com manifestações decorrentes de eventuais audiências, oportunamente.

133. Sobre o atendimento às prioridades setoriais estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional, por intermédio da Sudene, é feita uma apresentação dos quantitativos de operações e respectivos montantes, abordando cada um dos quinze grupos de atividades visados (Peça 3,

p. 147-165). Nota-se falta de estabelecimento de comparativo desses valores com os alcançados no exercício anterior, as informações atendo-se aos valores observados no exercício de 2011. Nota-se, também, concentração das aplicações em determinadas atividades, dentro de cada grupo, ou em determinadas áreas físicas, sem que sejam feitas considerações acerca dos motivos dessas (pelo menos, aparentes) distorções.

134. Quanto à mencionada concentração aplicações em atividades, destacam-se:

- projetos de infraestrutura (Peça 3, p. 147-149): concentração em projetos de energias renováveis (84,25%) e comunicações (15,75%), quando o grupo inclui outras possibilidades, como outras fontes de energia, “transporte (inclusive multimodais), armazenagem, (...) abastecimento de água e esgotamento sanitário, gasodutos, portos, e terminais”;

- “projetos relacionados à indústria e montagem de veículos automotores inclusive veículos pesados (...)” (Peça 3, p. 149): concentração em dois projetos, um de fabricação de peças para veículos ferroviários, em Barbalha/CE (50,7%), outro de reparo de embarcações de esporte e lazer, em Maceió (40,8%);

- projetos de pecuária (p. 151): concentração exagerada na bovinocultura (84,7%), em detrimento dos outros dois ramos de atividades, a ovinocaprinocultura (9,9%) e a avicultura (5,3%), que, inclusive, são visados em outros quesitos das prioridades;

- projetos de fruticultura em pólos de “comprovada aptidão edafoclimática” (p. 151-153): concentração na cultura de banana, em Russas/CE (52,8%), e da acerola, em Jaguaruana/CE (26,4%);

- projetos de produção de grãos (p. 155): aplicação de 74,7% na produção de soja, que reconhecidamente, não promove intenso aproveitamento de mão de obra nem significativa distribuição de renda, fatores essenciais para o desenvolvimento humano;

- projetos de produção de alimentos básicos (p. 155-157): novamente, concentração na bovinocultura (66,0%), sendo que as outras treze principais atividades foram contempladas, no máximo, com 7,1% (ovinocultura).

135. Quanto ao outro tipo de prioridade definido, as prioridades espaciais (Peça 3, p. 165-167), cumpre enfatizar que as contratações no semiárido ficaram bem aquém, inclusive verificando-se sensível redução durante o exercício (v. parágrafos 9, 11, 47, 74 e 132).

136. Oportunamente, os gestores deverão ser instados a explicitar como o desempenho apresentado, mesmo considerando os fatos acima indicados, atende às prioridades definidas.

137. Sobre a “avaliação dos impactos dos investimentos do FNE na geração de emprego, no período de 2000 a 2008” (Peça 3, p. 197-216; Peça 4, p. 1-17), o item 1.2.1.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contas já expõe crítica bem fundamentada, demonstrando que os gestores pretenderam evidenciar resultados positivos que não correspondem à realidade (parágrafos 9, 13, 38 e 77).

138. Sobre o cálculo do “impacto das contratações realizadas pelo FNE em 2011”, com a utilização da “Matriz de Insumo-Produto (MIP) do Nordeste” (Peça 5, p. 3-13), cabe dizer que, diante das distorções verificadas quanto ao impacto na geração de empregos, conforme indicado no parágrafo anterior, vale prever a realização de avaliação mais detalhada, inclusive por estar sendo contestada a consecução de um dos principais objetivos do FNE. Isso, no entanto, não pode ser objeto deste processo, podendo essa visão operacional ser abordada em ocasião posterior, até porque envolve aspectos operacionais cujas abrangência e complexidade são incompatíveis com um processo de contas.

139. A propósito desse assunto, cabe informar no Acórdão 6.612/2010-2ª Câmara, exarado no TC-004.417/2010-0, o TCU resolveu fazer, dentre outras, as seguintes determinações:

1.6.1. determinar ao Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento do

Nordeste, como forma de tornar efetiva, da parte do Banco do Nordeste do Brasil S/A, a prestação de contas prevista no art. 15, inciso V, da Lei 7.827/1989 (redação dada pela Lei Complementar 125/2007), assim como a avaliação e o acompanhamento, por esse Conselho, dos resultados obtidos pelos programas de financiamento aprovados e de sua adequação às prioridades regionais, conforme previsto no art. 10, inciso III e parágrafo 5º, inciso IV, da Lei Complementar 125/2007 (itens 117/128; 236/264):

1.6.1.1. construir indicadores de eficácia que tornem possível a mensuração periódica do cumprimento da programação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste em relação às prioridades decorrentes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, incluídas aquelas definidas anualmente pelo Conselho;

1.6.1.2. construir indicadores gerais de efetividade da execução da programação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, no que se refere à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, incluindo os aspectos relativos à equidade na alocação dos recursos do Fundo;

(...)

1.6.2. determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S/A, como meio de permitir a efetiva prestação de contas prevista no art. 15, inciso V, da Lei 7.827/1989 (redação dada pela Lei Complementar 125/2007), assim como a efetiva avaliação e acompanhamento, pelo Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, dos resultados obtidos pelos programas de financiamento aprovados e de sua adequação às prioridades regionais, conforme previsto no art. 10, inciso III e parágrafo 5º, inciso IV, da Lei Complementar 125/2007:

(...)

1.6.2.7. construir indicadores de eficiência relativos à aplicação dos recursos do FNE, que compreendam os impactos dos níveis de inadimplência, do provisionamento, da apropriação de prejuízos e da recuperação de créditos sobre a saúde financeira do Fundo e sua capacidade para suprir novas demandas de financiamento (itens 121/128; 236/246).

140. Realizado o monitoramento relativo à deliberação acima, resultou constatação de não cumprimento de parte dela, tendo o Tribunal decidido (Acórdão 4.193/2012-TCU-2ª Câmara):

1.6. determinar ao Banco do Nordeste do Brasil que:

(...)

1.6.4. apresente, no prazo de 90 dias, relatório e cronograma atualizado do cumprimento da determinação contida no item 1.6.2.7 do acórdão 6612/2010-2ª Câmara, considerando que o indicador de impacto das aplicações de recursos do FNE pelo BNB ainda não foi completamente construído;

(...)

1.7. determinar à Secex-CE que realize, no segundo trimestre de 2012, novo monitoramento para acompanhar o cumprimento das deliberações contidas no acórdão 6612/2010-2ª Câmara que ainda remanescerem não cumpridas em sua totalidade [aí incluídas aquelas dos itens transcritos no parágrafo anterior].

141. O Assunto se vincula à ocorrência registrada no item 1.2.1.2 do Relatório de Auditoria Anual de Contas, comentado nos parágrafos 9, alínea “b”, 12, 37, 58 e 76: ausência de indicadores de eficiência. Segundo o trecho indicado no parágrafo 37, a implantação do indicador de eficiência ainda se encontrava pendente, em março de 2013, razão pela qual deve ser mantida a ressalva das contas, conforme sugerido pelo Controle Interno (parágrafos 58 e 59). Outras informações constantes do Relatório de Gestão (Peça 5, p. 43-45), também relacionadas a esse indicador e, especificamente, à aferição da geração de empregos, apontam para a manutenção da pendência.

142. Quanto à inadimplência significativa verificada no setor rural (6,3%), especialmente considerando que detêm 43,3% das aplicações e que, no Relatório em foco (Peça 5, p. 13-17), não há informação sobre sua evolução, cumprirá fazer abordagem específica, em passo posterior deste

processo.

143. Sobre a recuperação de créditos, vale ressaltar os resultados apontados (Peça 5, p. 17-19), frutos, especialmente, da ação do TCU, realizada por meio de auditoria operacional tratada no TC-002.793/2009-0:

- a) regularização de 164.300 operações do FNE, no montante de R\$ 568,3 milhões;
- b) recebimento do montante de R\$ 173,0 milhões desse total (30,5%) em espécie;
- c) ações do BNB para liquidação de operações cobradas judicialmente, mas, mediante fundamentação em dispositivo legal, pelo valor presente do patrimônio de propriedade dos mutuários e coobrigados, resultando em valor recebido de R\$ 4,59 milhões.

144. Vale destacar, em contraposição, que o valor recebido acima mencionado (alínea “c”) refere-se a dívidas que somavam R\$ 9,88 milhões, implicando recebimento de apenas 46,54% de seu valor total, ainda sem considerar os encargos de inadimplemento (“Valor Saldo pelos Encargos Normais”, conforme o quadro demonstrativo apresentado pelo BNB).

145. A propósito da fundamentação desse procedimento, o art. 15-B da Lei 7.827/1989, nela inserido pelo art. 28 da Lei 11.945/2009, estabelece alguns dispositivos quanto aos quais deve ser, oportunamente, realizada verificação:

- *caput*: trata-se de convalidação das liquidações de dívidas efetivadas anteriormente pelo BNB segundo práticas e regulamentações próprias do Banco;
- *caput*: a convalidação é válida somente para as operações que já tivessem sido objetos de demandas judiciais;
- parágrafo 1º: a convalidação somente ocorre quanto a operações liquidadas pelo equivalente financeiro dos bens dos mutuários e garantidores que, por sua vez, equivalha ao valor calculado considerando a taxa real do custo de oportunidade estimado para o desfecho da respectiva ação judicial;
- parágrafo 2º: os mutuários com dívidas convalidadas ficarão impedidos de realizar contratação de novas operações com outras instituições federais;
- parágrafo 3º: o BNB fica obrigado a apresentar relatório sobre essas liquidações ao Ministério da Integração Nacional;
- parágrafo 4º: a convalidação somente ocorre quando os valores financiados tiverem sido corretamente aplicados.

146. Dada a sua importância para o juízo do mérito nos presentes autos, cumpre transcrever os dispositivos legais comentados:

Art. 28. A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 15.

.....

VI - exercer outras atividades inerentes à aplicação dos recursos e à recuperação dos créditos, inclusive a de renegociar dívidas, nos termos definidos nos arts. 15-B, 15-C e 15-D desta Lei.

.....”

“Art. 15-B. Ficam convalidadas as liquidações de dívida efetuadas pelas instituições financeiras federais administradoras dos Fundos Constitucionais, que tenham sido realizadas em conformidade com as práticas e regulamentações bancárias das respectivas instituições e que tenham sido objeto de demanda judicial, recebidas pelo equivalente financeiro do valor dos bens passíveis de penhora dos devedores diretos e respectivos garantes, relativamente a operações concedidas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, de que trata esta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se liquidada a dívida pelo equivalente financeiro do valor dos bens passíveis de penhora quando obtida mediante o desconto a uma taxa real que corresponda ao custo de oportunidade do Fundo que tenha provido os recursos financiadores da

dívida liquidada, pelo tempo estimado para o desfecho da ação judicial, aplicada sobre o valor de avaliação dos referidos bens.

§ 2º A convalidação referida no caput deste dispositivo resultará na anotação de restrição que impossibilitará a contratação de novas operações nas instituições financeiras federais, ressalvada a hipótese de o devedor inadimplente recolher ao respectivo Fundo financiador da operação o valor atualizado equivalente à diferença havida entre o que pagou na renegociação e o que deveria ter sido pago caso incidissem no cálculo os encargos de normalidade em sua totalidade, quando então poderá ser baixada a aludida anotação.

§ 3º As instituições financeiras federais administradoras dos Fundos Constitucionais deverão apresentar relatório ao Ministério da Integração Nacional, com a indicação dos quantitativos renegociados sob a metodologia referida no *caput*.

§ 4º O disposto neste artigo somente se aplica aos devedores que tenham investido corretamente os valores financiados, conforme previsto nos respectivos instrumentos de crédito.

“Art. 15-C. As instituições financeiras federais poderão, nos termos do art. 15-B e parágrafos, proceder à liquidação de dívidas em relação às propostas cujas tramitações tenham sido iniciadas em conformidade com as práticas e regulamentações bancárias de cada instituição financeira federal.”

“Art. 15-D. Os administradores dos Fundos Constitucionais ficam autorizados a liquidar dívidas pelo equivalente financeiro do valor atual dos bens passíveis de penhora, observando regulamentação específica dos respectivos Conselhos Deliberativos, a qual deverá respeitar, no que couber, os critérios estabelecidos no art. 15-B.”

147. Ressalte-se que o assunto é tratado no TC-004.417/2010-0. O Acórdão 6.612/2010-2ª Câmara (item 1.6.3.1) determinou “realizar a verificação de conformidade em todas as liquidações de dívidas do FNE efetivadas com base nos artigos 15-B, 15-C e 15-D da Lei 7.827/1989 (inseridos pela Lei 11.945/2009). O monitoramento relativo a essa deliberação resultou na constatação de que ela não foi cumprida, o TCU resolvendo, conforme o Acórdão 4.193/2012-TCU-2ª Câmara, fazer a seguinte determinação:

1.7. determinar à Secex-CE que realize, no segundo trimestre de 2012, novo monitoramento para acompanhar o cumprimento das deliberações contidas no acórdão 6612/2010-2ª Câmara que ainda remanescerem não cumpridas em sua totalidade [aí incluída aquela do mencionado item 1.6.3.1].

148. O monitoramento determinado ainda se encontra pendente de realização.

149. Sobre as deliberações do TCU que os gestores do BNB consideram atendidas:

a) Acórdão 944/2010-TCU-Plenário (Peça 5, p. 75-97): o item 9.1 da deliberação foi só parcialmente cumprido. Ao final do processo de preparação das operações de crédito inadimplidas para o ajuizamento das competentes ações judiciais de cobrança, foi verificado impedimento à impetração das ações concernentes a, pelo menos, 13.330 dessas operações, em virtude de várias irregularidades, sendo que não foram adotadas, também, ações definitivas para apuração das responsabilidades. Já o item 9.2 se encontra completamente pendente de implantação, achando-se em fase de concepção da solução técnica. A situação inerente às duas partes da deliberação é relatada com detalhes no monitoramento objeto do TC-010.131/2012-4, comentado em vários pontos da presente instrução. Ao contrário do que entendem os gestores, portanto, ambos os itens estão pendentes de cumprimento;

b) Acórdão 6.612/2010-TCU-2ª Câmara (Peça 5, p. 99-101): embora os gestores considerem-na atendida, foi constatado, conforme o Acórdão 4.193/2012-TCU-2ª Câmara, o não cumprimento da deliberação, monitorada no TC-004.541/2012-0.

150. Sobre as deliberações do TCU pendentes de atendimento:

a) Acórdão 1.840/2008-TCU-Plenário (Peça 5, p. 105-107): no TC-004.541/2012-0, foi apurada, já em 2012, pendência de cumprimento dessa deliberação;

b) Acórdão 1.385/2009-TCU-Plenário (Peça 5, p. 109): o Banco informa que o recálculo determinado ainda estava em andamento, em 15/3/2012. A deliberação foi exarada em 24/6/2009, e, portanto, deveria ter sido atendida nos exercícios de 2009 e 2010 (TC-033.552/2010-0 e TC-037.746/2011-1), contas nas quais deverá ser examinado o mérito da atuação dos gestores do BNB quanto à determinação. Assim, o presente processo deve aguardar o posicionamento de mérito decorrente desse exame, já que se revela contraproducente estabelecer contraditório em separado, nos três processos, sobre o mesmo assunto;

c) Acórdão 3.273/2010-TCU-Plenário (Peça 5, p. 111): o Banco informa que a execução das garantias determinada pelo Tribunal se encontrava, em 14/3/2012, pendente de definição judicial sobre liminar que suspendeu a exigibilidade das dívidas. A determinação de execução das garantias constou do item 9.2.6 dessa deliberação, que foi tornada sem efeito pelo Acórdão 2.523/2013-TCU- Plenário, não mais existindo, portanto, a pendência;

d) Acórdão 3.270/2011-TCU-Plenário (Peça 5, p. 113): o Banco informa que o exame dos projetos executivos dos estádios financiados com recursos do BNDES não pode ser realizado porque esses projetos não foram apresentados. O entendimento do Tribunal, conforme o Acórdão 2.779/2011-TCU-Plenário, depois referendado pelo Acórdão 3.270/2011 – Plenário, é de que:

(...) nos casos em que a modelagem do financiamento fosse feita por meio de PPPs contratadas pelos estados e/ou municípios para viabilização da Copa 2014, a competência para análise de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental do empreendimento, bem como do projeto da obra dele decorrente é do Tribunal de Contas do Estado em que ele estiver sendo executado, tendo em vista que um eventual dano dele decorrente recairia sobre o Estado contratante.

Por ocasião da emissão do Acórdão 1.982/2013-TCU-Plenário, ficou consignado que:

(...) o contrato de abertura de crédito para financiamento da construção da Arena das Dunas já foi aditivado (peça 22), de modo a contemplar a alteração determinada por meio do Acórdão 3270/2011- TCU – Plenário.

Assim, o Tribunal, no Acórdão 1.982/2013-TCU-Plenário resolveu:

9.1. comunicar o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte que, nos termos do item 9.2 do Acórdão 3.270/2011-Plenário, caso haja alguma irregularidade no contrato de Parceria Público-Privada pactuado com a Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A. que, a seu juízo, tenha gravidade suficiente para ensejar a interrupção do fluxo de recursos que irriga a concessão, cientifique formalmente o BNDES sobre tal situação, anexando à comunicação a respectiva decisão da Corte Estadual que venha a deliberar objetivamente pela paralisação.

Dessa forma, fica elidida a questão.

151. Sobre as recomendações do Controle Interno que os gestores do BNB consideram atendidas: os gestores expõem (Peça 5, p. 115-197) informações a respeito de 35 recomendações feitas pela CGU/CE. Apesar de considerá-las cumpridas, esse entendimento, em alguns casos, não é corroborado pelos fatos, conforme as observações seguintes:

a) ausência de contratação de seguro dos bens financiados e dados como garantia das operações de financiamento com recursos do FNE (p. 121-123, 147-149 e 169-185): na amostra de dezessete operações verificadas pelo CGU/CE na auditoria das contas, constatou-se que cinco apresentavam a mesma irregularidade (itens 3.1.1.7, 3.1.1.11, 3.1.1.15, 3.1.1.16 e 3.1.1.19 do Relatório de Auditoria Anual de Contas), demonstrando que a ocorrência continua, valendo observar que isso persiste, ao menos, desde o exercício de 2006, conforme indicado no próprio Relatório de Gestão;

b) aceitação de notas fiscais inidôneas com comprovação da aplicação dos recursos financiados pelo FNE (p. 129, 153-162 e 167): a CGU/CE, nas contas de 2009, recomendara “circularizar/confirmar junto ao fisco competente a autenticidade das novas notas fiscais

apresentadas pela empresa”. O Banco informa que a agência passou a efetivar esse procedimento e que, ainda em 2011, o órgão de controle considerou “a recomendação como ATENDIDA”. No entanto, o Relatório de Auditoria Anual de Contas aponta a ocorrência em quatorze das dezessete operações auditadas (parágrafo 9, alínea “h”). Conclui-se que foram adotadas as recomendações relacionadas aos casos concretos apurados, mas não aquelas que visavam ao aprimoramento dos processos;

c) falta de cobrança judicial de grande quantidade de operações de crédito inadimplidas, no montante de R\$ 1,59 bilhão (p. 133-137, com mais detalhes na Peça 6, p. 40-57): a irregularidade, verificada nas contas de 2009, persistiu em 2011, uma vez que ainda grande quantidade de operações continua pendente dos procedimentos judiciais, inclusive verificando-se irregularidades adicionais, que impedem a impetração das competentes ações e que deverão ser objetos de apuração de responsabilidades, conforme registrado nos itens 3.1.1.1 e 3.1.1.4 do Relatório de Auditoria Anual de Contas;

d) fragilidade do processo de cobrança administrativa (p. 139): essa fragilidade também foi consignada no bojo do TC-002.793/2009-0, sendo que o anunciado saneamento não foi objeto de aferição posterior, nem da parte da CGU nem do TCU, além de que os próprios comentários dos gestores não informam sobre como ocorreu esse saneamento, apresentando informações vagas, não diretamente relacionadas às medidas efetivas adotadas ou aos seus resultados;

e) deficiências nos registros e no acompanhamento das operações de crédito (p. 141-153): situação idêntica à da alínea anterior;

f) deficiência das garantias (p. 169 e 191): na amostra de dezessete operações verificadas pelo CGU/CE na auditoria das contas, constatou-se que dez apresentavam a mesma irregularidade (itens 3.1.1.2, 3.1.1.17, 3.1.1.20, 3.1.1.21, 3.1.1.24, 3.1.1.27, 3.1.1.30, 3.1.1.33, 3.1.1.34, 3.1.1.35 e 3.1.1.36 do Relatório de Auditoria Anual de Contas), demonstrando que a ocorrência continua, valendo observar que isso persiste, ao menos, desde o exercício de 2006, conforme admitem os próprios gestores, em seu relato;

g) falta de cobrança extrajudicial de grande quantidade de operações de crédito inadimplidas, no montante de R\$ 1,85 bilhão (p. 195-197): situação grave que resultou das deficiências indicadas nas duas alíneas anteriores, sendo que, da mesma forma, não houve aferição das medidas saneadoras eventualmente adotadas pelo BNB;

h) deficiências no processo de concessão e acompanhamento dos créditos (p. 169-187 e, com mais detalhes, Peça 6, p. 10-38), incluindo múltiplas irregularidades, como:

(...) sobreavaliação das garantias, não formalização do fundo de liquidez, falta de integralização de recursos próprios, indícios de desvio de recursos destinados à compra de máquinas e equipamentos e ausência de comprovação do seguro obrigatório dos bens financiados.

(...) avaliação inadequada quanto à liquidez dos recursos próprios do mutuário, indícios de falsa informação quanto à integralização de capital, indício de ausência de aporte dos recursos próprios, ausência de seguro dos equipamentos financiados, ausência de formação do fundo de liquidez pactuado, falta de comprovação da existência dos bens adquiridos, indícios de sobrepreço da ordem de R\$ 5.455.500,00 e simulação de operação de aquisição dos bens (não aplicação dos recursos na forma pactuada na cédula de crédito da operação)

(...) Liberação de recursos da Operação de Crédito B00001180/1-N, cujo valor financiado foi da ordem de R\$ 42.841.625,49, sem o cumprimento de condicionante prevista no instrumento de crédito.

(...) liberação de recursos sem a observância de condicionantes previstas na cédula de crédito comercial e ausência de comprovação da utilização dos recursos referentes ao capital de giro.

Vale esclarecer que mesmo as informações prestadas pelo Banco apontam que as medidas adotadas visaram somente parte dos problemas detectados.

A recomendação da CGU foi para “realizar estudos no sentido de aprimorar os

procedimentos de avaliação e convalidação dos bens dados em garantia (hipoteca e penhor) à luz dos requisitos da ABNT NBR 14653”, que é idêntica a outras, cuja transcrição é feita nos parágrafos 21, relacionadas, por sua vez, aos onze itens indicados na alínea “f”.

152. Como se vê, apesar de listadas como saneadas, as irregularidades, exceto quanto a alguns dos casos concretos explicitados, não foram, na sua maioria, efetivadas, sendo que, quando o foram, ainda não houve aferição que comprovasse a consecução de resultados.

153. Cumpre, no momento, quanto a cada ocorrência, buscar, junto à CGU/CE, atualização das informações sobre a situação hoje existente, para fim de subsídio à formulação de eventuais determinações ao BNB ou mesmo ao estabelecimento dos necessários contraditórios.

154. Quanto às demais recomendações efetivadas pelo Controle Interno e comentadas, no relatório dos gestores, como não atendidas (Peça 5, p. 199-231; Peça 6, p. 4-57), vale ressaltar, por sua importância, os seguintes pontos:

a) pendência de validação do modelo de risco adotado pelo BNB (Peça 5, p. 205-209): o assunto já foi objeto de reiteradas recomendações e notas técnicas da CGU/CE, desde as contas de 2009;

b) fragilidade do processo de cobrança administrativa (p. 211-215): v. parágrafo 151, alínea “d”;

c) descumprimento do percentual mínimo de 50% de aplicações no semiárido, estabelecido no art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal (Peça 5, p. 217-221): v. parágrafos 9, alínea “a”, 11, 38, 58 e 74, onde comentada a ocorrência registrada no item 1.2.1.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas;

d) desvios significativos entre as metas previstas pela Sudene e os resultados alcançados na gestão do FNE (Peça 5, p. 223-225): o assunto é tratado no conjunto de objetos do TC-004.417/2010-0, já tendo havido deliberações a respeito (Acórdão 6.612/2010-TCU-2ª Câmara e, depois de monitoramento, Acórdão 4.193/2012-TCU-2ª Câmara), devendo-se, oportunamente, verificar a situação em que se encontra o atendimento a essas duas deliberações;

e) ausência de indicadores de eficiência para avaliação do FNE (Peça 5, p. 227-228): v. parágrafos 9, alínea “b”, 12, 37 e 76, onde comentada a ocorrência registrada no item 1.2.1.2 do Relatório de Auditoria Anual de Contas;

f) ausência de providências para saneamento de irregularidades constatadas em operações de crédito (Peça 5, p. 229-231; Peça 6, p. 4): por se tratar de irregularidades constatadas em casos concretos, não cabe, a princípio, aceitar como normal a falta de providências listadas, o que aponta para irregularidade;

g) “extensão, por meio de Resolução, de benefícios para renegociação de dívidas operacionais de investimento de custeio contratadas com fruticultores, no âmbito do FNE (Resolução Condel 19/2009)” (Peça 6, p. 6-8): os gestores informaram sobre a existência de pareceres que fundamentariam o ato. Depois de reiteradas solicitações, pelo Controle Interno, nas contas de 2009 e 2010, de cópias dos ditos pareceres, os gestores apresentaram arrazoado sobre a situação, finalizando com a informação de estarem:

(...) novamente submetendo à Consultoria Jurídica daquela Autarquia no sentido de demandar uma nova análise da PGFN, considerando desta feita, a análise por parte da Procuradoria ao parecer nº 604/2009. Prazo: 28.02.2012;

155. Também quanto a esses pontos, devem ser adotadas, conforme o caso, as providências aventadas no parágrafo 153, especialmente quanto às alíneas “a”, “f” e “g”, considerando que as demais ocorrências já são tratadas em processos do âmbito do Tribunal, em itens das constatações acima abordadas ou, como no caso da alínea “c”, há suficientes subsídios para realização de audiência.

156. Sobre as informações relativas ao atendimento às recomendações da unidade de controle interno ou de auditoria interna durante o exercício (item 16 do Anexo II à Decisão Normativa – TCU 108/2010), apresentadas na Peça 6, p. 76-160, não cabe fazer comentários, por tratarem de casos específicos ou de situações menos abrangentes relacionadas às questões já comentadas nos parágrafos anteriores. O mesmo acontece quanto à única recomendação indicada pelo Banco como não atendida (Peça 6, p. 162).

V. Avaliação dos indicadores

157. O Controle Interno apresenta os principais indicadores na Peça 7, p. 16-20, e, em seguida, faz os comentários abaixo indicados:

- a) o indicador de aplicação de recursos na região semiárida não atingiu o percentual de 50%, que é uma exigência constitucional;
- b) as justificativas apresentadas para o desvio acima relatado não foram consideradas satisfatórias;
- c) foram verificados desvios significativos nos indicadores de eficácia, em relação ao programado, como se segue:
 - percentual de financiamento conforme o porte dos beneficiários: desvio de quatro pontos percentuais, correspondendo a R\$ 450 milhões;
 - participação dos estados no total das contratações: cinco estados ficaram abaixo do mínimo de 4,5% estabelecido internamente e houve grandes desvios em relação aos percentuais fixados;
- d) as justificativas apresentadas para os desvios relatados na alínea anterior, no entanto, foram consideradas satisfatórias;
- e) houve superestimativa da geração de empregos que seria devida às aplicações do FNE, em decorrência da utilização, nos cálculos realizados pela metodologia da Matriz Insumo Produto (MIP), de parâmetros irreais, em comparação com os dados constantes da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Cadastro geral de Empregados e Desempregados (Caged);
- f) a geração de empregos decorrentes das aplicações de recursos do FNE (18.245) foi baixa, considerando o volume de recursos aplicados (R\$ 11 bilhões).

158. Sobre esses pontos, compete inserir as seguintes observações:

- alíneas “a” e “b”: o percentual de aplicação no semiárido, de 36,7%, além de descumprir dispositivo constitucional, que estabelece mínimo de 50%, foi fruto de redução, durante o exercício, de 13,58%, em relação ao nível atingido em 2010, sendo que as justificativas apresentadas pelo BNB não foram acatadas pelo Controle Interno, o que aponta para a condução deste processo, quanto a isto, oportunamente, em sede de audiência (v. parágrafos 9, 74, 75 e 96);
- alíneas “c” e “d”: apesar de o Controle Interno ter considerado aceitáveis as justificativas apresentadas para os desvios das metas planejadas, os indicadores devem ser objeto de acompanhamento, em função de sua importância para o aprimoramento dos resultados operacionais do FNE, principalmente em termos de cumprimento das políticas de desenvolvimento;
- alínea “e”: o assunto deve ser objeto de acompanhamento, para aprimoramento dos instrumentos de avaliação dos resultados alcançados pelo BNB na administração do Fundo;
- alínea “f”: a deficiência do resultado do FNE, em termos de geração de empregos, em comparação ao montante de recursos aplicados, é fator significativo, considerando a finalidade de desenvolvimento econômico e social, devendo ser objeto de avaliação.

159. Em função das observações acima, o assunto deve ser incluído em diligência a ser realizada junto à CGU/CE, para fim de atualização do posicionamento do órgão de controle, diante

das informações fornecidas pelo BNB.

VI. Avaliação da estrutura de governança e de controle internos

160. Conforme registrado nos parágrafos 55-57, o dirigente do Controle Interno assevera que foram evidenciadas fragilidades nos controles internos do BNB, afetando a administração do FNE.

161. Quanto à estrutura de governança, o Controle Interno não faz abordagem específica. No entanto, o relato das ocorrências é permeado de fatos que levam a CGU/CE, no Relatório de Auditoria Anual de Contas, a explicitar que, em grande parte, as irregularidades apuradas foram devidas à fragilidade dos controles internos e a deficiências dos recursos de governança. Isso ocorre quanto a todos os itens de constatações já comentados, especialmente aos itens 3.1.1.1 a 3.1.1.39.

162. As recomendações resumidas no parágrafo 28 refletem as deficiências que sobressaíram durante as verificações realizadas pelo órgão de controle:

- falta de acompanhamento da qualidade das avaliações das propostas de crédito, sua concessão e atos inerentes à sua administração, sob os aspectos financeiro e técnico;
- falta de política de pessoal que premie o bom desempenho e a promoção por mérito;
- falta de consideração, na avaliação do desempenho das agências, dos resultados alcançados pelos empreendimentos financiados, do nível de inadimplência e demais aspectos relacionados à qualidade dos créditos;
- falta de adequada política de qualificação do pessoal técnico, gerentes e supervisores;
- falta de apuração das ocorrências irregulares, para fim de aplicação das penalidades devidas;
- insuficiência e inadequação dos instrumentos técnicos necessários ao bom desempenho;
- inadequação da forma de atuação dos comitês responsáveis pelas avaliações das propostas de crédito;
- falta de controle das condicionantes relacionadas à aprovação das propostas de crédito, à aceitação e acompanhamento das garantias, à realização de desembolsos e à certificação da aplicação dos recursos financiados;
- falta de vistoria dos empreendimentos em momentos críticos;
- falta de qualidade das vistorias realizadas;
- inadequação dos instrumentos relacionados à avaliação da capacidade técnica, econômica e financeira das empresas contratantes e seus sócios e garantidores;
- inadequação do registro eletrônico e dos dossiês relativos às operações de crédito;
- inadequação do planejamento e execução dos procedimentos de certificação de conformidade dos diversos processos;
- inadequada supervisão das decisões das gerências e, especialmente, das superintendências estaduais e comitês de crédito;
- falta de controle das responsabilidades de cada agente em todos os níveis de gestão e supervisão;
- falta de atuação da auditoria quanto à avaliação sistemática dos processos de análise, concessão, desembolso e administração do crédito e das garantias.

163. Em função da falta de abordagem específica, as questões relativas a esses aspectos são tratadas no âmbito de cada uma das constatações, sem prejuízo de, oportunamente, diante das informações colhidas, durante o andamento do processo, sobre esses assuntos, efetivar encaminhamentos relativos a alguns deles, considerados mais críticos.

VII. Avaliação da execução orçamentária e financeira

164. Não há registro do Controle Interno.
165. Examinado o relato dos gestores (Peça 3, p. 37-55), foram encontrados somente alguns dados de certa importância, inerentes ao patrimônio líquido do Fundo, em confronto com os ingressos de recursos oriundos da STN (p. 43-46), ou os relativos à execução orçamentária e financeira (p. 49-55).
166. A questão da evolução do patrimônio líquido já se encontra abordada nos parágrafos 128 e 131.
167. Quanto aos demais dados, não há registro a fazer.

VIII. Avaliação da gestão de pessoas e da terceirização de mão de obra

168. Não aplicável, uma vez que não há gestão de pessoas ou terceirização.
169. O FNE se insere na administração do BNB, já avaliada nas contas próprias.

IX. Avaliação da gestão do patrimônio

170. Não aplicável, pois o FNE não conta com patrimônio próprio e a gestão dos recursos financeiros faz parte do exame feito nos demais tópicos.

X. Avaliação da gestão de tecnologia da informação (TI) e da gestão do conhecimento

171. Não aplicável, uma vez que a gestão desses meios é avaliada nas contas do BNB, responsável pela administração do Fundo.

XI. Avaliação da gestão dos recursos renováveis e sustentabilidade ambiental

172. Não aplicável.
173. Estes aspectos são avaliados nas contas do BNB.

XII. Avaliação da situação das transferências voluntárias vigentes (convênios, contratos de repasse, termos de cooperação, termos de compromisso, bem como transferências a título de subvenções, auxílios ou contribuições)

174. Não aplicável.
175. Não há transferências voluntárias.

XIII. Avaliação do cumprimento de obrigações legais e normativas

176. Esses aspectos são tratados no âmbito de cada uma das constatações já relatadas.

XIV. Análise contábil e financeira

177. Não há fato digno de nota.

XV. Exame sobre as constatações do Controle Interno

178. Cabe remeter, no seu conjunto, às constatações relatadas nos parágrafos 9-30.
179. Conforme apontado naqueles parágrafos, as constatações mais significativas se relacionam a assuntos já tratados em processos em tramitação no Tribunal, conforme os processos conexos já apresentados.
180. Todas as constatações e respectivas recomendações são comentadas nos parágrafos 31-44.
181. As recomendações indicadas pelo Controle Interno, não podem, na sua maioria, ser adotadas no âmbito do TCU, em função da falta de suporte em trabalho técnico adequado às recomendações formuladas ou falta de condições para acompanhamento da implantação das medidas corretivas e dos resultados alcançados, embora se revelem cabíveis, no âmbito das verificações realizadas na auditoria das contas.
182. Parte das recomendações, por tratarem dos casos concretos apurados, revela-se adequada, devendo ser objeto de acompanhamento futuro de seu atendimento.
183. Outras medidas sugeridas, embora, a princípio, adequadas, devem ser objeto de oportuna avaliação, mediante melhor fundamentação ou reformulação de seus termos.
184. A abordagem a ser dada em cada caso é indicada em cada um dos tópicos acima, onde já detalhadas as situações apuradas.
185. Cumpre alertar que o atendimento às recomendações efetivadas pelo Controle Interno deverá ser verificado nas contas do exercício de 2012, dando-se especial atenção àquelas cujo exame de mérito nas presentes contas acarretar a efetivação de determinações, pelo Tribunal.

CONCLUSÃO

186. Várias irregularidades foram apuradas nos autos, valendo indicar as mais significativas e já bem definidas:
- a) descumprimento do percentual mínimo de 50% de aplicações no semiárido, estabelecido no art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal (parágrafos 9, 11, 74-75, 132-135 e 157-159);
 - b) falta de indicadores de eficiência para fins de subsidiar a avaliação da gestão dos recursos aplicados pelo Fundo, principalmente no que tange aos custos dos benefícios gerados e aos retornos dos recursos aplicados (parágrafos 9, 12, 76, 138-141 e 157-159);
 - c) baixa geração de empregos decorrente das aplicações dos recursos do FNE, acompanhada de utilização de indicador de efetividade superestimado, o que levou à apresentação de resultado irreal pretensamente obtido pelo Fundo (parágrafos 9, 13, 77 e 157-159);
 - d) falta de cobrança judicial de 18.182 operações de crédito parcialmente lançadas em prejuízo, com prazo de espera vencido, montando a R\$ 720,50 milhões (parágrafos 9, 14, 78-82 e 121-124);
 - e) falta de providências para a classificação como irregulares e para o vencimento antecipado de 9.135 operações de crédito com insuficiência de garantias, sendo que 808 delas, no montante de R\$ 76,41 milhões, passaram à condição de insuficiência de garantias no exercício de 2011 (parágrafos 9, 15 e 83-87);
 - f) falta de providências para a classificação como irregulares e para o vencimento antecipado de 2.857 operações com desvio de crédito (parágrafos 9, 16 e 88-93);

g) falta de providências para a apuração de responsabilidades pela inexistência de cobrança judicial de 4.154 operações de crédito inadimplidas classificadas pelo BNB como “ajuizamento não possível”, em decorrência de irregularidades como “inexistência de documentos”, “prescrição” e “vício legal” (parágrafos 9, 17, 94-95, 121-124 e 149-151);

h) vários tipos de irregularidades na concessão e administração dos créditos e respectivas garantias, em atos praticados durante o exercício de 2011, em todas as dezessete operações incluídas em amostra de auditoria, no âmbito de seis agências do Ceará, envolvendo montante de R\$ 53,69 milhões (parágrafos 9 (alínea “h”), 19-28, 33-36, 39-41, 57, 150 e 161-162);

i) vários tipos de deficiência nos processos de avaliação da capacidade técnica, econômica e financeira dos mutuários; análise das propostas de crédito; aprovação das propostas pelos diversos níveis de decisão; liberação dos recursos; realização de vistorias prévias e de acompanhamento dos empreendimentos financiados; aprovação das aplicações realizadas pelas empresas beneficiárias; avaliação e aceitação das garantias e respectivos seguros; acompanhamento da suficiência das garantias durante a evolução dos projetos financiados; recuperação de créditos; realização e registro da conformidade dos diversos processos pelo órgão de controle interno do Banco; manutenção de sistemas de informação que subsidiam as tomadas de decisão; planejamento, estruturação e realização de auditorias internas (parágrafos 28, 30, 33-36, 39-41, 55, 57, 60-63 e 161-162);

j) danos diretos ao erário, decorrentes das irregularidades apontadas na alínea “h” (parágrafos 29 e 33-35).

187. As irregularidades e fragilidades detectadas levaram o Controle Interno a propor a irregularidade das contas de um superintendente estadual e ressalvas nas contas do superintendente da Área de Recuperação de Crédito, de dois diretores e dos dois ocupantes da presidência do BNB durante o exercício (parágrafos 45-51 e 54-59).

188. Diante dos registros constantes dos tópicos anteriores, cumpre indicar algumas constatações importantes quanto ao encaminhamento dos autos (parágrafos 11-28, 37-44, 60-96, 121-124, 128-156, 159, 163 e 178-184):

a) as constatações mais significativas apuradas nos autos já são objetos de apuração em outros processos que tramitam no âmbito do TCU, havendo necessidade de aguardar o posicionamento finalmente adotado em cada um deles, o que aponta para um futuro sobrestamento destes autos (parágrafos 38, 44, 79, 95, 96, 101-115, 121-124 e 139-150);

b) as constatações originadas do trabalho do Controle Interno geraram grande quantidade de recomendações, comunicadas ao BNB no exercício de 2012, muitas delas referentes a assuntos tratados em planos de ação já submetidos à CGU/CE (parágrafos 11-28);

c) devido ao tempo decorrido desde a comunicação das mencionadas recomendações, cumpre buscar, junto ao órgão de controle, informações atualizadas sobre os assuntos nelas abordados, inclusive para esclarecer sobre os fatos apurados, obter dados mais objetivos existentes a respeito deles e apurar a persistência ou não das pendências, com o fim de subsidiar o posicionamento de mérito sobre as presentes contas, permitindo efetivar determinações importantes para o aprimoramento da administração do Fundo e promover eventual responsabilização dos gestores (parágrafos 37-44);

d) outros registros verificados nos autos exigem, também, a busca de complementação de informações junto à CGU (parágrafos 128-156);

e) a realização prévia de diligência à CGU/CE é imprescindível não só para subsidiar posicionamento de mérito sobre as irregularidades apuradas, mas, também, para permitir, nas fases posteriores do processo, fundamentar futura diligência a ser realizada junto ao BNB, assim como eventual estabelecimento de contraditórios com os diversos responsáveis.

189. Assim, propõe-se a realização de diligência à Controladoria Geral da União no Estado

do Ceará, para a obtenção das informações necessárias ao esclarecimento das irregularidades e falhas apontadas nos autos, à atualização de informações, à complementação de dados e à explicitação de posicionamentos do Controle Interno acerca da situação atual das providências do BNB quanto às recomendações encaminhadas à empresa, para fim de subsidiar as fases posteriores deste processo, incluindo a atualização de informações junto ao Banco e o estabelecimento dos contraditórios que se revelarem necessários.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

190. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 157 e 201, § 1º, do Regimento Interno/TCU, realizar diligência à Controladoria Geral da União no Estado do Ceará, para que, no prazo de quinze dias, apresente à Secex/CE, o seguinte:

1. cópia das Solicitações de Auditoria 2012.03533/06, 2012.03533/10, 2012.03533/11, 2012.03533/17 e 2012.03533/18;
2. descrição da situação mais recente examinada pelo Controle Interno a respeito dos seguintes assuntos (objetos das Solicitações de Auditoria 2012.03533/06, 2012.03533/10, 2012.03533/11, 2012.03533/17 e 2012.03533/18), referentes à gestão do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE), contemplando o exame das informações posteriormente prestadas pelo BNB e o nível atual de atendimento às respectivas recomendações, efetivadas quando do exame das contas do Fundo, exercício de 2011:
 - 2.1. baixa geração de empregos decorrente das aplicações do FNE, em confronto com os recursos financiados;
 - 2.2. indicador de efetividade “emprego” superestimado, em função da utilização de parâmetros irreais, em comparação com os dados constantes da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Cadastro geral de Empregados e Desempregados (Caged);
 - 2.3. falta de providências para a classificação como irregulares e para o vencimento antecipado de 9.135 operações de crédito com insuficiência de garantias;
 - 2.4. falta de providências para a classificação como irregulares e para o vencimento antecipado de 2.857 operações com desvio de crédito;
3. planilhas eletrônicas e outras relações que acompanharam as Solicitações de Auditoria 2012.03533/17 e 2012.03533/18;
4. planilhas eletrônicas e outras relações encaminhadas pelo BNB em acompanhamento às manifestações referentes às Solicitações de Auditoria indicadas na alínea anterior;
5. planilhas eletrônicas e outras relações registrando discriminações de casos de operações com cobranças judiciais indevidamente pendentes, elaboradas pela CGU/CE ou pelo BNB, posteriormente à época da emissão das mencionadas Solicitações de Auditoria;
6. planilhas eletrônicas e outras relações, elaboradas pela CGU/CE ou pelo BNB posteriormente à época da emissão do Relatório de Auditoria Anual de Contas 2012.03533, registrando discriminações de casos relativos às 9.135 operações de crédito com insuficiência de garantias mencionadas nesse relatório;
7. planilhas eletrônicas e outras relações, elaboradas pela CGU/CE ou pelo BNB posteriormente à época da emissão do Relatório de Auditoria Anual de Contas 2012.03533, registrando discriminações de casos relativos às 2.857 operações quanto às quais foi detectado desvio de crédito, conforme apontado nesse relatório;
8. descrição pormenorizada do conteúdo das planilhas acima requisitadas;
9. descrição, quanto às operações abaixo listadas, relacionadas às constatações

registradas nos itens 3.1.1.5 a 3.1.1.39 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 2012.03533, do nível de cumprimento das recomendações referentes a cada uma dessas operações (numeração conforme registrados nas constatações, nesse relatório), no que couber a cada uma delas:

9.1. operações:

- B1000021901/001
- B0000037301/001
- B0000020701/001
- A900018701/001
- B1000000701/001
- B100001001
- B100007301
- B000002401/001
- B000016701/0001
- B000016201/001
- B000022101
- B000023101/001
- B000025001
- B1000006
- B100001101/001
- B100213401/001
- A9000029601

9.2. recomendações:

- 9.2.1. apuração das responsabilidades dos funcionários do BNB que tenham concorrido por ação ou omissão para os problemas apontados;
- 9.2.2. comunicação dos indícios de crime ao Ministério Público e ao Departamento de Polícia Federal;
- 9.2.3. aplicação, aos mutuários, das penalidades contratuais previstas;
- 9.2.4. inclusão, para fim de constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, em obediência à Resolução – CMN 2.682/1999, das operações do mesmo grupo econômico das empresas envolvidas nas irregularidades;
- 9.2.5. realização de nova avaliação do terreno dado em garantia da operação, para certificação do procedimento anterior;
- 9.2.6. reavaliação do risco da operação, na forma prevista na Resolução – CMN 2.682/1999, promovendo, em consequência, o seu provisionamento integral;
- 9.2.7. antecipação do vencimento da operação;
- 9.2.8. execução das garantias da operação;

10. descrição das medidas adotadas e dos resultados alcançados para atendimento às recomendações abaixo, relacionadas às constatações registradas nos itens 3.1.1.5 a 3.1.1.39 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 2012.03533:

- 10.1. normatização visando à comprovação da efetiva aplicação dos recursos financiados;
- 10.2. normatização visando à certificação da existência dos bens adquiridos com os recursos dos contratos de financiamento e sua efetiva utilização operacional nos

- respectivos empreendimentos;
- 10.3. normatização visando à avaliação dos bens dados em garantia dos financiamentos, à certificação da sua existência e à preservação do valor necessário à cobertura devida, ao longo da vigência dos respectivos contratos, inclusive no que concerne à compatibilidade dos valores com os praticados no mercado;
 - 10.4. ampliação da relação entre o valor da garantia e o valor do crédito, quando efetivada exclusivamente mediante “alienação fiduciária”, sem que os sócios tenham bens suficientes para lastrear aval;
 - 10.5. revisão dos procedimentos relacionados à liberação dos recursos dos financiamentos;
 - 10.6. inclusão de critérios normativos objetivos para avaliar a capacidade de aporte de recursos do mutuário, conforme previsto na cédula de crédito;
 - 10.7. revisão dos normativos relacionados à contratação de seguros sobre os bens dados em garantia dos financiamentos;
11. descrição sobre a situação atual da implantação do modelo de avaliação de risco de crédito adotado pelo BNB, objeto de recomendações, no Relatório de Auditoria Anual de Contas 2009.247670, reiteradas por meio do item 2.1.1.1.17 da Nota Técnica 13759/2011/APE/CGU;
12. descrição sobre a situação atual verificada quanto às providências adotadas para saneamento de irregularidades constatadas em operações de crédito, conforme registros efetuados no item 2.1.2.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 2011.09659, tratando de comprovação da aplicação dos recursos por meio de documentos fiscais inidôneos;
13. descrição sobre a situação atual verificada quanto às providências adotadas para saneamento da irregularidade relativa à extensão, por meio de Resolução, de benefícios para renegociação de dívidas operacionais de investimento de custeio contratadas com fruticultores, no âmbito do FNE (Resolução – Condell 19/2009), objeto de registro no item 1.1.3.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 2009.247670, reiterado no item 2.2.1.2 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 2011.09659.

Secex/CE, em 10 de junho de 2014.

(assinado eletronicamente)

ROBERTO JOSÉ FERREIRA DE CASTRO

AUFC – Matrícula 733-1