

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por determinação do Acórdão 3273/2010 - Plenário, em razão de irregularidades na aplicação de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), por parte do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), na 2ª etapa do projeto denominado Polo de Confecções de Rosário, localizado na cidade de Rosário/MA, envolvendo a concessão de financiamentos, com recursos do FNE, para a aquisição de 990 máquinas de costura.

2. Por meio do Acórdão 2972/2014 – 1ª Câmara, este Tribunal julgou irregulares as contas dos Srs. Moisés Bernardo de Oliveira, Eliel Francisco de Assis, Maria de Fátima Jansen Rocha, Marinéa Ferreira Lobato, Leudina Mota Lima, José de Ribamar Freitas Vieira, Chhai Kwo Chheng, José de Ribamar Reis de Almeida e das empresas Nissin Brasil Indústria de Máquinas e Equipamentos S.A. e Almeida Consultoria Ltda., condenando-os, solidariamente, ao pagamento do débito apurado.

3. De acordo com o consignado no voto condutor da decisão recorrida, as irregularidades consistiram na concessão de financiamentos em contrariedade às normas de operação de crédito do BNB, bem como nos pagamentos antecipados das máquinas de costura, as quais não foram entregues.

II

4. Nesta oportunidade aprecio recursos de reconsideração interpostos por Eliel Francisco de Assis, José de Ribamar Freitas Vieira, Leudina de Souza Mota, Maria de Fátima Jansen Rocha e Marinéa Ferreira Lobato contra a mencionada deliberação.

5. O Sr. José de Ribamar Freitas Vieira alega, em síntese, afronta ao direito constitucional do contraditório e da ampla defesa, uma vez que suas alegações de defesa não teriam sido analisadas.

6. Aduz, ainda, a insuficiência do conjunto probatório em que se basearam as responsabilizações e a incorreção da atribuição de responsabilidades, tendo em vista que outros agentes teriam participado da aprovação das operações de financiamento tratadas nos autos.

7. Os demais recorrentes, Eliel Francisco de Assis, Leudina de Souza Mota, Maria de Fátima Jansen Rocha e Marinéa Ferreira Lobato, também questionam o conjunto probatório de que fez uso o Tribunal para suas responsabilizações.

III

8. Após o exame das razões recursais, a unidade técnica concluiu que a alegação de cerceamento de defesa não procede, uma vez que o relator **a quo** rejeitou expressamente as alegações de defesa apresentadas pelo recorrente.

9. Para a Serur, também não procede a alegação de que o conjunto probatório em que se basearam as responsabilizações seria insuficiente, pois o documento em questão, o “Anexo do Parecer do Comag” de peça 95, p. 13, mostra-se idôneo e suficiente para comprovar a participação dos membros do Comag na liberação de recursos para o projeto.

10. Por outro lado, entende que haveria falha na atribuição de responsabilidade pelo débito apurado, uma vez que a aprovação da liberação dos recursos não pode ser considerada a causa determinante para a ocorrência do dano ao erário.

11. Dessa forma, propõe que os recursos sejam conhecidos e providos, de forma a excluir a responsabilidade dos agentes responsáveis pela liberação dos recursos pelo débito apurado.

12. O Ministério Público, por sua vez, manifesta sua divergência em relação à proposta da Serur. Para a representante do **parquet**:

“(...)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 2ª etapa do projeto.”

13. No que se refere à concessão irregular dos financiamentos, pugna por manter a responsabilidade dos gestores da Agência São Luís/Centro do BNB, Sr. Moisés Bernardo de Oliveira (Gerente Geral) e Sr. Eliel Francisco de Assis (Gerente de Negócios), uma vez que participaram efetivamente do procedimento, conforme as assinaturas apostas na cédula de crédito industrial. Contudo, entende que não devem ser responsabilizados por essa ocorrência o Sr. José Ribamar Freitas Vieira e as Sras. Maria de Fátima Jansen Rocha, Marinéa Ferreira Lobato e Leudina Mota Lima, dado que não foi possível identificar a participação deles na reunião do Comitê de Crédito da Agência São Luís/Centro do BNB (Comag) na qual foram aprovadas as operações financeiras.

14. Dessa forma, propõe conhecer dos recursos interpostos, dar provimento parcial aos recursos do Sr. José Ribamar Freitas Vieira e das Sras. Maria de Fátima Jansen Rocha, Marinéa Ferreira Lobato e Leudina Mota Lima, de forma a excluí-los da responsabilidade pela concessão dos financiamentos na 2ª etapa do projeto, e negar provimento aos recursos no que se referem às demais irregularidades, em especial, à liberação antecipada dos valores dos financiamentos.

IV

15. Com as devidas vênias à unidade técnica, acolho a manifestação da representante do Ministério Público e adoto seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que faço a seguir.

16. Primeiramente, a alegação do Sr. José de Ribamar Freitas Vieira de que não teve suas alegações de defesa analisadas não merece prosperar. Como consignou a unidade técnica, o relator **a quo** expressamente menciona as alegações de defesa apresentadas por esse recorrente e as rejeita, conforme demonstra o trecho do voto condutor da decisão atacada a seguir transcrito:

“14. O Sr. José de Ribamar Freitas Vieira apresentou alegações de defesa (peça 140) alegando, em síntese que (1) não participou da reunião do Comag que deferiu os financiamentos da 2ª etapa do Polo Industrial de Confecções de Rosário; e (2) não há nos autos provas de que tenha autorizado o pagamento das máquinas de costura sem a devida entrega. Entretanto, os argumentos apresentados não são capazes de comprovar essas afirmações, conforme a análise contida no parecer do MP/TCU quando faz referência às alegações desses responsáveis.”

17. Os responsáveis foram responsabilizados em razão de terem assinado o documento denominado “Anexo do Parecer do Comag” (peça 95, p. 13), por meio do qual autorizaram a antecipação dos recursos para a empresa contratada.

18. Alegam os recorrentes que o conjunto probatório dos autos não seria suficiente para as responsabilizações. Afirmam que uma das assinaturas aposta no documento não seria do Sr. Moisés Bernardo de Oliveira, mas do Superintendente Regional de Agências, Sr. Adalberto Felinto da Cruz Junior, o que, de acordo com normativos do BNB, transformaria a reunião do Comag em Comag-Extraordinário. Além disso, aduzem que a falta da ata da reunião, do dia 27/2/1996, em que foi expedido o “Anexo do Parecer do Comag”, impossibilitaria a responsabilização dos recorrentes, uma vez que tal documento seria indispensável para tal mister.

19. De fato, parece haver um equívoco quanto à assinatura do Sr. Adalberto Felinto da Cruz Junior no “Anexo do Parecer do Comag”. Contudo, ressalto que a participação do Superintendente

Regional de Agências na deliberação do Comag não possui o condão de afastar a responsabilidade dos demais membros.

20. Como salientado pelo Ministério Público, a participação do Sr. Adalberto Felinto da Cruz na decisão que culminou com o débito apurado nos autos, deveria atrair a sua responsabilidade pela reparação do erário, assim como ocorreu com os demais membros. Todavia, não parece viável o seu chamamento aos autos, uma vez que, decorridos cerca de vinte anos do evento, haveria prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, conforme jurisprudência desta Corte e o disposto no art. 6.º, inciso II, da Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

21. Relembro que após a análise do pedido de adiantamento formulado pela empresa que iria fornecer as máquinas de costura, o Comag deliberou (peça 95, p. 13):

“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”

22. Como consignou o **parquet**, vê-se que o Comag, independentemente de deter ou não competência para deliberar sobre a antecipação dos recursos, atuou de forma indubitável para que isso ocorresse. Assim, a demonstração da participação dos membros na deliberação, por meio de ata, não se mostra necessária para a imputação de responsabilidade aos recorrentes. O eventual descumprimento de uma norma, qual seja, a não elaboração da ata, não pode ser justificativa para se eximir da responsabilidade pela conduta demonstrada por meio de outro documento idôneo e que concorreu de forma decisiva para a ocorrência do dano.

23. No que concerne à participação de outros agentes na aprovação das operações de financiamento, a Serur entende que haveria falha na atribuição da responsabilidade pelo dano. Não se poderia conferir tal responsabilidade àqueles que meramente autorizaram a liberação dos recursos, pois esta não seria a causa determinante para a ocorrência do dano ao erário.

24. Para a unidade técnica especializada, a autorização de adiantamento, em si, não seria ato irregular e, embora não seja a regra, seria possível desde que prevista em normas. Segundo a Serur, por ser o financiamento um procedimento de várias etapas, incluindo a aprovação e liberação dos recursos, esta última não seria suficiente para estabelecer o nexo entre o dano apurado nos autos e a autorização para adiantamento dos recursos aprovada pelo Comag. Ademais, o Ministério Público de Contas não teria apontado as normas de operação de crédito que teriam sido contrariadas nesse procedimento.

25. Em face dessas considerações, entende que deve ser dado provimento ao recurso para afastar a responsabilidade dos agentes do BNB pelo débito apurado nos autos.

26. Mais uma vez, com as devidas vênias à unidade técnica, assim como à representante do **parquet**, entendo que a aprovação do adiantamento dos recursos concorreu de forma decisiva para o dano.

27. Embora, em tese, possa-se admitir que normas do BNB permitissem adiantamentos, como consignou a Serur, não é o que se observa no caso em análise. Diferentemente do que registrou a unidade técnica, os normativos infringidos foram apresentados aos responsáveis, pois constam do relatório da decisão recorrida, e são exatamente essas normas que condicionam a liberação dos recursos a terceiros (como é o caso da empresa que forneceria as máquinas de costura) à autorização por escrito dos mutuários e à entrega do bem objeto do financiamento. É o que dispõe o 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) (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;”

28. Resta claro que ao descumprir o normativo e autorizar a liberação dos recursos antecipadamente, o Comag, de forma decisiva, concorreu para que o dano se consumasse, uma vez que a garantia nas operações financeiras, que seria dada pelos membros das associações, na forma de alienação fiduciária dos equipamentos, foi fulminada com o procedimento.

29. Ressalto que se tivessem sido observados os normativos o dano não ocorreria, o que demonstra de forma inconteste o nexo causal entre a autorização da liberação dos recursos e o dano apurado. Assim, os membros do Comag, ao agirem sem a observância dos normativos da instituição financeira, não podem ser eximidos do ressarcimento pelo débito que deram causa.

30. Por outro lado, o Ministério Público pugna pela exclusão da responsabilidade do Sr. José Ribamar Freitas Vieira e das Sras. Maria de Fátima Jansen Rocha, Marinéa Ferreira Lobato e Leudina Mota Lima pela concessão irregular dos financiamentos. De fato, embora a data da reunião que aprovou a operação financeira (27/2/1996) coincida com a data da deliberação a respeito da antecipação dos recursos ao fornecedor, não se mostra possível identificar individualmente os demais membros do comitê quanto à concessão do financiamento.

31. Ocorre, contudo, que esses responsáveis não foram penalizados pela irregularidade em questão. Na deliberação recorrida, foram condenados a ressarcir solidariamente o débito apurado, sem aplicação de multa, em face da prescrição da pretensão punitiva desta Corte em relação a alguns responsáveis, que, por questão de proporcionalidade, o colegiado estendeu aos demais responsáveis.

32. Esse entendimento esclarece o papel desses responsáveis na irregularidade, todavia não possui o condão de demandar reparo na decisão recorrida.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de março de 2017.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

