



**TC 000.612/2011-1**

**Natureza:** Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração)

**Unidade jurisdicionada:** Banco do Nordeste do Brasil S.A.

**Recorrentes:** Eliel Francisco de Assis (CPF 065.670.026-20); José de Ribamar Freitas Vieira (CPF 076.373.573-68); Leudina de Souza Mota (CPF 087.916.601-06); Maria de Fátima Jansen Rocha (CPF 079.555.293-91); Marinéa Ferreira Lobato (CPF 055.958.863-15)

**Advogados:** Antônio Aureliano de Oliveira – OAB/MA 7.900 (procuração: peças 41, 42, 43 e 44)

**Sumário:** Tomada de Contas Especial. Contas irregulares. Débito. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Improriedade de se responsabilizar os agentes que liberaram recursos para projeto que não tinham condições de saber que fracassaria. Evidências probatórias insuficientes para caracterizar condutas ilícitas dos recorrentes. Provimento.

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Eliel Francisco de Assis (peça 226), José de Ribamar Freitas Vieira (peça 228) e Leudina de Souza Mota, Maria de Fátima Jansen Rocha e Marinéa Ferreira Lobato (peça 229), contra o Acórdão 2972/2014-1ª Câmara (peça 192).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92, Moisés Bernardo de Oliveira, José de Ribamar Reis de Almeida e a empresa Almeida Consultoria Ltda.;

9.2. com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/92, julgar irregulares as contas dos responsáveis Moisés Bernardo de Oliveira (CPF 060.136.513-53), Eliel Francisco de Assis (CPF 065.670.026-20), Maria de Fátima Jansen Rocha (CPF 079.555.293-91), Marinéa Ferreira Lobato (CPF 055.958.863-15), Leudina Mota Lima (CPF 087.916.601-06), José de Ribamar Freitas Vieira (CPF 076.373.573-68), Chhai Kwo Chheng (CPF 161.239.642-91), José de Ribamar Reis de Almeida (CPF 064.746.833- 68), Nissin Brasil Indústria de Máquinas e Equipamentos S.A. (CNPJ 41.298.134/0001-18) e Almeida Consultoria Ltda. (CNPJ 12.551.404/0001-52), condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo indicadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;



Data de ocorrência	Valor (R\$)
18/03/1996	1.878.324,00
20/03/1996	1.028.606,00
21/03/1996	804.996,00
22/03/1996	313.054,00

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

9.4. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92 c/c o § 6º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Maranhão para o ajuizamento das ações que considere cabíveis, e

9.5. dar ciência desta deliberação aos responsáveis.

## FUNDAMENTOS DA DECISÃO

2. Trata-se de tomada de contas especial que integra um conjunto de processos constituídos para apurar as irregularidades praticadas na implantação do Polo de Confecções de Rosário/MA.

2.1. Ao examinar o relatório de auditoria elaborado pela Secex/MA, este Tribunal, por meio do Acórdão 3273/2010-Plenário, determinou a instauração de três TCEs para tratar de débitos relativos a recursos do BNB/FNE aplicados na 1ª etapa, na 2ª etapa e em capital de giro da empresa âncora do empreendimento.

2.2. O presente processo trata de irregularidades na aplicação de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, por parte do Banco do Nordeste do Brasil, na 2ª etapa do projeto denominado Polo de Confecções de Rosário/MA, que foi implementada a partir da formação de mais noventa associações comunitárias, seguida da concessão de financiamentos pelo BNB, com recursos do FNE, para a aquisição de 990 máquinas de costura (11 máquinas para cada novo grupo).

2.3. De acordo com a equipe de auditoria, as máquinas nunca foram entregues. Todavia, o BNB liberou antecipadamente os recursos, no valor total de R\$ 4.024.980,00, na conta do suposto fornecedor, a empresa Yamacom Nordeste S.A.

2.4. Verificou-se que os financiamentos foram concedidos com infração às normas da instituição bancária, tendo-se verificado a posterior inadimplência dos empréstimos.

2.5. Em razão disso, foram arrolados como responsáveis pelo dano ao erário apurado os seguintes agentes:

a) integrantes do Comitê de Crédito da Agência São Luís/Centro do BNB (Comag): Moisés Bernardo de Oliveira (Gerente Geral), Elieel Francisco de Assis (Gerente de Negócios), Maria de Fátima Jansen Rocha (membro), Marinéa Ferreira Lobato (membro), Leudina Mota Lima (membro), José de Ribamar Freitas Vieira (membro). Conduta: concessão irregular dos financiamentos e pagamentos antecipados;

b) 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 o respectivo sócio majoritário, Sr. José de Ribamar Reis de Almeida. Conduta: concorrência para o dano;

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



Chhai Kwo Chheng. Conduta: recebimento do pagamento sem o correspondente fornecimento dos equipamentos.

2.6. Os responsáveis apresentaram alegações de defesa, as quais foram rejeitadas por este Tribunal.

2.7. O Relator *a quo* entendeu que “a conduta determinante para a configuração do débito foi a aprovação, no âmbito do BNB, do pagamento antecipado”, aprovação cuja responsabilidade coube aos membros do COMAG, “tendo em vista o documento à peça 95, p. 13, denominado ‘Anexo do Parecer do Comag de 27/02/1996’, assinado pelos membros do Comag, cujos termos, ainda segundo o Relator *a quo*, são bastante claros ao demonstrar a aprovação, pelos membros do Comag, do adiantamento de pagamento, em resposta ao pleito da empresa fornecedora das máquinas de costura.

2.8. Registre-se que a Unidade Técnica deixou claro que a responsabilização de Eliel Francisco de Assis, Maria de Fátima Jansen Rocha, Marinéa Ferreira Lobato, Leudina Mota Lima e José Ribamar Freitas Vieira fundou-se no fato de terem assinado o documento denominado “Anexo do Parecer do Comag de 27/02/1996” (peça 95, p. 13), mediante o qual foi autorizado o adiantamento do pagamento de recursos para a empresa contratada, o que acabou sendo determinante para o dano ao erário afinal verificado (peça 191, p. 21).

2.9. A responsabilidade de Eliel Francisco de Assis, na condição de gerente de negócios da agência do BNB em São Luís/MA, fundamentou-se ainda no fato de sua assinatura constar também no orçamento anexo às cédulas de créditos (peça 94, p. 45), o que levou a Unidade Técnica a concluir que ele teve participação decisiva nos fatos, pois detinha pleno conhecimento das operações e teve conduta diversa daquela que se esperava (cf. peça 191, p. 20-21).

## ADMISSIBILIDADE

3. Nos exames preliminares de admissibilidade às peças 231, 232 e 233 – acolhidos pelo Relator *ad quem* em despacho à peça 237 – concluiu-se pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.5 e 9.7 do acórdão recorrido.

## MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

a) se resta configurado cerceamento de defesa do recorrente José de Ribamar Freitas Vieira, em razão de não terem sido analisadas suas alegações de defesa (item 5);

b) se o documento à peça 95, p. 13, constitui elemento idôneo e suficiente para sustentar a responsabilização dos recorrentes pela liberação dos recursos destinados ao projeto em questão (itens 6 e 7);

c) se houve a correta atribuição de responsabilidade pelo dano ao erário e se esta responsabilidade poderia se restringir aos agentes que liberaram os recursos para o projeto (item 8).

## 5. Cerceamento de defesa – alegações de defesa não analisadas

5.1. O recorrente José de Ribamar Freitas Vieira alega que suas alegações de defesa não foram analisadas, o que constitui cerceamento de defesa. Nesse sentido, aduz que:

a) no curso do processo, o Recorrente apresentou alegações de defesa que afastam sua participação na aprovação do crédito da 2ª etapa do Polo de Confecções de Rosário, bem assim no desembolso dos recursos contratados; (peça 228, p. 1)

b) tais alegações de defesa sequer foram examinadas por esse Tribunal; (peça 228, p. 1)

c) na peça 150, p. 3-10, foram examinadas as respostas apresentadas por diversos responsáveis, onde são mostrados, de forma sintetizada, os argumentos e as respectivas análises (citadas também na peça 191, p. 3-8, itens 3.13/3.73), não constando qualquer referência aos

argumentos de defesa apresentados pelo Recorrente, indicando que realmente tais alegações de defesa não foram examinadas; (peça 228, p. 2)

d) rejeitar as alegações de defesa sem enfrentá-las caracteriza claramente cerceamento de defesa, em afronta ao direito ao contraditório e ampla defesa, assegurados pela Constituição Federal, na legislação infraconstitucional e na jurisprudência. (peça 228, p. 2)

### Análise

5.2. Conforme registrado no relatório que acompanha a decisão recorrida, o recorrente apresentou alegações de defesa às peças 52-57, e posteriormente à peça 140 (a exemplo de outros responsáveis que também ostentavam a condição de membros do Comag), as quais deveriam ter sido analisadas pela Unidade Técnica na instrução à peça 150 (peça 191, p. 2).

5.3. Como o entendimento inicialmente sustentado pela Unidade Técnica foi de que o documento à peça 95, p. 13, não seria suficiente para justificar a responsabilização dos membros da Comag, ela eximiu-se de analisar as alegações de defesa apresentadas, propondo que as contas de tais agentes fossem consideradas ilíquidáveis. Entretanto, o juízo da Unidade Técnica acerca do documento em questão não foi acompanhado pelo MPTCU, que o entendeu suficiente para sustentar a responsabilidade dos agentes envolvidos. Diante disso, as alegações de defesa não foram de fato analisadas.

5.4. Tal circunstância não escapou ao Relator *a quo*, que no voto condutor da decisão aduziu (peça 190, p. 3):

12. Entendo adequada a análise do MP/TCU quanto à responsabilização dos membros do Comag. Entretanto, tendo em vista que a Secex/MA, apesar de propor a rejeição das alegações de defesa desses responsáveis em sua instrução à peça 188, não analisou as suas alegações de defesas apresentadas em resposta às citações, há que, antes de tecer considerações adicionais sobre os encaminhamentos propostos, enfrentar as alegações apresentadas pelos membros do Comag.

(...)

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.

5.5. Assim, a despeito de não ter havido uma análise pormenorizada dos argumentos apresentados, observa-se que o Relator *a quo* expressamente rejeitou as alegações de defesa apresentadas pelo recorrente, restando improcedente o alegado cerceamento de defesa.

## **6. Fragilidade das provas de responsabilidade**

6.1. Os recorrentes Eliel Francisco de Assis, Leudina de Souza Mota, Maria de Fátima Jansen Rocha e Marinéa Ferreira Lobato alegam que o conjunto probatório em que se basearam as responsabilizações não seria suficiente para tanto. Nesse sentido, aduzem que:

a) nos documentos à peça 94, p. 28 e 51, a assinatura não é, como afirma o MPTCU, de Moisés Bernardo de Oliveira (Gerente Geral do Comag), e sim do Superintendente Regional de Agências, Sr. Adalberto Felinto da Cruz Junior, conforme se pode constatar comparando com a assinatura à peça 103, p. 44; (peça 226, p. 3; peça 229, p. 3)

b) de acordo com normativos do BNB, a presença do Superintendente Regional de Agências em reuniões do Comag o transforma em Comag-Extraordinário, conforme peça 102, p. 57; (peça 226, p. 3; peça 229, p. 3)



c) quanto ao documento à peça 95, p. 13, ou bem ocorrera uma reunião do Comag, em que o coordenador é o Gerente Geral da Agência (Moisés Bernardo de Oliveira), ou a reunião seria a do Comag-Extraordinário, em que o coordenador teria que ser o Superintendente Regional de Agências (Adalberto Felinto Cruz Junior); (peça 226, p. 4; peça 229, p. 4)

d) se o BNB informou não ter encontrado no dossiê das operações do Polo de Confecções de Rosário/MA a ata da reunião deliberativa da concessão de financiamento, isso não autorizaria o MPTCU a supor “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”; (peça 226, p. 4; peça 229, p. 4)

e) os normativos do BNB que determinam que “serão feitas atas das reuniões dos comitês, as quais serão assinadas pelo coordenador e pelos demais membros presentes à reunião”; (peça 226, p. 5; peça 229, p. 5)

f) se o BNB não encontrou a referida ata, não produziu documento fulcral, essencial, indispensável para caracterização de responsabilidade dos recorrentes; (peça 226, p. 5; peça 229, p. 5)

g) o MPTCU também não consegue produzir essa prova e faz somente presunção de responsabilização dos recorrentes; (peça 226, p. 5; peça 229, p. 5)

h) a fragilidade das provas é inconteste, viciando o parecer produzido; (peça 226, p. 5; peça 229, p. 5)

i) os documentos utilizados pelo MPTCU para sustentar a responsabilização dos agentes públicos (“Proposta de Crédito do Programa de Geração de Emprego e Renda”, peça 94, p. 28 e 51); e “Anexo do Parecer do Comag”, peça 95, p. 13) não se completam em hipótese nenhuma, a não ser que se queira obter amparo na ilegalidade que seria tais decisões de crédito, no âmbito desse comitê, serem realizadas contrária aos normativos, no caso dispensada a inafastável realização de ata deliberativa da concessão de crédito; (peça 226, p. 5; peça 229, p. 5)

j) ausente está o elemento probante essencial à imputação dessa responsabilização: a ata do Comag, seja o ordinário, seja o extraordinário; (peça 226, p. 5; peça 229, p. 5)

k) sem essa ata, ou atas, não há como se caracterizar as tipicidades presumidas pelo *Parquet*;

l) não é competência do Comag deliberar sobre liberação de recursos, conforme o normativo reproduzido à peça 102, p. 56; (peça 226, p. 6; peça 229, p. 6)

m) embora no documento “Anexo do Parecer do COMAG” (peça 95, p. 13) conste autorização de desembolso de recursos, tal atribuição que não está contemplada no normativo;

n) esse recurso tem objetivo de recuperar a primeira interpretação da Unidade Técnica, e na linha do Acórdão 1263/2009 - Plenário, decisão aplicada no mesmo universo fático, arguido nas alegações de defesa, julgar as contas do recorrente ilíquidáveis com o consequente arquivamento do processo.

### **Análise**

6.2. A Unidade Técnica deixa claro que a responsabilidade dos ora recorrentes se fundamentou no fato de terem assinado o documento denominado “Anexo do Parecer do Comag de 27/02/1996” (peça 95, p. 13), mediante o qual foi autorizado o adiantamento do pagamento de recursos para a empresa contratada, o que acabou sendo determinante para o dano ao erário a final verificado.

6.3. O valor probatório desse documento foi inicialmente desconsiderado pela Unidade Técnica com base nas seguintes razões (peça 191, p. 12):



a) o documento que embasa a imputação de responsabilidade aos agentes do BNB, intitulado ‘Anexo do Parecer do Comag’, com data de 27/2/1996, 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.

6.4. Por essas razões, a Unidade Técnica propôs considerar iliquidáveis as contas dos ora recorrentes, nos termos do artigo 20 e 21 da Lei 8.443/1992 (peça 191, p. 9).

6.5. O MP/TCU, contudo, considerou o documento à peça 95, p. 13, apto a sustentar a responsabilização dos membros da Comag, o que levou a Unidade Técnica, ante as considerações do *Parquet*, a reformular seu entendimento.

6.6. É sobretudo ao entendimento do MPTCU e ao valor probatório atribuído ao documento à peça 95, p. 13, que se insurgem os ora recorrentes.

6.7. Tendo o MPTCU consignado que o Comag aprovou a concessão dos financiamentos pelo BNB na forma requerida na proposta da empresa Almeida Consultoria Ltda. (peça 94, p. 28 e 51), os recorrentes argumentam que a assinatura aposta em tais documentos não é de Moisés Bernardo de Oliveira, como afirmou o *Parquet*, mas do Superintendente Regional de Agências, Adalberto Felinto da Cruz Junior, o que transformaria o Comag em Comag-extraordinário. Com efeito, numa comparação superficial e sumária dos referidos documentos com o documento à peça 103, p. 44, observa-se que aparentemente assiste razão aos recorrentes. Contudo, essa circunstância não invalida a declaração que de fato sustentou a responsabilização dos recorrentes (então membros do Comag), isto é, a de terem os membros do Comag aprovado a proposta.

6.8. Quanto à não apresentação da ata da reunião deliberativa da concessão de financiamento, tem-se que as responsabilizações promovidas por este Tribunal se dão com base em normativos e em documentos; e se estes não são apresentados, a responsabilização pode ao final restar prejudicada ou mesmo inviabilizada.

6.9. Sobre esse ponto, registre-se inicialmente que a manifestação do MPTCU de que possivelmente a referida ata não exista foi expressamente uma suposição que de nenhum modo enfraquece os demais elementos de convicção apresentados pelo *Parquet*.

6.10. Além disso, a despeito da ausência da referida ata, há outro documento em que se basearam as responsabilizações (peça 95, p. 13), de modo que a apresentação de qualquer outro documento que infirme as responsabilizações promovidas é do estrito interesse dos responsáveis, não se podendo alegar a ausência de documento específico como óbice à responsabilização. Nesse sentido, embora o recorrente afirme que a referida ata seria “elemento probante essencial à imputação dessa responsabilização”, tem-se que seu teor poderia confirmar ou não a responsabilização promovida com base no documento à peça 95, p. 13, mas sua ausência em nada modificaria o valor probante atribuído a este documento.

6.11. Embora os recorrentes aleguem que não competia ao Comag deliberar sobre liberação de recursos, tem-se que o documento à peça 95, p. 13, informa expressamente que o Comag aprovou o desembolso de recursos para adiantamento do pagamento, o que justifica a responsabilização dos membros da comissão.

6.12. Ante o exposto, deve-se rejeitar as alegações.



## **7. Ausência de prova inequívoca para responsabilização dos membros do Comag**

7.1. O recorrente José de Ribamar Freitas Vieira também alega que o conjunto probatório em que se basearam as responsabilizações não seria suficiente para tanto. Nesse sentido, aduz que:

a) o documento-prova que embasa a acusação contra o Recorrente é um anexo de um parecer do Comag (Comitê de Avaliação de Crédito da Agência), sobre o qual, por diversas oportunidades, o próprio BNB afirma que não se trata de comprovação hábil da participação dos funcionários assentados na reunião do Comag quando do deferimento das operações da 2ª etapa, visto que a ata da reunião do Comag que aprovou a concessão dos créditos ainda não foi localizada, de forma que não se pode afirmar que o citado anexo do Parecer do COMAG se refira àquelas operações; (peça 228, p. 4)

b) apenas o documento assessorio (anexo do Parecer do COMAG) não permite identificar as operações de crédito deferidas na ocasião, quais os clientes atendidos, quais os seus valores etc., e ainda, não informa o quórum da votação ou se houve divergências ou ressalvas de alguns dos membros do COMAG; (peça 228, p. 4)

c) registre-se que o anexo do Parecer do COMAG sob comento nem de longe preenche os requisitos de funcionamento dos Comitês de avaliação de crédito do BNB, conforme se vê no normativo Manual de Operações de Crédito – Alçadas Operacionais \_ Atribuições, Composição e funcionamento dos comitês de Avaliação de Crédito (peça 102, fls. 57, itens 13/20 - Funcionamento dos comitês), o qual define os critérios formais das atas das reuniões deliberativas; (peça 228, p. 4)

d) por esses argumentos, tal documento não pode ser considerado como prova inequívoca; (peça 228, p. 4)

e) a Unidade Técnica registra que o TCU, no Acórdão 1549/2011, entendeu ser esse documento um elemento válido para caracterizar a participação e, conseqüentemente, responsabilidade desses agentes (peça 191, fls. 4, item 3.27), mas esse entendimento do TCU naquele julgamento baseou-se na interpretação equivocada de informação da lavra do Superintendente Regional, Isaías Matos, indicando que a concessão dos financiamentos às associações do Polo de Confecções de Rosário foi autorizada pelo Comag, bem como arrolando os membros do comitê, dentre os quais os ora manifestantes (fls. 18/19-v. 10); (peça 228, p. 4-5)

f) a fragilidade probatória do Anexo do Parecer do COMAG (peça 95. p. 13) foi reconhecida pela Unidade Técnica, levando-se a propor o trancamento das contas do recorrente, por considerá-las ilíquidáveis, com fundamento nos art. 20 e 21 da Lei 8.443/1992 (peça 150, fls. 10, item 79-b, citado na peça 191, fls. 5 e 9, itens 3.36 e 3.79-b); (peça 228, p. 5)

g) a assinatura contida no documento à peça 95, p. 13, não é do Gerente Geral da Agência, Sr. Moisés Bernardo de Oliveira, mas do Superintendente Regional, Sr. Adalberto Felinto da Cruz Júnior, como se comprova na ficha funcional do referido funcionário do BNB, acostada nos autos (peça 103, fls. 44), fato que nos leva a concluir que essas operações de crédito foram aprovadas pelo Comag-Extraordinário, sob coordenação do Superintendente Regional, (colegiado previsto nos normativos do BNB - peça 102, fls. 56/58, quando as deliberações são tomadas com a participação do Superintendente), o que descarta a possibilidade do Anexo do Parecer do Comag ser parte da Ata do Comag-Extraordinário que aprovou a concessão das operações da 2ª etapa do Polo de Confecções de Rosário e autorização do desembolso dos recursos; (peça 228, p. 6)

h) o Comag não tem competência para deliberar sobre desembolso de créditos, visto que suas atribuições são exclusivamente o deferimento de limites de risco, o deferimento de operações de concessão de crédito e de regularização de dívidas, conforme se vê na peça 102, fls. 56, item 1; (peça 228, p. 6)

i) a controvérsia principal diz respeito à validade do anexo do parecer do Comag de 27/02/1996 como documento comprobatório da aprovação da concessão dos créditos e desembolso dos



recursos atinentes às operações da 2ª etapa do projeto Polo de Confecções de Rosário, onde não há registro sobre as operações ali aprovadas, seus valores, o quórum de votação e se houve divergências ou ressalvas de alguns dos seus membros; (peça 228, p. 7)

j) a ausência de assinatura do Superintendente Regional no anexo do parecer do Comag, tido como parte integrante da Ata do colegiado que aprovou a concessão dos créditos e autorizou o desembolso dos recursos, descarta totalmente a possibilidade desse anexo fazer parte daquela decisão, visto que o Superintendente, enquanto Coordenador do colegiado que aprovou as operações, assinou todas as propostas aprovando os créditos e não o fez no aludido anexo; (peça 228, p. 7)

k) dessa forma, o Anexo do Parecer do Comag de 27/02/1996, não faz prova da participação do Recorrente na aprovação da concessão dos créditos e no desembolso dos recursos das operações objeto do Acórdão recorrido; (peça 228, p. 7)

l) a rejeição das alegações do Recorrente se deu pelo entendimento equivocado do MP/TCU de que o “Anexo do Parecer do Comag, de 27/02/96” é realmente parte integrante da Ata do Comitê que aprovou as operações de crédito da 2ª etapa do Projeto Polo de Confecções de Rosário, inclusive autorizou o desembolso dos recursos de forma antecipada diretamente ao fornecedor dos equipamentos, entendimento esse fundado na suposição de que o Coordenador do COMAG seria o Gerente Geral da Agência, Sr. Moisés Bernardo de Oliveira, que assinou o referido Anexo e teria assinado também as propostas de crédito (Peça 155, fls. 2, item 10), no entanto, conforme ficou provado, não são do aludido funcionário as assinaturas postas naqueles documentos (carimbos das propostas de crédito), mas do Superintendente Regional, Sr. Adalberto Felinto da Cruz Júnior; (peça 228, p. 12)

m) esse entendimento equivocado levou a equipe técnica da Secex/MA a retroceder em seu entendimento inicial, que propunha considerar iliquidáveis as contas do Recorrente, e dos demais funcionários do BNB, nos termos do art. 20 da Lei 8.443/92 (peça 150, fls. 10, item 79-b), vindo a acompanhar por derradeiro o parecer do MP/TCU a despeito de reconhecer o equívoco do MP/TCU (item 60 da peça 185), passando também a rejeitar as alegações de defesa apresentadas (item 73 da peça 185); (peça 228, p. 12)

n) o documento-prova não faz parte da Ata do Comitê que aprovou as operações da 2ª etapa do Polo de Confecções de Rosário e autorizou o desembolso dos recursos, portanto o Recorrente não participou da aprovação das citadas operações ou do desembolso dos recursos. (peça 228, p. 12-13)

### Análise

7.2. O recorrente inicialmente aduz que a assinatura no anexo do Parecer Comag”, à peça 95, p. 13, seria do Superintendente Regional (alínea “g” acima), para em seguida alegar que “ausência de assinatura do Superintendente Regional no anexo do parecer do Comag” descartaria a possibilidade de esse anexo fazer parte da decisão que aprovou a concessão de créditos e autorizou o desembolso (alínea “j” acima), e em seguida afirmar novamente que a assinatura é daquele agente (item “l” acima). Tal contradição prejudica o perfeito entendimento da tese defendida.

7.3. Não procede a alegação de que o fato de este Tribunal, no Acórdão 1549/2011-Plenário, ter considerado o documento à peça 95, p. 13, como elemento válido para caracterizar a participação dos membros do Comag teria decorrido de interpretação equivocada de informação fornecida pelo Superintendente Regional do BNB. Da leitura do voto condutor da decisão (item 47, alíneas “a” e “b”) verifica-se que se trata de dois elementos distintos, sem a relação de causalidade alegada pelo recorrente.

7.4. Também não procede a alegação de que suas alegações de defesa teriam sido rejeitadas em decorrência do entendimento do MPTCU de que o “anexo do Parecer do Comag” integraria a Ata do Comitê que aprovou as operações de crédito da 2ª etapa do projeto. Na verdade, o entendimento



sustentado pelo MPTCU foi que tal ata possivelmente nem existiria, consistindo a decisão tão somente do anexo referido (peça 191, p. 13).

7.5. A alegação de que o Comag não tem competência para deliberar sobre desembolso de créditos é infirmada pelos elementos dos autos, especificamente pelo documento à peça 95, p. 13, em que expressamente consta a informação de que o Comag aprovou o desembolso de recursos.

7.6. No tocante especificamente ao documento à peça 95, p. 13, este recorrente também procura desconstitui-lo como elemento idôneo e suficiente de prova para condenar os membros do Comag. Alega que: a) como a ata da reunião do Comag que aprovou a concessão dos créditos ainda não foi localizada, não se pode afirmar que o citado anexo se refira àquelas operações; b) o “Anexo do Parecer do Comag” não faz parte da Ata do Comitê que aprovou as operações da 2ª etapa do projeto; c) o documento não informa as operações de crédito deferidas na ocasião, quais os clientes atendidos, quais os seus valores, bem como o quórum da votação ou se houve divergências ou ressalvas de alguns dos membros;

7.7. Quanto a este ponto, tem-se que, existindo ou não uma ata da reunião do Comag em que se aprovou a liberação dos recursos, ou fazendo ou não o “Anexo do Parecer do Comag” parte da ata do comitê que aprovou as operações, o certo é que em tal anexo consta expressamente a informação de que o Comag autorizou o desembolso dos recursos (peça 95, p. 13) e foi com base nessa informação que foram promovidas as responsabilizações. Por outro lado, assiste razão ao recorrente, já que, como não há informação sobre quem aprovou ou desaprovou a proposta, a responsabilização está se dando pela mera condição de membro do Comag.

7.8. Ante o exposto, deve-se rejeitar as alegações, porquanto não logram infirmar o conteúdo do documento à peça 95, p. 13, em que se baseou a responsabilização dos membros do Comag.

## **8. Responsabilização dos agentes envolvidos**

8.1. O recorrente José de Ribamar Freitas Vieira alega que não houve uma correta atribuição de responsabilidades, tendo em vista a participação de outras agentes na aprovação das operações aqui tratadas. Nesse sentido, aduz que:

a) no que respeita ao pretense descumprimento de norma do BNB que disciplina a concessão de crédito no âmbito do PROGER e do desembolso dos recursos, o MP/TCU registra que “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)”, omitindo que a norma do BNB estabelece, além dessas regras, outras de igual importância, a exemplo da permissão de desembolso dos créditos diretamente aos fornecedores de bens financiados (citado no item 3.a acima - peça 92, fls. 33), da participação do Coordenador Estadual do PROGER, funcionário do BNB, (peça 92, fls. 48, 50/51), que emitiu parecer conclusivo e favorável à aprovação dos créditos (peça 95, fl. 11/12) e da participação do Município que liderava a formação do comitê municipal, responsável pela condução de todo o processo, inclusive deliberando sobre a aprovação dos pleitos (peça 51, fls. 31/32 e peça 94, fls. 2/6); (peça 228, p. 3)

b) sobre a participação de outros agentes na aprovação das citadas operações, na fiscalização e comprovação da aplicação dos créditos, todos devidamente identificados e registrados nos autos, a Unidade Técnica, sob a alegação de que “não vislumbrou elementos suficientes para arrolar outras pessoas”, deixou de arrolá-las no polo passivo desta tomada de conta especial, preferindo manter apenas os agentes iniciais (peça 150, fls. 2, item 7 e peça 191, fls. 2, item 3.7), fato que viola a garantia de igualdade assegurada no art. 5º da Constituição Federal; (peça 228, p. 3-4)

c) a despeito do entendimento da Unidade Técnica, registre-se que a participação do Superintendente Regional, Sr. Adalberto Felinto da Cruz Júnior, do Coordenador do PROGER,



funcionário do BNB, Sr. Antônio Fernandes Ribeiro, do técnico do BNB, Sr. Raimundo Araújo C. Filho, dos técnicos da empresa de consultoria, Sr. Jorge Heleno Baldez e Sr. Abdel Kader Lula, teve contribuição decisiva para a ocorrência de dano ao erário, não se justificando excluí-los do processo de Tomada de Contas Especial; (peça 228, p. 4)

d) o Superintendente assinou o despacho do Comag (carimbos apostos em todas as propostas de crédito), cuja assinatura, embora não identificada corretamente pelo MP/TCU, está devidamente confirmada no registro funcional do referido servidor (peça 103, p. 44); (peça 228, p. 4)

e) o parecer do Coordenador do PROGER, embora a equipe técnica entenda tratar-se de peça opinativa, incapaz de vincular a decisão tomada pelo Comag (item 17 da peça 77, fls. 4), o normativo do BNB (peça 102, fls. 44/45) diz que “o COMAG e o coordenador estadual emitirão parecer conclusivo e inequívoco sobre as propostas, atentando para os aspectos de enquadramento normativo, viabilidade econômico-financeira do empreendimento e sua auto-sustentação e méritos do projeto, destacando os benefícios e a importância do empreendimento para o município”, o que equipara o parecer do Coordenador do PROGER ao parecer do Comag; (peça 228, p. 4)

f) os técnicos do BNB e da empresa de consultoria emitiram laudos de comprovação da aplicação de crédito, dando certeza à Agência da normalidade das operações (peça 103, p. 2-32 e peça 106, p. 1-31). (peça 228, p. 4)

### Análise

8.2. O Recorrente alega que outras normas internas do BNB atrairiam a responsabilidade de outros agentes, a exemplo do coordenador estadual do PROGER e dos gestores municipais.

8.3. Já no item 9.8.3 do Acórdão 1549/2011-Plenário determinou-se à Secex/MA que apurasse a existência de responsáveis adicionais pelos débitos e promovesse a respectiva citação.

8.4. Atendendo à determinação, a Unidade Técnica consignou (peça 77, p. 3-4):

10. As referências a outros possíveis responsáveis pelos danos tratados nesta tomada de contas especial aparecem nas manifestações dos Srs. Moisés Bernardo de Oliveira e Eliel Francisco de Assis e da Sra. Leudina Mota Lima quanto à indisponibilidade de bens decretada no Acórdão 3273/2010-TCU-Plenário (peça 117, p. 1-19, e peças 119 a 123 do TC 350.275/1996-3), conforme resumo inserido no relatório que instruiu o Acórdão 1549/2011-TCU-Plenário, abaixo reproduzido:

63. Alega que jamais teve poderes, responsabilidade e liderança na avaliação, aprovação e liberação de recursos para projeto dessa envergadura. Assevera que a questão teria sido analisada primeiramente pelo Comag, que era um colegiado formado por cinco gerentes e um técnico operacional; posteriormente pelo Comag Especial, este coordenado pelo Superintendente Geral do banco no Estado; e finalmente pelo Comac. Consequentemente, entende que a responsabilidade deveria recair sobre os demais gestores e sobre o Governo do Estado do Maranhão, que teria incentivado intensivamente o contrato.

(...)

97. Alegam que os projetos estavam enquadrados no Programa de Fomento à Geração de Emprego e Renda do Nordeste do Brasil (PROGER), motivo pelo qual as decisões foram tomadas no âmbito do Governo Estadual, da Prefeitura Municipal de Rosário/MA, da Superintendência do Banco do Nordeste e dos representantes do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), sem participação do Comag.

98. Nesse contexto, defendem que o parecer do Comitê tinha caráter apenas homologatório.

(...)

105. Também ressaltam que a liberação dos recursos referentes às máquinas da 2ª etapa feita pelo Comag foi apenas confirmatória, uma vez que a operação fora autorizada previamente pelo Superintendente do banco diante de pedidos escritos encaminhados pelas associações e da alegação da empresa Yamacom de que necessitava de adiantamento para importar as

máquinas e cumprir o cronograma. Afirmam que o coordenador estadual do PROGER, Sr. Antônio Fernandes Ribeiro deu parecer favorável ao pleito.

106. Segundo os responsáveis, parte dos recursos da 2ª etapa do polo teria sido utilizada para amortizar dívidas da empresa Yamacom junto à Agência do BNB em Maracanaú/CE. Ainda é alegado que as operações de amortização foram articuladas entre os Superintendentes do BNB no Maranhão e no Ceará.

11. Segundo declarações do Sr. Moisés Bernardo de Oliveira, resumidas no item 63 da transcrição acima, são sugeridos como possíveis responsáveis pela aprovação dos créditos às associações o Comag Especial, coordenado pelo Superintendente Geral do banco no Estado, Comac, comitê de crédito da direção geral do banco, além do Governo do Estado do Maranhão, por ter incentivado o projeto.

12. Já nas manifestações do Sr. Eliel Francisco de Assis e da Sra. Leudina Mota Lima (sintetizadas nos itens 97, 98, 105 e 106 do relatório acima transcrito), são citados como possíveis responsáveis o Governo Estadual, a Prefeitura Municipal de Rosário/MA, a Superintendência do Banco do Nordeste e os representantes do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP). São mencionados, ainda, o coordenador estadual do Proger, Sr. Antônio Fernandes Ribeiro, que deu parecer favorável ao pleito, e os Superintendentes do BNB no Maranhão e no Ceará, que teriam articulado a amortização de dívidas da empresa Yamacom junto à Agência do BNB em Maracanaú/CE com os recursos liberados em nome das associações do Polo de Rosário/MA.

13. No que se refere ao Comag Especial, às Superintendências do BNB e ao Comac, não há no processo de origem indicação concreta de que pelo menos parte do processo decisório sobre a concessão dos empréstimos tenha passado por essas instâncias. Todos os documentos relacionados com o deferimento dos créditos, tais como os que integram a peça 77, p. 37 e 51, peça 78, p. 28 e 51, e peça 80, p. 19 (tópico “Alçada de decisão”), do TC 350.275/1996-3, apontam para deliberação adotada no âmbito do Comag da agência São Luís-Centro do BNB.

14. Quanto ao Governo do Estado, o fato de ter incentivado o projeto ou mesmo feito gestões perante a superintendência ou a agência do BNB no sentido de que os empréstimos fossem aprovados não é suficiente para torná-lo responsável pelos danos apurados, uma vez que se trata de ente estranho ao banco e seus atos não poderiam vincular as decisões do Comag.

15. No caso da Prefeitura Municipal de Rosário/MA e dos representantes do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), trata-se também, a exemplo do Governo do Estado, de pessoas estranhas e sem ingerência sobre o processo decisório interno do BNB.

16. Tais agentes podiam ter assento nos comitês locais, colegiados constituídos por diversas instituições atuantes na área de abrangência do projeto para conduzir o processo de organização da comunidade, identificação dos problemas, articulação institucional, definição de responsabilidades, escolha de alternativas e elaboração do projeto de acordo com os anseios e as demandas da própria comunidade, na forma prevista no 1101-Manual Básico-Operações de Crédito, título 5, capítulo 1, item 9.4, nota 5, e 9.5.2 (peça 76, p. 49, do TC 350.275/1996-3). Embora os referidos comitês constituíssem pré-requisito para enquadramento dos projetos no Proger, suas deliberações não obrigavam o banco a deferir os financiamentos.

17. A respeito do parecer do coordenador estadual do Proger favorável ao pleito (peça 77, p. 35-36, do TC 350.275/1996-3), cuida-se de peça opinativa, também incapaz de vincular a decisão tomada pelo Comag.

18. Desse modo, não se vislumbram elementos suficientes para arrolar outras pessoas no polo passivo desta tomada de conta especial.

8.5. A Unidade Técnica afirma que na manifestação dos agentes inicialmente responsabilizados “são sugeridos [outros agentes] como possíveis responsáveis pela aprovação dos créditos à associação”, mas que não há indicação de o “processo decisório sobre a concessão dos empréstimos tenha passado por essas instâncias”.

8.6. Claramente, a determinação contida no item 9.8.3 do Acórdão 1549/2011-Plenário referia-se a responsáveis adicionais pelo dano ao erário, e não somente pela liberação dos recursos. Entretanto, como se observa, a análise da Unidade Técnica restringiu-se à “aprovação dos créditos” e à “concessão dos empréstimos”, do que se deduz que a premissa que a orientou foi a de que o dano ao erário decorreu exclusivamente da liberação dos recursos ao projeto, premissa que foi então utilizada como critério de responsabilização, como se essa liberação tivesse sido tomada pura e simplesmente, por puro ato de vontade dos membros do Comag, sem a intervenção de quaisquer outros agentes além daqueles que compunham o comitê, e como se a liberação de recursos não fosse um evento entre tantos na implantação do projeto em questão.

8.7. Tal premissa contaminou a própria análise da manifestação dos responsáveis inicialmente citados, porquanto a simples leitura dos trechos transcritos deixa claro que a manifestação desses agentes não se resumia a responsáveis pela liberação de recursos, mas pela implantação e condução do projeto como um todo (governos estadual e municipal, representantes do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), coordenador estadual do PROGER, etc.). Se o projeto fracassou e disso resultou dano ao erário, não se pode deduzir que isso ocorreu simplesmente devido à liberação dos recursos. Em outras palavras, o dano ao erário decorreu, não da liberação dos recursos, mas do fracasso do projeto, o que não pode ser atribuído (pelo menos não exclusivamente) a quem liberou os recursos.

8.8. A premissa adotada pela Unidade Técnica levou a que a responsabilidade do Governo do Estado, da Prefeitura Municipal, dos representantes do PAPP e do coordenador estadual do Proger fosse avaliada de forma excessivamente superficial, apenas de acordo com sua atuação na liberação dos recursos. Como eles não foram responsáveis por tal liberação, a responsabilidade de tais agentes foi liminarmente afastada.

8.9. De todo modo, a mesma premissa acabou sendo adotada pelo Relator *a quo*, para quem “a conduta determinante para a configuração do débito foi a aprovação, no âmbito do BNB, do pagamento antecipado” e, “com a antecipação do pagamento, bastou então o não adimplemento, por parte da empresa contratada, da obrigação de fornecer os bens adquiridos para que se concretizasse o dano ao erário”.

8.10. Ocorre que, tratando-se de financiamento para a compra de equipamentos, a liberação de recursos anteriormente à aquisição dos equipamentos é da própria natureza da operação. Além disso, na ocasião, aceitou-se a justificativa de que a antecipação da liberação dos recursos se daria em razão de os equipamentos serem importados (peça 94, p. 8), e não há nos autos qualquer elemento que infirme essa justificativa. Ademais, no relatório de Fiscalização e Acompanhamento de 6/8/1996 há a informação de que houve a efetiva aquisição das máquinas de costura para cuja aquisição foram liberados os recursos (cf. peça 106, p. 1).

8.11. Junte-se a isso outros elementos dos autos que demonstram que outros agentes expressamente afiançaram a viabilidade do projeto e, mesmo após a decisão pela liberação dos recursos, informavam que o projeto ainda estava em execução:

a) no parecer à peça 95, p. 11-12, de 15/3/1996, o Coordenador do PROGER dava a entender que o projeto estava em plena execução;

b) segundo o documento à peça 95, p. 15, em 15/5/1997 o projeto ainda estava em execução, constando a informação de que àquela data as associações estavam em fase de implantação, com previsão de início de operacionalização para maio-junho/1997;

c) do mesmo modo, o documento à peça 95, p. 16, informa que o projeto ainda se encontrava em andamento em 16/3/1998.



8.12. Portanto, até muito depois da aprovação da liberação dos recursos pela Comag o projeto continuou a ser executado, de modo que à época da aprovação, em 27/2/1996, não havia como se prever que o projeto malograria e resultaria em prejuízo aos cofres públicos.

8.13. Para que os membros da Comag pudessem ser responsabilizados pela aprovação da liberação dos recursos para um projeto posteriormente malgrado e que redundou em dano ao erário, haveria que se comprovar que tinham eles condições mínimas de prever tal fracasso ou estarem diante de qualquer elemento que desaconselhasse a liberação de recursos para o projeto, o que não se dá no caso vertente.

8.14. Ante essas considerações, deve-se excluir a responsabilidade dos agentes condenados na condição de simples membros do Comag: José de Ribamar Freitas Vieira, Leudina de Souza Mota, Maria de Fátima Jansen Rocha e Marinéa Ferreira Lobato.

8.15. Já a responsabilização de Moisés Bernardo de Oliveira, então Gerente Geral da Agência São Luís do BNB, e Eliel Francisco de Assis, então Gerente de Negócios, ora recorrente, decorreu do fato de serem signatários do documento à peça 95, p. 13; terem assinado o orçamento anexo às cédulas de crédito, à peça 94, p. 45, e ainda porque “detinham pleno conhecimento das operações e tiveram conduta diversa daquela que se esperava, de maneira que sem suas participações o prejuízo não teria acontecido” (peça 191, p. 21).

8.16. Entretanto, não está clara a conduta que se esperava desses dois agentes, os quais, no contexto da implantação do projeto, foram responsáveis unicamente pela liberação dos recursos, e não pela execução do projeto. Assim, valem para eles as mesmas considerações expendidas com relação aos demais responsáveis, isto é, não detinham eles condições de prever o malogro do projeto.

8.17. Ante o exposto, deve-se acolher as alegações, porquanto houve falha deste Tribunal ao atribuir a responsabilidade pelo dano ao erário aos agentes que aprovaram a liberação de recursos, que não pode ser considerada a causa determinante para a ocorrência de dano ao erário, e 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.

8.18. Assim, deve-se dar provimento aos recursos, de modo a exonerar de responsabilidade pelo dano ao erário Moisés Bernardo de Oliveira, Eliel Francisco de Assis, José de Ribamar Freitas Vieira, Leudina de Souza Mota, Maria de Fátima Jansen Rocha e Marinéa Ferreira Lobato.

## CONCLUSÃO

9. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) o Relator *a quo* expressamente rejeitou as alegações de defesa apresentadas pelo recorrente, restando improcedente o alegado cerceamento de defesa (item 5);

b) o documento à peça 95, p. 13, é idôneo e suficiente para comprovar a participação dos membros do Comag na liberação de recursos para o projeto (itens 6 e 7);

c) houve falha 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, e 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 (item 8).

9.1. Assim, propõe-se **dar provimento** aos recursos, de modo a eximir de responsabilidade pelo débito os agentes responsáveis pela liberação dos recursos.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:



a) conhecer dos recursos e, no mérito, dar-lhes provimento, para exonerar de responsabilidade pelo débito os agentes responsáveis pela liberação dos recursos;

b) dar ciência da decisão ao recorrente e demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 1º/9/2015.

*(assinado eletronicamente)*

Emerson Cabral de Brito

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 5084-9