

**Proc. TC-000.612/2011-1**  
**Tomada de Contas Especial**  
**Recursos de Reconsideração**

**Parecer**

Na presente etapa processual são examinados os Recursos de Reconsideração interpostos aos termos do Acórdão n.º 2972/2014-TCU-1.ª Câmara individualmente pelos Senhores Eliel Francisco de Assis e José de Ribamar Freitas Vieira e, em conjunto, pelas Senhoras Maria de Fátima Jansen Rocha, Marinéa Ferreira Lobato e Leudina de Souza Mota (peça 226, 228 e 229).

2. Por intermédio da deliberação recorrida, os referidos responsáveis, ora recorrentes, tiveram as contas julgadas irregulares e foram condenados ao pagamento do débito decorrente da concessão de financiamentos pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB) às associações na 2.ª etapa do projeto Polo de Confeccões de Rosário/MA em contrariedade às normas de operação de crédito da instituição bancária e, também, do pagamento dos equipamentos previstos nas operações (máquinas de costura) sem a respectiva entrega pela empresa fornecedora. Não houve aplicação de penalidade aos responsáveis, por questão de proporcionalidade, em virtude da incidência da prescrição da pretensão punitiva relativamente a uma parte dos agentes arrolados nos autos (item 23 do voto).

3. No exame das razões recursais, a Secretaria de Recursos (Serur) obteve basicamente os seguintes resultados (peças 279/281):

a) o Relator *a quo* expressamente rejeitou as alegações de defesa apresentadas pelo Senhor José de Ribamar Freitas Vieira, restando improcedente o cerceamento de defesa por ele suscitado no recurso (peça 279, itens 5 e 9, letra “a”);

b) o documento intitulado “Anexo do Parecer do Comag de 27/02/96” (peça 95, p. 13) é idôneo e suficiente para comprovar a participação dos membros do Comitê de Crédito da Agência São Luís/Centro do BNB (Comag) na liberação de recursos para o projeto (peça 279, itens 6, 7 e 9, letra “b”);

c) houve falha (do Tribunal) ao se atribuir a responsabilidade pelo dano ao erário aos agentes que aprovaram a liberação de recursos, quando esta não pode ser considerada a causa determinante para a ocorrência de dano ao erário, mas sim o malogro do projeto para o qual os recursos se destinavam, o que, por sua vez, não pode ser atribuído a quem meramente liberou os recursos (peça 279, itens 8 e 9, letra “c”);

d) a liberação dos recursos pelo Comag não é suficiente para estabelecer o nexo entre essa conduta e o dano apurado nos autos, porque o financiamento é um procedimento composto de muitas etapas e muitos atos, no qual se insere a aprovação e a liberação dos recursos. O Ministério Público junto ao TCU, embora tenha considerado que essa conduta contrariou normas de operação de crédito, não pontou, contudo, quais foram as normas inobservadas (peça 280, itens 6 e 7);

e) a autorização de adiantamento, em si, não é um ato irregular. Embora não seja a regra, tal procedimento é perfeitamente possível desde que prevista em normas e precedida das cautelas e garantias que usualmente cercam as operações bancárias. Daí porque o documento à peça 95, p. 13 (“Anexo do Parecer do Comag de 27/02/96”) não é suficiente para comprovar a ilicitude da conduta e evidenciar o nexo entre ela e o dano em questão (peça 280, item 8).

4. A proposta de mérito da Unidade Técnica é por dar provimento aos Recursos de Reconsideração, excluindo-se da responsabilidade de ressarcimento do débito os agentes do BNB que liberaram os valores (item 10 das peças 279 e 280).

5. De início, lembre-se que o presente processo de Tomada de Contas Especial foi instaurado de forma apartada dos autos do TC-350.275/1996-3 (Auditoria), em cumprimento do subitem 9.3 do Acórdão n.º 3273/2010-TCU-Plenário ali proferido, para apurar especificamente o débito referente à aplicação irregular de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) na 2.ª etapa do projeto “Polo de Confeccões de Rosário”, desenvolvido na cidade de Rosário/MA. Outros dois processos de TCE – TC-000.605/2011-5 e TC-000.615/2011-0 – também foram instaurados, em cumprimento dos subitens 9.2 e 9.4 da referida deliberação, para apuração

de débitos ocorridos na 1.<sup>a</sup> etapa do projeto e na concessão de empréstimo com recursos do BNB para capital de giro da empresa-âncora do projeto. Por fim, deu-se seguimento no próprio TC-350.275/1996-3 às audiências dos responsáveis pelos recursos do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) originados do Acordo de Empréstimo/Bird n.º 2862/BR e aplicados na 1.<sup>a</sup> etapa do Polo de Confecções de Rosário/MA.

6. Os procedimentos de contraditório e ampla defesa dos responsáveis do BNB, em sede de citação nos autos, abrangeram as duas vertentes de irregularidades que fundamentam a configuração do débito na 2.<sup>a</sup> etapa do projeto, quais sejam, a concessão de financiamentos às associações em contrariedade às normas de operação de crédito da instituição bancária e o pagamento dos equipamentos previstos nas operações sem a respectiva entrega pela empresa fornecedora (antecipação de pagamento).

7. Além disso, para os agentes que não integravam o quadro do BNB, as citações se referiram, assinalada a solidariedade dos gestores da instituição financeira, às irregularidades de ausência de fornecimento das máquinas de costura objeto do contrato, apesar de a empresa ter recebido antecipadamente o valor total do fornecimento (Nissin Brasil Indústria de Máquinas e Equipamentos S/A, sucessora da Yamacom Nordeste S/A, e respectivo sócio/representante, Senhor Chhai Kwo Chheng) e de concorrência para o dano ao erário, ante a viabilização dos recursos financeiros para as associações, mediante a elaboração de projetos (empresa Almeida Consultoria Ltda. e respectivo dirigente, Senhor José de Ribamar Reis de Almeida).

8. Especificamente acerca das duas irregularidades imputadas aos agentes do BNB integrantes do Comag, constam expressamente do relatório transcrito no Acórdão n.º 3273/2010-TCU-Plenário (TC-350.275/1996-3; peça 2, pp. 15/16) os seguintes aspectos técnicos e jurídicos que as fundamentam (grifos nossos):

*“5.6.16. Dadas as ocorrências relatadas, bem como os documentos juntados aos autos acerca dos mencionados financiamentos concedidos pelo BNB para grupos vinculados à denominada 2.<sup>a</sup> etapa do Polo de Confecções de Rosário, temos os seguintes indícios de irregularidades:*

***a) Empréstimos autorizados em valor superior ao limite de alçada***

*Irregularidade idêntica à que ocorreu na 1.<sup>a</sup> etapa do empreendimento, com diferença de valores. Para a 2.<sup>a</sup> etapa, o BNB concedeu aos 90 grupos de trabalhadores empréstimos no valor unitário de R\$ 44.722,00, totalizando R\$ 4.024.980,00.*

*Tomados individualmente, ou seja, considerando-se que a cada grupo corresponderia o financiamento de um pequeno empreendimento, isolado e independente dos demais vinculados à fábrica, não teria havido violação de limite deferível por parte da instância que autorizou os financiamentos (Comitê de Crédito da Agência - Comag), uma vez que tal alçada era de até R\$ 121.000,00.*

*Entretanto, nenhum dos grupos de trabalhadores poderia ser considerado de forma individualizada, pois todas as associações estavam integradas em um só complexo industrial e eram, por isso, interdependentes. Impossível, portanto, admitir a existência de qualquer desses grupos de trabalhadores funcionando isoladamente.*

*Desse modo, o empreendimento deveria ser tomado no seu conjunto, de modo que se teria um só financiamento no valor de R\$ 4.024.980,00, o que ultrapassaria o limite de alçada do Comag da agência São Luís - Centro do BNB.*

*Critério de auditoria: Manual Básico-Operações de Crédito do BNB, Título 5-Programas Especiais, Capítulo 1-Programa de Fomento à Geração de Emprego e Renda do Nordeste do Brasil (Proger), item 9.6-’ d’. [peça 92, p. 51]*

***b) Liberação de recursos sem comprovação do recebimento dos bens financiados***

*As máquinas financiadas com o crédito liberado pelo BNB não foram recebidas pelos representantes legais das associações (grupos de trabalhadores) titulares dos financiamentos. Segundo informa o próprio BNB (Ofício de 19/2/2003, item 2-’ a’ -2.<sup>a</sup> Etapa), a fornecedora nunca chegou nem a remeter as máquinas para o polo aos cuidados da empresa-âncora, como fez na 1.<sup>a</sup> etapa. Os recursos financeiros, no entanto, foram integralmente liberados na conta do fornecedor em março/1996 (fl. 08 do vol. 10).*

*A liberação antecipada dos recursos para o fornecedor não foi autorizada pelos mutuários e contrariou frontalmente disposição contida Manual de Procedimentos-Operações de Crédito do BNB, que subordina o desembolso de qualquer parcela do empréstimo à prévia autorização por escrito do*

*mutuário, bem como ao prévio recebimento do bem objeto do financiamento. Além da infração a norma interna do BNB, o não recebimento dos bens pelos grupos de trabalhadores configura também inadimplemento de obrigação contratual tanto por parte do BNB (entrega aos mutuários dos recursos financeiros ou dos bens financiados), quanto por parte do fornecedor (entrega dos bens aos adquirentes).*

*Critério de auditoria: Manual de Procedimentos-Operações de Crédito do BNB, Título 12-Desembolso do Crédito, Capítulo 1-Disposições Gerais, item 2- 'c' (fl. 32 do vol. 10); [peça 92, p. 33] art. 1.092, parágrafo único, do Código Civil de 1916, vigente à época da inexecução contratual.”*

9. Portanto, as ações desenvolvidas nos presentes autos – e também nos demais processos instaurados em apartado – não constituem apurações autônomas ou isoladas, mas antes representam uma continuidade dos esforços de auditoria do processo originário, cujos resultados integraram o relatório da decisão ali proferida e foram objeto de exame no voto acolhido pelo Plenário do Tribunal. Assim, a enunciação sumária feita no pronunciamento desta representante do Ministério Público acerca da conduta dos responsáveis contrária às normas de operação de crédito (peça 155, itens 20/23) está inserida no contexto da continuidade do resultado da auditoria em sede de TCE e dos termos das citações, evidenciando-se despidendo naquele momento a transcrição que ora se fez a título de esclarecimento da questão mencionada pela Serur sobre a ausência de indicação, por este *Parquet*, das normas internas do BNB descumpridos pelos integrantes do Comag (item 3, letra “d”, deste parecer).

10. A propósito, a linha de raciocínio desenvolvida pela Serur sobre a insuficiência da liberação antecipada de recursos para estabelecer o nexo entre essa conduta e o dano ao erário (item 3, letras “c”, “d” e “e”, deste parecer) somente seria factível, a nosso ver, se a antecipação de pagamento fosse, no caso concreto (e não de forma genérica como alude a Unidade Técnica), permitida pelas normas do BNB e precedida das cautelas e garantias usuais de operações bancárias. Entretanto, a garantia prevista nas operações contratadas estava dirigida aos membros das associações, na forma de alienação fiduciária dos equipamentos (peça 94, p. 41), obviamente insuscetível de ser exercida ante a falta de entrega dos bens pela fornecedora. Como se viu, o pagamento antecipado e sem anuência dos associados (e sem previsão nas cláusulas das cédulas de crédito industrial para suprir essa exigência) contrariou expressamente dispositivo normativo interno da instituição bancária – 3102-Manual de Procedimentos-Operações de Crédito do BNB, Título 12-Desembolso do Crédito, Capítulo 1-Disposições Gerais, item 2, letra “c” (peça 92, p. 33) –, o qual transcrevemos a seguir para mais bem se compreender a infringência cometida (grifo nosso):

#### ***“Liberações ao Mutuário e a Terceiros***

2 *Os financiamentos serão liberados de acordo com as necessidades do empreendimento e de acordo com o cronograma de aquisições e serviços, observados os seguintes critérios:*

(...)

*c) no caso de pagamento a terceiros, a agência solicitará do mutuário autorização por escrito para efetuar o referido desembolso, salvo se o instrumento de crédito já contiver cláusula nesse sentido, e só efetuará o desembolso após verificada a entrega do bem objeto do financiamento, conforme as especificações, em perfeito estado e em plenas condições de financiamento e/ou de utilização;”*

11. Portanto, o nexo de causalidade entre a conduta praticada e o dano ao erário decorre, na sequência das irregularidades cometidas nas fases anteriores de concepção e desenvolvimento do projeto, do procedimento irregular de efetuar, antecipadamente e sem a anuência dos associados, o pagamento dos recursos à empresa conjugado com a ausência de fornecimento dos equipamentos. Se não tivesse havido a referida antecipação, não ocorreria o dano ao erário mesmo com a superveniência da irregularidade de falta de fornecimento dos equipamentos na 2.<sup>a</sup> etapa do projeto.

12. No tocante à identificação dos agentes do BNB responsáveis pela concessão irregular de financiamentos às associações na 2.<sup>a</sup> etapa do projeto, assiste razão aos recorrentes acerca da similaridade da assinatura aposta no carimbo do Comag com a constante da ficha cadastral do Superintendente Regional de Agências, Senhor Adalberto Felinto da Cruz (peças 94, p. 29 e 51; e 103, p. 44), distinguindo-se da firma de autoria do Coordenador originário daquele Comitê, Senhor Moisés Bernardo de Oliveira, anteriormente referenciada no pronunciamento deste *Parquet* (peça 155, item 10).

13. A despeito dessa circunstância, não há embasamento suficiente para eximir o Comag de responsabilidade pela concessão irregular dos financiamentos, ou mesmo para atribuí-la ao Comag Extraordinário como supõem os recorrentes, pois a assinatura da autoridade superior do BNB está objetivamente aposta sobre o carimbo do Comag (e não do Extraordinário), a par de que estava normativamente prevista a possibilidade de participação do Superintendente Estadual (ou Regional) nas reuniões do Comag, como se verifica pelas disposições auxiliares de crédito do BNB – 2101-Manual Auxiliar-Operações de Crédito, Título 8, Capítulo 2, item 3, letra “a” (peça 102, p. 56; grifos nossos):

**“Composição dos Comitês**

*3 Os comitês de avaliação de crédito serão compostos por um número ímpar de membros, no mínimo 3 e no máximo 5, incluído o respectivo coordenador, salvo nas seguintes hipóteses:*

- a) as reuniões do COMAG a que esteja presente o Superintendente Regional de Agências;*
- b) o COMAG Extraordinário.”*

14. Assim, considerando o elemento objetivo de que a assinatura aposta no carimbo do Comag nas propostas de crédito do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) é compatível com a do Senhor Adalberto Felinto da Cruz, sobre ele também recai a responsabilidade pela irregularidade. Todavia, decorridos até a atualidade cerca de 20 (vinte) anos do evento, resta inviável acrescer aos autos a responsabilidade da referida autoridade signatária, ante a incidência de prejuízo ao contraditório e à ampla defesa do agente do BNB, consoante a jurisprudência corrente no Tribunal sobre a matéria processual à luz do art. 6.º, inciso II, da Instrução Normativa TCU n.º 71/2012.

15. Ainda quanto à concessão irregular dos financiamentos, mantém-se a responsabilidade dos gestores da Agência São Luís/Centro do BNB Senhor Moisés Bernardo de Oliveira (Gerente Geral) e Senhor Eliel Francisco de Assis (Gerente de Negócios) pela efetiva participação no evento, conforme se verifica pelas respectivas assinaturas apostas no documento “Anexo-Orçamento”, integrante da cédula de crédito industrial (peça 94, p. 45). Por ser insuscetível de identificar individualmente os demais membros do Comitê que participaram da referida reunião do dia 27/02/96 (em que a assinatura é compatível com a do Superintendente Regional), embora tal data coincida com a de liberação antecipada dos recursos, ficam os agentes arrolados nos autos nessa qualidade excluídos de responsabilidade pelo cometimento da irregularidade de concessão dos financiamentos na 2.ª etapa do projeto, a saber: Senhor José Ribamar Freitas Vieira e Senhoras Maria de Fátima Jansen Rocha, Marinéa Ferreira Lobato e Leudina Mota Lima.

16. Semelhante linha de raciocínio não se estende à irregularidade de liberação antecipada dos recursos à empresa fornecedora, subsistindo inalterado na atualidade o entendimento consignado por esta representante do Ministério Público anteriormente (acolhido no voto da deliberação recorrida), conforme trecho transcrito a seguir (peça 155):

*“11. No tocante à liberação antecipada dos valores dos financiamentos da 2.ª etapa do projeto, a empresa Yamacom Máquinas do Nordeste S/A em carta dirigida à Agência São Luís do BNB em 26.02.96 (peça 94, p. 8-9), fazendo referência à contratação de operações do Polo de Confecções de Rosário e à condição de ser empresa vencedora da tomada de preços para fornecimento das máquinas de costura, solicita a liberação de recursos para efetivar um adiantamento dos equipamentos, com base na seguintes justificativas:*

*‘Tal solicitação prende-se ao fato [de] que todo o maquinário é feito sob encomenda no exterior, com prazo de entrega em torno de 120 (cento e vinte) dias, e que a liberação solicitada é por demais necessária, pois temos que cumprir o cronograma preestabelecido pelo projeto proposto.’*

*12. Ainda relacionado com o tópico de liberação antecipada dos créditos, consta dos autos documento assinado pelos seis integrantes do Comag – Senhores Moisés Bernardo de Oliveira, Eliel Francisco de Assis, Maria de Fátima Jansen Rocha, Marinéa Ferreira Lobato, Leudina Mota Lima, José Ribamar Freitas Vieira – com o seguinte teor (peça 95, p. 13; grifos nossos):*

*‘ANEXO DO PARECER DO COMAG DE 27/02/96*

*O COMAG aprovou a presente operação na forma pleiteada, autorizando na oportunidade o desembolso dos recursos para adiantamento ao fornecedor dos equipamentos financiados, visto que estes são fabricados no exterior sob encomenda, conforme carta de 26.02.96 da empresa vencedora da concorrência. São Luís-MA, 27.02.96 [seguem-se as assinaturas dos integrantes do Comag]’*

13. *Outros elementos da operação constam ainda da cédula de crédito industrial, com data de 27.02.96 e valor individual de R\$ 44.722,00, assinada pelos representantes dos grupos beneficiários (peça 94, p. 40-46). Entre outras informações, estão indicados os vencimentos das operações, os encargos financeiros, entre eles o 'del credere' de 6% a.a. (prêmio devido ao BNB em virtude do risco de crédito) e a aplicação de rebate básico (redução de encargos financeiros em determinadas condições).*

14. *Assim, com base nesse breve histórico das operações de crédito do Polo de Confeções de Rosário/MA, é possível se concluir, de início, que o Comag, representado pelo seu Gerente Geral ou Coordenador, efetivamente aprovou a concessão dos financiamentos pelo BNB na forma requerida na proposta da empresa Almeida Consultoria Ltda., conforme carimbos apostos nos respectivos documentos (peça 94, p. 28 e 51). Todos os integrantes do Comag, por meio do documento 'Anexo do Parecer do Comag de 27.02.96' (peça 95, p. 13), aprovaram a operação e autorizaram o adiantamento dos recursos à Yamacom, conforme por ela solicitado."*

17. Não há de se prevalecer também o argumento dos recorrentes contrariamente a essa imputação de responsabilidades, no sentido de que seria indispensável agregar aos autos as atas das reuniões do Comag para efeito de definir a atuação dos agentes no caso concreto, inclusive se teria havido discordância ou não de algum membro quanto à matéria decidida. A nosso ver, embora estivesse normativamente prevista no BNB a elaboração das atas das reuniões dos comitês (peça 102, p. 57, item 15), os documentos dos dossiês das operações remetidos pela instituição financeira ao Tribunal no curso da auditoria não fazem referência alguma à existência de atas das reuniões, limitando-se a atuação do Comag, especificamente nos casos tratados nestes autos, à adoção de um procedimento padrão e simplificado de aprovação de concessões de crédito, liberação de recursos e alterações contratuais por meio de carimbos assinados pela autoridade coordenadora dos eventos, não havendo em todos os casos alguma informação sobre atas.

18. Por esses motivos, a alegação dos recorrentes acerca da existência das atas deliberativas, embora plausível em tese ante a previsão normativa, situa-se no plano da mera pressuposição, sem amparo nos documentos dos dossiês ou destes autos, olvidando-se de que a prática do conjunto das irregularidades cometidas nas operações se origina exatamente de descumprimento de normativos internos do BNB. Ademais, a teor do art. 93 do Decreto-lei n.º 200/67 c/c o art. 145 do Decreto n.º 93.872/86, o ônus da prova da regularidade da aplicação dos recursos públicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), na qual se incluem evidências da existência das atas deliberativas nas reuniões do Comag ou de outros documentos equivalentes, recai sobre os agentes do BNB arrolados nos autos, e não sobre o Tribunal ou este Ministério Público.

19. Ainda sob a perspectiva de atuação nas situações concretas, o Comag agiu decisivamente nas operações, independentemente de deter ou não competência para deliberar especificamente sobre a liberação antecipada dos recursos dos financiamentos, resultando improcedente também o argumento em contrário dos recorrentes nesse aspecto.

20. Por fim, consignamos que o entendimento desenvolvido nos itens 8.10/8.13 da instrução da Unidade Técnica à peça 279, no tocante à efetiva aquisição das máquinas de costura e à continuidade das operações até a data da vistoria, se aplica à 1.ª etapa do empreendimento (conforme documentos referenciados às peças 95, pp. 11/12 e 15/16; e 106, p. 1), e não à 2.ª etapa do projeto de que cuidam estes autos, sobre a qual o relatório da fiscalização indica a ausência de entrega dos equipamentos pagos (peça 96, pp. 17/38).

21. Quanto às demais razões recursais apresentadas nos autos, não há reparos de relevo a acrescer ao exame realizado pela Serur.

22. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se, em divergência da proposta da Unidade Técnica às peças 279/281, por que sejam conhecidos os Recursos de Reconsideração interpostos aos termos do Acórdão n.º 2972/2014-TCU-1.ª Câmara para, no mérito:

a) dar provimento parcial aos pedidos apresentados pelos recorrentes Senhor José Ribamar Freitas Vieira e Senhoras Maria de Fátima Jansen Rocha, Marinéa Ferreira Lobato e Leudina Mota Lima acerca das respectivas participações na concessão dos financiamentos na 2.ª etapa do projeto, excluindo-as de responsabilidade pelo evento irregular; e

b) negar provimento aos pedidos feitos pelos recorrentes Senhores Eliel Francisco de Assis e José de Ribamar Freitas Vieira e Senhoras Maria de Fátima Jansen Rocha, Marinéa Ferreira Lobato e

Leudina de Souza Mota acerca das demais ocorrências que lhes foram imputadas nos autos, mantendo-se inalterado o julgamento de irregularidade das contas e a condenação em débito nos termos do subitem 9.2 do Acórdão n.º 2972/2014-TCU-1.ª Câmara.

Ministério Público, 6 de abril de 2016.

**Cristina Machado da Costa e Silva**  
Subprocuradora-Geral