

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

Parecer

O presente processo de Tomada de Contas Especial foi instaurado de forma apartada dos autos do TC-350.275/1996-3, em cumprimento do subitem 9.3 do Acórdão n.º 3273/2010-TCU-Plenário, para apuração de 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.

2. O débito, quantificado pelo total nominal de R\$ 4.024.980,00, distribuído em 90 (noventa) liberações de crédito individual de R\$ 44.722,00 pelo BNB no período de 18 a 22.03.96, decorre da concessão de financiamentos às associações vinculadas ao 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.

3. A responsabilidade pela concessão irregular dos financiamentos e pelos pagamentos antecipados foi atribuída aos integrantes do Comitê de Crédito da Agência São Luís/Centro do BNB (Comag) à época dos eventos, a saber: Senhores Moisés Bernardo de Oliveira (Gerente Geral), Eliel Francisco de Assis (Gerente de Negócios), Maria de Fátima Jansen Rocha (membro), Marinéa Ferreira Lobato (membro), Leudina Mota Lima (membro), José Ribamar Freitas Vieira (membro).

4. Também foram responsabilizados solidariamente os seguintes agentes privados que concorreram para o dano:

a) Almeida Consultoria Ltda. – empresa credenciada pelo BNB para elaboração de projetos e prestação de assistência técnica a mutuários, com envolvimento na formação dos grupos ou associações comunitárias e na preparação de documentos para habilitação dos interessados e recebimento dos créditos – e respectivo sócio majoritário, Senhor José de Ribamar Reis de Almeida; e

b) Yamacom Nordeste S/A (sucudida posteriormente pela Nissin Brasil Indústria de Máquinas e Equipamentos S/A) – empresa beneficiária do pagamento dos créditos da 2.ª etapa do projeto sem ter fornecido os correspondentes equipamentos – e respectivo sócio/representante, Senhor Chhai Kwo Chheng.

5. Houve ainda a participação de outro agente privado nos eventos, não alcançado diretamente pelas irregularidades da 2.ª etapa do projeto, no caso a Kao I – Indústria e Comércio de Confeccões Ltda., cujo administrador era também o Senhor Chhai Kwo Chheng. Essa empresa foi signatária, juntamente com o Estado do Maranhão e o Município de Rosário/MA, do protocolo de intenções para a implementação do polo de confeccões e atuava como âncora no projeto, com as funções, entre outras, de fornecer matéria-prima e *know-how*, comprar os produtos acabados e comercializá-los, prestar assistência técnica e financeira às máquinas, equipar o centro de treinamento e treinar a mão de obra.

6. Examinadas as alegações de defesa oferecidas pelo Senhor Eliel Francisco de Assis e pela empresa Nissin Brasil Indústria de Máquinas e Equipamentos S/A, assinalada a revelia dos demais agentes responsáveis, a Secex/MA conclui por ser insuficiente a documentação disponível nos autos para imputar responsabilidade aos integrantes do Comitê de Crédito da Agência São Luís do BNB (Comag), propondo sejam consideradas iliquidáveis as respectivas contas. Propõe, ainda, por restar configurada a atuação irregular dos agentes privados para o cometimento do dano ao erário, sejam julgadas irregulares as contas das empresas Nissin Brasil Indústria de Máquinas e Equipamentos S/A (sucessora da Yamacom Nordeste S/A) e Almeida Consultoria Ltda. e dos Senhores Chhai Kwo Chheng e José de Ribamar Reis de Almeida, condenando-os solidariamente ao pagamento das parcelas individuais do débito no total nominal de R\$ 4.024.980,00, e aplicando-se-lhes, ainda, a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/92.

7. De início, verifica-se que a proposta da Unidade Técnica de que sejam consideradas iliquidáveis as contas dos agentes do Comag está fundamentada basicamente nos seguintes argumentos (itens 28/34 da peça 150):

a) o documento que embasa a imputação de responsabilidade aos agentes do BNB, intitulado “Anexo do Parecer do Comag”, com data de 27.02.1996, não possui timbre da instituição financeira nem formato que se possa considerar regular para desencadear o processo de liberação de recursos;

b) é desconhecido o teor do parecer a que se refere o Anexo ou a ata da reunião deliberativa do Comag, impossibilitando identificar quais créditos foram aprovados e se houve divergência na aprovação ou outro fato relevante para definir responsabilidades;

c) o BNB afirmou, em resposta à diligência da Unidade Técnica, que os documentos do dossiê do projeto, entre eles o “Anexo do Parecer do Comag”, se referiam às alterações contratuais dos financiamentos concedidos.

8. Esses argumentos da Unidade Técnica decorrem de semelhantes elementos contidos nas alegações de defesa do responsável Senhor Eliel Francisco de Assis (peças 50, 102 e 139), os quais também estão reproduzidos nas defesas, não examinadas nos autos por equívoco, apresentadas pelo Senhor José de Ribamar Freitas Vieira (peça 140) e pela Senhora Leudina Mota Lima (peças 51 e 146).

9. A nosso ver, em sentido divergente do entendimento da Unidade Técnica, os documentos disponíveis nos autos são aptos a sustentar a responsabilidade dos integrantes do Comag na concessão dos financiamentos às associações comunitárias e na liberação dos créditos para o pagamento da empresa fornecedora, em virtude do modo que atuava aquela instância do BNB em relação às demandas externas ou em conjunto com outros setores internos envolvidos nas operações de crédito, conforme se passa a expor.

10. As propostas de crédito do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) para a 2.^a etapa do Polo de Confecções de Rosário/MA, datada de 25.01.96, foram elaboradas pela empresa Almeida Consultoria Ltda. em processo ao encargo da Agência São Luís – Centro do BNB (conforme documentos à peça 94, p. 24-36 e 47-51). Ali consta um conjunto de informações compatíveis com a 2.^a etapa do projeto, entre elas valor unitário do investimento de R\$ 44.722,00, os grupos de clientes beneficiários, a fonte de recursos (FNE/Proger), prazo de financiamento, carência e outros encargos. Essas propostas contêm ainda o campo “XII – Parecer do Comag” (peça 94, p. 28 e 51), preenchido com a informação “Vide abaixo”, estando apostos, na parte inferior dos documentos, carimbos com a assinatura do Senhor Moisés Bernardo de Oliveira (Gerente Geral do Comag) e com os seguintes dizeres: “O COMAG, em reunião de hoje aprovou a presente proposta. São Luís/MA 27/02/96 [assinatura do Senhor Moisés Bernardo de Oliveira] Coordenador”

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 Confecções 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.

15. Tudo leva a crer, também, que o “Parecer do Comag” a que se refere o campo XII dos documentos é constituído apenas pelos referidos carimbos do Comag, não havendo alguma prova quanto à existência de uma suposta ata de reunião deliberativa ou outro modo de decisão. Essa circunstância esclarece o motivo por que o BNB informou não ter encontrado, no dossiê das operações do Polo de Confecções de Rosário/MA, a ata de reunião deliberativa da concessão de financiamento ou da liberação dos créditos, haja vista que estava a instituição financeira imbuída, aparentemente pelos termos da diligência do Tribunal, do pressuposto da existência de ata de reunião ou de outro documento similar de deliberação.

16. Ponderamos também pela incidência de equívoco do BNB e da Unidade Técnica de referenciar o “Anexo do Parecer do Comag” às alterações contratuais dos financiamentos concedidos. Isso porque, em primeiro lugar, o teor do referido Anexo é explícito, como se viu, a respeito da aprovação da operação e do desembolso dos recursos para adiantamento ao fornecedor dos equipamentos, conforme por ele pleiteado, em nada se referindo a alguma alteração nos contratos de financiamento.

17. A propósito desse assunto e em sentido distinto da afirmativa do BNB e da Unidade Técnica, as alterações contratuais estavam relacionadas com a prorrogação de prazo para o cumprimento dos encargos “del credere” das operações pelos beneficiários e foram propostas pelo Núcleo Operacional do BNB ao Comag em momentos posteriores a 27.02.96, mais precisamente em 15.03.96, 15.05.97 e 16.03.98, conforme se verifica pelos documentos à peça 95, p. 14-16. Também nesses casos, a aprovação das propostas do Núcleo Operacional pelo Comag se deu por meio de meros carimbos apostos no próprio documento, assinados pelo Senhor Moisés Bernardo de Oliveira.

18. Esse conjunto de informações comprova a atuação do Comag mediante um procedimento padrão e simplificado de aprovação de concessões de crédito, liberação de recursos e alterações contratuais por meio de carimbos assinados pelo Gerente Geral da Agência São Luís/BNB, não havendo em todos os casos alguma informação sobre o teor das reuniões, a despeito de sua referência nos carimbos. Particularmente na situação do mencionado “Anexo do Parecer do Comag”, trata-se de documento enviado oficialmente ao Tribunal pelo BNB em resposta às diligências, razão por que descaberia privilegiar a ausência de timbre da instituição financeira naquele documento em detrimento de seu teor explícito quanto ao desembolso antecipado e à empresa beneficiária dos créditos. Outros documentos enviados pelo BNB também não possuem timbre da instituição financeira e, apesar disso, subsistem legítimos nos autos, a exemplo da comunicação do Núcleo Operacional sobre as alterações contratuais (peça 95, p. 16).

19. Ainda como evidência da competência e participação do Comag na liberação dos créditos, mencionam-se o relatório de visita e acompanhamento gerencial e o relatório de análise das 90 operações da 2.^a etapa (peça 96, p. 17-31), nos quais constam, entre outras informações, a alçada de competência do Comag (p. 19) e a autorização do Gerente Geral da Agência São Luís/BNB, Senhor Moisés Bernardo de Oliveira, para transferência de parte dos créditos da 2.^a etapa liberados à empresa Yamacom Nordeste S/A para a conta bancária de titularidade da empresa-âncora, Kao I – Indústria e Comércio de Confecções Ltda. (p. 23).

20. Outros aspectos das alegações de defesa dos Senhores Eliel Francisco de Assis e José de Ribamar Freitas Vieira e da Senhora Leudina Mota Lima tratam da ausência de infringência às normas do BNB para a concessão dos financiamentos às associações do Polo de Confecções de Rosário/MA e, ainda, da prescrição quinquenal da pretensão punitiva pelo Tribunal (peças 50, 51, 102, 139, 140 e 146).

21. No tocante ao descumprimento das normas do BNB, os responsáveis se defendem basicamente com a justificativa de que a concessão dos financiamentos estava inserida em estratégia de apoio a clientes de pequeno porte e a cooperativas, com procedimentos simplificados de exame dos projetos e dispensa de análise de risco no âmbito do Programa de Fomento à Geração de Emprego e

Renda do Nordeste do Brasil (Proger), a exemplo de outras situações similares como os Polos de Confecção de Matinha, Lima Campos e São Domingos, todos no Maranhão. Nesse contexto, afirmam que o parecer do Comag era apenas homologatório ou confirmatório, tendo observado o procedimento sumário e as alçadas operacionais previstos nas normas do BNB e do Proger.

22. A nosso ver, as referidas alegações de defesa não são suficientes para afastar a irregularidade de descumprimento dos normativos internos do BNB para a concessão dos financiamentos referentes ao Polo de Confecções de Rosário/MA. O enfoque desenvolvido pelos responsáveis se dirige ao limite de valor previsto para concessões independentes entre si e individuais a clientes, como os integrantes das associações, nas quais estes teriam livre disposição sobre os recursos e ciência dos critérios e requisitos a cumprir nas avenças.

23. Entretanto, na prática, a concepção do Polo de Confecções de Rosário/MA consistia, conforme se apurou na auditoria acerca da matéria, na integração de ações num único complexo industrial, com interdependência de obrigações e procedimentos de funcionamento, gerência e participação de terceiros nas atividades (empresas de consultoria, âncora e fornecimento). Tomado o conjunto do empreendimento, as operações da 2.^a etapa totalizaram o valor de R\$ 4.024.980,00, superior ao limite de alçada do Comag. Outro aspecto que desconstitui o argumento dos responsáveis acerca das supostas operações individuais se refere à ausência de autorização de cada mutuário para a liberação dos recursos ao fornecedor e à falta de prévio recebimento dos equipamentos objeto da contratação para liquidação da despesa, tudo também em desacordo como o manual de procedimentos de operações de crédito do BNB.

24. Quanto à eventual incidência de prescrição da pretensão punitiva pelo Tribunal, expusemos detidamente nos autos do TC-020.625/2004-2 e TC-020.635/2004-7 que, embora não haja disposição legal específica sobre a matéria em relação a ilícitos cometidos por gestores públicos, o tema deve ser enfrentado e suprido por outras fontes de direito, seria mais adequado adotar analogicamente o prazo prescricional quinquenal previsto como regra geral na Lei n.º 9.873/99, uma vez que essa norma dispõe expressamente sobre o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, fixando em cinco anos o prazo para o perecimento do seu direito de agir. Em compatibilidade com a fixação desse prazo, discussões ocorridas mais recentemente nos autos de representação elaborada pela Consultoria Jurídica/TCU (TC-021.540/2010-1) denotam a tendência de aplicar-se o prazo quinquenal à pretensão punitiva do Tribunal, embora não se tenha decidido sobre o mérito do tema por prejuízo advindo de questões processuais, conforme consta dos fundamentos do Acórdão n.º 1.314/2013-TCU-Plenário.

25. Contudo, a exemplo da posição firmada no Acórdão n.º 828/2013-TCU-Plenário (TC-006.415/2008-8, Ata 12), os julgados precedentes do Tribunal se remetem majoritariamente, com fundamento na disciplina subsidiária do direito privado, à prescrição vintenária prevista no art. 177 do Código Civil de 1916 ou à prescrição decenária do art. 205 do Código Civil de 2002, observando-se a regra de transição de que trata o art. 2.028 do novo diploma legal.

26. No caso concreto dos presentes autos, as irregularidades a respeito da concessão de financiamentos e da liberação dos créditos vieram ao conhecimento do Tribunal no decurso da auditoria concluída em 24.04.96, tendo daí decorridos cerca de 6 anos e 8 meses até 01.01.2003, dia de entrada em vigor do novo Código Civil (veja-se a propósito desse assunto o voto do eminente Ministro Augusto Sherman Cavalcanti que fundamentou o Acórdão n.º 1.727/2003-1.^a Câmara, proferido no TC-011.982/2002-0). Não tendo sido ultrapassada a metade do prazo vintenário do regime anterior, o término da prescrição decenária alcançaria, se não houvesse alguma condição interruptiva, o marco de 01.01.2013, obtido pela incidência do prazo decenário a contar de 01.01.2003.

27. Todavia, as entregas das citações válidas dos gestores públicos e dos terceiros envolvidos, causa interruptiva da prescrição decenária, ocorreram no período de 25.07.2012 a 20.08.2012, datas apostas nos avisos de recebimento dos expedientes citatórios, incluindo a publicação de edital na imprensa oficial para o caso da empresa Nissin Brasil Indústria de Máquinas e Equipamentos S/A e seu sócio/representante, Senhor Chhai Kwo Chheng (peças 127/135 e 138). Portanto, mesmo sob a hipótese de uma eventual incidência de prescrição, dela não se beneficiariam os responsáveis do BNB e terceiros arrolados nos autos.

28. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se, em divergência parcial da proposta da Unidade Técnica (peças 150/152), por que sejam adotadas as seguintes medidas:

a) considerar revéis, nos termos do art. 12, § 3.º, da Lei n.º 8.443/92, os Senhores Moisés Bernardo de Oliveira, José de Ribamar Reis de Almeida e Chhai Kwo Chheng, as Senhoras Maria de Fátima Jansen Rocha e Marinéa Ferreira Lobato e a empresa Almeida Consultoria Ltda.;

b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Senhores Eliel Francisco de Assis e José Ribamar Freitas Vieira, pela Senhora Leudina Mota Lima e pela empresa Nissin Brasil Indústria de Máquinas e Equipamentos S. A. (sucessora da Yamacom Nordeste S/A); e

c) com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei n.º 8.443/92, julgar irregulares as contas dos Senhores Moisés Bernardo de Oliveira, Eliel Francisco de Assis e José Ribamar Freitas Vieira e das Senhoras Maria de Fátima Jansen Rocha, Marinéa Ferreira Lobato, Leudina Mota Lima, condenando-os ao pagamento do débito indicado nas citações, em solidariedade com os Senhores José de Ribamar Reis de Almeida e Chhai Kwo Chheng e com as empresas Almeida Consultoria Ltda. e Nissin Brasil Indústria de Máquinas e Equipamentos S/A, e aplicando-se-lhes individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/92.

Ministério Público, 29 de agosto de 2013.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral