

VOTO

Esta tomada de contas especial integra um conjunto de processos constituídos para apurar as irregularidades praticadas na implantação do Polo de Confeccões de Rosário/MA.

2. Ao examinar o relatório de auditoria elaborado pela Secex/MA, o 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.

3. No processo de auditoria, foram examinadas as audiências referentes às irregularidades ocorridas na aplicação de recursos do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), originados do Acordo de Empréstimo/Bird 2862/BR, firmado com o Banco Mundial. O Acórdão 1936/2012-Plenário aplicou multa a parte dos responsáveis e declarou a inidoneidade das empresas envolvidas em fraudes nas licitações de obras e aquisições de equipamentos. Dois pedidos de reexame foram apreciados com negativa de provimento (Acórdão 1930/2014-Plenário), encontrando-se agora em fase de análise de embargos de declaração.

4. Como já esclarecido no relatório supra, o projeto do polo de confeccões foi elaborado com participação conjunta do Governo do Estado do Maranhão, do Banco do Nordeste, da Prefeitura Municipal de Rosário e da empresa Almeida Consultoria em 1995. Conforme previsto, formaram-se 90 grupos fabris associativos, cada um composto por 40 pessoas da comunidade na 1ª etapa, e mais 90 grupos na 2ª etapa. Esses grupos receberam recursos do Banco Mundial por meio do PAPP, com obrigação de ulterior prestação de contas, e do Banco do Nordeste/Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (BNB/FNE) mediante financiamentos para aplicação na construção de galpões e aquisição de máquinas e equipamentos para a fabricação de peças de vestuário. Os grupos se reuniram em cooperativa, a Rosacoop, que deveria receber assistência técnica e gerencial de uma empresa âncora, a Kao I, administrada pelo empresário taiwanês Chhai Kwo Chheng.

5. No total, foram aplicados R\$ 12.722.667,00 em valores originais (1995/1996), oriundos do Banco Mundial e do BNB/FNE.

6. Foi amplamente noticiado que o projeto resultou em fracasso e no inadimplemento dos empréstimos concedidos pelo Banco do Nordeste com recursos do FNE.

7. Em auditoria, este Tribunal constatou o despreparo gerencial dos componentes dos grupos e da cooperativa, integrados por pessoas de pouca escolaridade, que acreditaram estar participando do projeto na condição de empregados e não de “empresários”. Segundo relatado em entrevista, os membros foram levados a assinar diversos documentos, incluindo cheques em branco e contratos de empréstimo, sem que lhes fossem esclarecidos os propósitos e as consequências. Não se verificou a devida prestação de assistência técnica originalmente atribuída à empresa âncora.

8. Ademais, a equipe de fiscalização constatou que as licitações para construção de 5 galpões fabris e aquisição de máquinas de costura foram fracionadas em 270 convites e manipuladas para beneficiar, respectivamente, as empresas Indecon Ind. de Estrutura de Concreto Ltda. e Yamacom Nordeste, esta pertencente ao Sr. Chhai Kwo Chheng.

9. Em termos gerais, foram também verificadas a concessão de financiamentos em desacordo com as normas do BNB e a aquisição de equipamentos sem a devida entrega.

10. É de se destacar que esse formato de negócio, liderado por empresários taiwaneses mediante empresa âncora, agregando grupos de trabalhadores e alimentado por recursos públicos oriundos especialmente do BNB, repetiu-se em outros empreendimentos, com os mesmos resultados negativos. Como exemplo, podem ser citados o Polo Industrial Confeccionista da Grande São Luís, tendo como âncora a empresa **São Luís Administradora e Comercialização Ltda.** (TC-016.698/1999-1); o polo de fabricação de máquinas de costura, ancorado pela empresa **Ta Chung Máquinas Industriais Ltda.**, e o polo de fabricação de bombas hidráulicas, liderado pela empresa **Hung-Pump Indústria e Comércio de Bombas Elétricas Ltda.** (TC-009.575/2000-0). As respectivas tomadas de contas especiais encontram-se em estágios de tramitação diferenciados.

11. Nas seções a seguir, passa-se a tratar das circunstâncias específicas deste processo.

II - Fundamentação do Débito

12. Esta tomada de contas especial refere-se a débitos relativos a recursos do BNB/FNE aplicados na 1ª etapa do projeto.

13. Em acréscimo aos recursos disponibilizados pelo Banco Mundial por meio do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), a 1ª etapa do polo recebeu o total de R\$ 3.145.860,00 de recursos do BNB/FNE, com liberação de R\$ 34.954,00 para cada um dos 90 grupos iniciais, a serem aplicados na aquisição de máquinas de costura e pagos em 8 anos, com 3 anos de carência.

14. As noventa propostas de crédito foram elaboradas pela empresa Almeida Consultoria Ltda. Segundo registrado pela equipe de fiscalização da Secex/MA no relatório que acompanhou o Acórdão 3273/2010-Plenário, os projetos continham uma referência superficial a estudos de mercado, sem demonstração da viabilidade econômico-financeira e da capacidade de autossustentação dos empreendimentos.

15. De fato, o que se verifica é que as noventa propostas de crédito constituíram-se em documentos elaborados apenas *pro forma*. Comparando-se as diversas propostas formuladas pela Almeida Consultoria (peças 89/90 e 118/124), observa-se que são documentos padronizados, sem indicação de especificidades a respeito dos grupos proponentes.

16. É de se ressaltar que, no item “VIII-Informações Complementares”, as propostas apresentam texto-padrão registrando que o grupo “se reuniu e resolveu adotar o modelo de produção associativista” por ser uma “modalidade avançada de organização”; que o nível de participação dos associados seria “bom”; e, que os dirigentes tinham experiência no ramo associativista (ver p. ex. fls. 2 - peça 118). Essas afirmações contrastam com o registro lançado no laudo de acompanhamento de projeto efetuado pelo BNB em abril de 1999 que informa (fls. 37- peça 107):

“O principal fator adverso seria a localização numa região sem cultura em associativismo, onde a maioria das pessoas envolvidas não conhecia esse sistema de produção. Além disso, o projeto teria sido superdimensionado e a sua implantação foi mal conduzida.”

17. Nos noventa projetos formulados pela Almeida Consultoria (ver p. ex. fls. 2 - peça 118), informa-se que o mercado encontrava-se em expansão, prevendo-se a distribuição de vendas nos percentuais de 5% no estado, 30% no Centro/Sul e 65% no Exterior. O já citado relatório de acompanhamento do BNB critica essas premissas ao pontuar que (fls. 37 - peça 107):

“Considerando a forte concorrência do mercado e o fato de que praticamente quase toda a produção seria comercializada em outras regiões do país, verifica-se que houve uma dose excessiva de otimismo no dimensionamento do programa de produção e vendas, o qual deverá ser ajustado à realidade do mercado.”

18. Os projetos não se fizeram acompanhar de estudos de viabilidade, formulados com metodologia e dados fidedignos, abrangentes e atualizados para fundar as projeções de venda registradas no formulário de proposta. Pode-se, assim, concluir que os projetos elaborados pela consultoria careciam de fundamentos consistentes para apoiar o formato gerencial escolhido e as projeções de mercado lançadas.

19. Segundo o protocolo de intenções firmado entre o Governo do Estado do Maranhão e a empresa Kao I para implantação do polo de Rosário (cláusulas primeira e segunda - fls. 29 - peça 109), o modelo de gestão adotado previa a responsabilização da empresa “pelo fornecimento de matéria prima, tecnologia e compra da produção”, a respectiva comercialização, bem como “assistência técnica e financeira”, enquanto cabia às associações e/ou cooperativas o “preparo das confecções”.

20. A fim de concretizar esse modelo, constituíram-se as associações em 19/9/1995, a empresa Kao I no dia seguinte e a Rosacoop, cooperativa reunindo os grupos, em dezembro de 1995.
21. Assim, desde a concepção do polo, o papel das associações era o de células fabris, sem autonomia financeira ou gerencial, o que efetivamente ocorreu, conforme descrito no relatório que fundamentou o Acórdão 3273/2010-Plenário (itens I-2.4/2.13 e I-4.4.6).
22. Nas justificativas anexas às propostas de crédito, o empreendimento foi referido como um “complexo industrial”, com objetivo, funcionamento e resultados tratados de forma unificada (ver por exemplo - fls. 438/439 - peça 118).
23. Nesse contexto, o empreendimento deveria ser considerado como um conjunto, sob comando da cooperativa. Consequentemente, o financiamento também deveria ser considerado em sua totalidade, ou seja, R\$ 3.145.860,00. Nesse caso, por ultrapassar o limite de R\$ 121.000,00, a concessão deveria ficar sujeita à análise da Central de Operações do BNB (Cenop), nos termos do Manual Básico - Operações de Crédito, Título 5, Capítulo 1, item 9.6.d.
24. No entanto, o financiamento foi fragmentado em 90 concessões, no valor de R\$ 34.954,00, o que fez com que a responsabilidade pela aprovação do crédito passasse à Agência São Luís do BNB, mediante o Comitê de Avaliação de Crédito da agência (Comag), com rito sumário (Manual Básico-Operações de Crédito, Título 5, Capítulo 1, item 9.6.6).
25. Consoante as propostas de crédito aprovadas e assinadas em novembro de 1995, os recursos deveriam ser aplicados na aquisição de 10 máquinas por grupo (2 pespontadeiras, 1 máquina de dobrar e fusionar, 4 máquinas zig-zag, 1 máquina de casear, 1 máquina de pregar botão e 1 máquina travete). Segundo verificado pela equipe de fiscalização da Secex/MA, a aquisição foi precedida de consulta às mesmas empresas que integraram os certames relativos aos recursos do PAPP, ou seja, Normalhas, Casa Feitosa e Yamacom Nordeste, vencedora da seleção e representada pelo Sr. Chhai Kwo Chheng, também gerente da empresa âncora Kao I (fls. 45 - peça 16 - TC-350.275/1996-3). É de se ressaltar que os certames promovidos para aplicação de recursos do PAPP foram considerados fraudulentos por esta Corte (Acórdão 1936/2012-Plenário).
26. Os recursos do BNB foram liberados na conta da empresa Yamacom em janeiro/fevereiro de 1996, com base em notas fiscais de venda para entrega futura, isto é, sem a efetiva entrega dos bens. As notas fiscais de remessa dos bens foram emitidas em 2/8/1996. De acordo com o Manual de Procedimentos - Operações de Crédito do BNB, Título 12 - Desembolso do Crédito, Capítulo 1 - Disposições Gerais, item 2 - 'c', no caso de aquisição de máquinas, o pagamento ao fornecedor deveria ser antecedido da autorização por escrito do mutuário, salvo se houvesse cláusula na cédula de crédito nesse sentido, e somente poderia ser efetivado após verificada a entrega do bem objeto do financiamento (fls. 33 - peça 109). Ocorreu, portanto, a liberação antecipada de recursos para o fornecedor em contrariedade às normas do banco.
27. A empresa Yamacom entregou as máquinas à Kao I, em vez de entregá-las aos grupos, os verdadeiros adquirentes. Como não foram preenchidos os respectivos campos das notas fiscais com a data de recebimento dos produtos e a assinatura do recebedor, não há informação sobre a data em que esse fato ocorreu.
28. Em 31/5/1996, a equipe de auditoria da Secex/MA constatou a existência das 900 máquinas financiadas pelo BNB na 1ª etapa (fls. 23/25 - peça 74). Relatórios emitidos pela equipe de acompanhamento do PAPP em agosto e novembro de 1996 também registraram a existência das máquinas adquiridas com recursos do referido programa e do BNB, relacionando-as pelo número de série (fls. 11/15, 22/28 e 31- peça 132 -TC-350.275/1996-3). Ressalte-se que eram diferentes os modelos e as funções das máquinas adquiridas com recursos das duas fontes, PAPP e BNB, não havendo como confundi-los.
29. Embora estivesse prevista a entrada em operação do polo no final de 1996, tal evento não se concretizou. Em fiscalização realizada em novembro/dezembro de 1996, a Secretaria Federal de Controle (SFC) registrou que o polo não estava produzindo peças para comercialização; que as associações e a cooperativa não dispunham de condições estruturais e materiais para assumirem suas

responsabilidades; e que, dos 3.600 associados, 1.080 haviam abandonado o projeto (fls. 12/13 - peça 16 -TC-350.275/1996-3).

30. Em relatório, a SFC anotou que o Polo Industrial de Rosário havia iniciado seu funcionamento a partir do final do mês de julho de 1997, de forma precária, produzindo abaixo do previsto no protocolo de intenções e não aproveitando a mão de obra disponível dos grupos comunitários do modo como fora programado (fls. 15 - peça 16 -TC-350.275/1996-3).

31. Novo acompanhamento realizado pela SFC constatou que, em novembro de 1997, remanesciam 1.334 associados à Cooperativa de Produção de Confeções de Rosário Ltda., dos quais, 580 foram absorvidos pela Kao I (fls. 16 - peça 16 -TC-350.275/1996-3).

32. Em 5/3/1998, o Governo do Estado do Maranhão rescindiu o protocolo de intenções, com desfazimento da parceria estabelecida com a Kao I, sob a alegação de que a empresa não cumprira suas responsabilidades no acordo, as quais incluíam, o fornecimento de matéria-prima, o apoio técnico e operacional aos associados e a busca por mercados (fls. 4/5 - peça 10 - TC-350.275/1996-3).

33. Em novembro de 1998, encerrou-se o período de carência dos financiamentos e, apesar das tentativas do BNB de realizar a renegociação das dívidas e auxiliar na reestruturação do polo, consolidou-se o inadimplemento dos empréstimos.

34. Portanto, o débito objeto desta TCE advém do inadimplemento dos financiamentos concedidos pelo BNB para a implantação da 1ª etapa do polo, tendo concorrido para o prejuízo a aprovação sem estudos de viabilidade fidedignos, a fragmentação do valor a fim de limitar a decisão à alçada da Agência São Luís do BNB e o descumprimento das responsabilidades cometidas à empresa âncora.

35. Nas seções a seguir, passo à análise da situação dos responsáveis solidários citados por determinação do Acórdão 3273/2010-Plenário.

III - Responsabilização do Sr. Moisés Bernardo de Oliveira

36. O Sr. Moisés Bernardo de Oliveira atuou como Gerente Geral da Agência São Luís do BNB e membro do Comitê de Crédito da Agência São Luís-Comag/BNB. Sua citação decorreu da participação na aprovação dos financiamentos evidenciada pela assinatura nos carimbos de aprovação das propostas, não obstante a falta de certificação da real viabilidade econômica do empreendimento e de sustentabilidade, o que veio a contribuir para o dano apurado.

37. A Secex/MA não acolheu a defesa do Sr. Moisés Bernardo, posicionamento que considero acertado e incorporo às razões de decidir.

38. Como principais argumentos, o responsável alegou que havia instâncias superiores envolvidas na aprovação dos financiamentos; que obedecera a ordens superiores; que não poderia ser responsabilizado isoladamente; que cumpriu as normas do banco, e, que somente se lhe poderia atribuir a responsabilidade pela liberação antecipada de recursos à empresa Yamacom quando da compra das máquinas de costura.

39. Na seção anterior, foi demonstrado que o fracionamento do projeto fez com que a aprovação dos financiamentos ficasse restrita ao nível local, ou seja, ao Comitê de Crédito da Agência, o Comag. Como não foi apresentada comprovação da atuação de outras instâncias no caso, tem-se que a responsabilidade pela ocorrência recaiu inteiramente sobre o comitê.

40. Também já se anotou em itens precedentes que esse fracionamento foi feito de forma ilegítima, pois objetivou enquadrar a concessão na alçada de decisão do Comag. Assim, o cumprimento das normas do BNB foi apenas aparente, porque o projeto do Polo de Confeções de Rosário deveria ser considerado como uma totalidade e, consequentemente, o financiamento deveria ter sido analisado e aprovado pelo valor total (R\$ 3.145.860,00) em esferas superiores de competência.

41. Ademais, não se pode esquecer a evidente fragilidade das 90 propostas de crédito apresentadas, as quais haviam sido elaboradas de forma padronizada e careciam de estudos de viabilidade consistentes. Aliás, esse aspecto, por si só, já se constituía em argumento suficiente para fundamentar a rejeição dos projetos, o que não foi feito.

42. Com relação à liberação antecipada de recursos para a empresa Yamacom, observa-se que, apesar de irregular, essa ocorrência não contribuiu diretamente para o débito. No entanto, é inegável que esse é mais um fator que demonstra as circunstâncias irregulares em que se operacionalizou a implantação do Polo de Confeções de Rosário.

43. Quanto aos demais argumentos constantes da defesa do responsável, faço remissão à exposição e ao exame elaborado pela Secex/MA, conforme descrito no relatório supra.

44. Em conclusão, tem-se que o Sr. Moisés Bernardo assinou o carimbo de aprovação dessas propostas, bem como as respectivas cédulas para contratação do crédito. Ao praticar tais atos em circunstâncias irregulares, chamou para si a responsabilidade pelo débito. Como registrado pela Secex/MA, não se trata de responsabilidade isolada e sim solidária, pois a atuação do ex-gerente, somada à de outros agentes, contribuiu para a concretização do prejuízo ocasionado pelo inadimplemento dos empréstimos.

IV - Responsabilização do Sr. Eliel Francisco de Assis

45. O Sr. Eliel Francisco de Assis ocupou as funções de Gerente de Negócios da Agência São Luís do BNB e de membro do Comag à época dos fatos. Sua citação baseou-se na constatação de que o responsável participara da aprovação dos financiamentos, conforme evidenciado por sua assinatura no orçamento anexo às cédulas de créditos, não obstante a falta de certificação da real viabilidade econômica do empreendimento e de sustentabilidade, o que veio a contribuir para o dano apurado.

46. O responsável optou por não apresentar defesa.

47. A unidade técnica registrou que a responsabilidade do Sr. Eliel Francisco decorreu do fato de ter assinado o orçamento anexo às cédulas de crédito. Argumenta a Secex que, como os orçamentos integravam a contratação do crédito, o responsável tinha conhecimento das informações que o sustentavam, inclusive quanto à sua viabilidade. Considerando que os orçamentos e as cédulas eram condições essenciais à liberação dos recursos, a instrução entendeu evidenciado que o Sr. Eliel Francisco de Assis participou de forma decisiva dos fatos examinados.

48. Por sua vez, o MP/TCU divergiu desse parecer. Adotando o posicionamento do Relator do Acórdão 470/2010-Plenário, que tratou de empreendimento semelhante implantado em Rosário/MA (Projeto Ta Chung - vide seção I retro), o Ministério Público sugeriu excluir-se a responsabilidade do ex-Gerente de Negócios pelo débito, por considerar que ele havia participado apenas da elaboração dos orçamentos e não da contratação do crédito.

49. Peço vênia ao MP/TCU, pois entendo que a proposta da Secex/MA é a que mais se harmoniza com os elementos presentes neste caso específico.

50. Segundo avalio, o orçamento não se constituiu em peça meramente acessória, mas em componente da cédula de crédito, visto que indicava expressamente que era parte “integrante da Cédula de Crédito Industrial prefixo (...)” e “continuação da CCI-95 nº (...)” (ver por exemplo - fls. 36 - peça 120). O orçamento continha o detalhamento dos gastos a serem feitos com os recursos do BNB e as assinaturas dos dirigentes do grupo dos trabalhadores, dos avalistas e dos funcionários do BNB, isto é, o Gerente-Geral (Sr. Moisés Bernardo) e o Gerente de Negócios (Sr. Eliel Francisco), o que permite concluir que se tratou de documento essencial à contratação. Por conseguinte, conclui-se que o responsável efetivamente participou da contratação das operações de crédito irregulares.

51. Ademais, a posição ocupada pelo Sr. Eliel Francisco de Assis, Gerente de Negócios da Agência, não deixa dúvidas de que o responsável necessariamente detinha conhecimento sobre o contexto em que se inseria cada uma das 90 propostas de crédito associadas aos financiamentos. Ainda que se admitisse que o Sr. Eliel Francisco não possuía poder decisório sobre as operações, não se pode ignorar que lhe foi atribuída a função de controle, vez que assinou parte integrante das cédulas em conjunto com o Gerente-Geral. Nessa situação, cabia-lhe atuar para evitar a concretização das operações irregulares, vez que formuladas com valores fracionados para fins de enquadramento na alçada da agência e sem fundamentação econômico-financeira. Observa-se, todavia, que não há demonstração de que o responsável tenha cumprido tal dever.

52. Diante desses fatos, não vejo como afastar a responsabilidade do Sr. Eliel Francisco de Assis pelo débito.

V - Responsabilização dos Srs. José de Ribamar Freitas Vieira, Maria de Fátima Jansen Rocha, Marinéa Ferreira Lobato e Leudina Mota Lima

53. Os responsáveis acima foram citados por serem membros do Comitê de Avaliação de Crédito da Agência São Luís (Comag), unidade do BNB que aprovou a concessão de financiamentos às noventa associações formadas na 1ª etapa de implantação do polo.

54. As defesas apresentadas foram unânimes em alegar que não participaram da aprovação dos financiamentos e que o único documento firmado pelos responsáveis seria um parecer do Comag datado de 27/2/1996, referente ao desembolso dos recursos.

55. A Secex/MA e o MP/TCU acolheram as alegações por entenderem que não ficou caracterizada a participação dos responsáveis.

56. De fato, assiste razão aos pareceres.

57. Conforme verificado nos trabalhos de auditoria, as propostas de crédito da 1ª etapa do Polo de Confecções de Rosário teriam sido aprovadas pelo Comag, que era integrado pelos responsáveis, além dos Srs. Moisés Bernardo de Oliveira e Eliel Francisco de Assis. Entretanto, não se logrou localizar a ata da reunião que teria aprovado os financiamentos em novembro de 1995, não obstante o esforço empreendido por sucessivas equipes de fiscalização da Secex/MA. Apenas o Sr. Moisés Bernardo teve a participação confirmada no comitê, uma vez que após sua assinatura nos carimbos de aprovação.

58. Consequentemente, cumpre acatar as análises constantes dos autos e excluir a responsabilidade dos Srs. José de Ribamar Freitas Vieira, Maria de Fátima Jansen Rocha, Marinéa Ferreira Lobato e Leudina Mota Lima destas contas.

VI - Responsabilização da empresa Almeida Consultoria Ltda. e do Sr. José de Ribamar Reis de Almeida

59. A empresa Almeida Consultoria e seu sócio, o Sr. José de Ribamar Reis de Almeida, foram citados em decorrência da elaboração das noventa propostas de crédito da 1ª etapa do polo apresentadas ao BNB, com referência apenas superficial a estudos de mercado e sem demonstração da viabilidade econômico-financeira e da capacidade de autossustentação dos empreendimentos.

60. Os responsáveis optaram por não responder à citação.

61. Conforme já explanado anteriormente, as noventa propostas formuladas pelos responsáveis careciam de fundamentação consistente e fidedigna, tendo se prestado unicamente para formalizar o pleito de financiamento supostamente encaminhado pelas associações de trabalhadores. Acrescente-se que a empresa foi remunerada por meio de uma “taxa de elaboração de projeto”, que totalizou o valor histórico de R\$ 61.650,00, descontados dos financiamentos e pagos mediante crédito em conta corrente autorizado pelos dirigentes das associações (fls. 49/50 - peça 16).

62. Sob essa perspectiva, verificou-se a fraude na elaboração das propostas, o que justificou o chamamento do Sr. José de Ribamar Reis de Almeida juntamente com a empresa. É de se lembrar que, no voto que acompanhou o Acórdão 3273/2010-Plenário, ficou consignado que o Sr. José de Ribamar Reis de Almeida contribuiu para o dano mediante a prática de atos irregulares sob o anteparo da empresa por ele gerida.

63. Diante desse quadro e da revelia dos responsáveis, permanece a imputação de débito.

VII - Responsabilização da empresa Yamacom Nordeste S.A., sucedida pela empresa Nissin Brasil Indústria de Máquinas e Equipamentos S.A.

64. Segundo o ofício de citação, a empresa Nissin Brasil foi arrolada neste processo, na qualidade de sucessora da Yamacom Nordeste S.A., tendo em vista que a “entrega das máquinas adquiridas pelas associações de trabalhadores não fora completamente realizada, uma vez que não foram entregues os bens aos compradores, ainda que tenham sido devidamente pagos” (peça 141).
65. A resposta da empresa Nissin foi encaminhada por advogado, porém com falhas no instrumento de representação. Em respeito ao princípio da verdade material, cumpre levar em consideração os argumentos colacionados.
66. No expediente remetido, foi alegado que a empresa fora responsável pela fabricação e fornecimento das máquinas, obrigações essas que teriam sido cumpridas. Também se argumentou que os maquinários foram entregues no local indicado e que, se não foram recebidos pelos cooperados, tal fato seria responsabilidade de outros agentes.
67. A Secex/MA não acolheu essas alegações, por considerar que as máquinas não haviam sido entregues aos verdadeiros compradores, ficando sob o controle do Sr. Chhai Kwo Chheng, por meio de termo de guarda assinado em nome da empresa âncora Kao I. Assim, foi proposta a condenação da empresa em débito.
68. O MP/TCU concordou com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica.
69. Peço vêni as por entender de forma diversa.
70. Como já esclarecido em itens precedentes, a Yamacom atuou como empresa contratada para fornecer as 900 máquinas de costura custeadas pelos recursos do BNB/FNE aplicados na 1ª etapa do polo de confecções. Segundo verificado pela Secex/MA em maio de 1996, as máquinas adquiridas junto à Yamacom haviam sido entregues e encontravam-se depositadas no Ginásio de Esportes de Rosário (fls. 23/24 - peça 74). No relatório de vistoria elaborado em novembro de 1996, a equipe do PAPP anotou que, a partir de junho daquele ano, as máquinas haviam sido transportadas para um dos galpões construídos no polo (fls. 13 - peça 132). Há, portanto, registro de que o maquinário foi entregue pela contratada e, posteriormente, colocado à disposição dos grupos.
71. O fato de que as máquinas não foram entregues diretamente às associações de trabalhadores, mas deixadas sob a guarda da empresa Kao I, não configura débito a ser imputado à empresa Yamacom. Antes, tal constatação é mais um indicativo de que os grupos careciam de condições para gerenciar o empreendimento e, principalmente, que foram manipulados para fins de captação dos recursos do BNB. Como essa questão envolve a conduta do Sr. Chhai Kwo Chheng, administrador da Kao I e sócio da Yamacom, deixa-se para abordá-la na seção seguinte.
72. No voto que fundamentou o Acórdão 3273/2010-Plenário, deixei consignado que, no tocante aos recursos do BNB aplicados na 1ª etapa do polo, a equipe da Secex/MA havia constatado a entrega e a estocagem das máquinas nos galpões comunitários. O fundamento adotado no item 9.2 do acórdão para citar a Yamacom decorreu de proposta do MP/TCU, por mim acolhida, baseada em indícios de possível sobrepreço na aquisição de 360 máquinas de costura zig zag.
73. O sobrepreço foi suscitado pela unidade técnica em trabalho de fiscalização realizado em 1996. Nessa oportunidade, verificou-se que, nos orçamentos para fornecimento das máquinas zig zag, a Yamacom cotara cada unidade a R\$ 1.182,00, enquanto a Casa Feitosa teria proposto fornecer cada máquina por R\$ 730,00, o que teria gerado o sobrepreço de R\$ 452,00 por máquina ou R\$ 162.720,00 pelas 360 unidades adquiridas pelas 90 associações.
74. Ocorre que o Acórdão 1936/2012-Plenário concluiu pela fraude nos certames licitatórios promovidos no âmbito do projeto e declarou a inidoneidade para licitar das empresas Yamacom Nordeste, Casa Feitosa e Normalhas. Com isso, o parâmetro de comparação do sobrepreço restou descaracterizado, pois os orçamentos fornecidos por essas empresas perderam a credibilidade.
75. Considerando esse fato e o longo tempo decorrido desde a aquisição das máquinas, penso que não há como apurar agora a ocorrência de sobrepreço e efetuar eventual quantificação de débito.

76. Portanto, em vista da constatação da entrega das máquinas adquiridas junto à Yamacom (Nissin) e da impossibilidade de prosseguir em eventual levantamento de sobrepreço, cumpre retirar a empresa do rol dos responsáveis pelo débito tratado nestas contas.

VIII - Responsabilização do Sr. Chhai Kwo Chheng

77. O Sr. Chhai Kwo Chheng atuou na implantação da 1ª etapa do Polo de Confecções de Rosário como administrador da empresa âncora Kao I e sócio da empresa Yamacom, contratada para fornecer máquinas de costura às associações de trabalhadores.

78. Esse duplo papel/interesse do responsável foi mencionado na citação, bem como o fato de que o responsável era o administrador da empresa encarregada de efetuar a implantação e a operacionalização do empreendimento, o que não ocorreu.

79. A defesa encaminhada em nome do responsável se constitui na mesma peça enviada pela empresa Nissin (sucessora da Yamacom), apresentada com falhas na formalização da procuração, conforme explanado pela Secex/MA nos itens 14/18 do relatório supra. Em homenagem ao princípio da busca pela verdade material, cumpre considerar a argumentação.

80. Na peça (fls. 149), alega-se que seria impossível ao responsável manipular as numerosas instâncias envolvidas na análise e na fiscalização do projeto. Afirma-se, ainda, que os maquinários foram entregues em contraprestação aos recursos recebidos.

81. A unidade técnica não acolheu essas alegações, por entender que não foram trazidos elementos para se contraporem ao contexto fraudulento presente no caso, que envolveu a responsabilidade solidária do Sr. Chhai Kwo Chheng, como agente executor; do sócio e da empresa de consultoria incumbida de formular as propostas de crédito; e de empregados do Banco de Nordeste quando da contratação e liberação dos recursos.

82. Penso que assiste razão à unidade técnica.

83. Em retrospecto, tem-se que o Sr. Chhai Kwo Chheng foi nomeado pelos proprietários da Kao I administrador da empresa com amplos poderes (fls. 2 - peça 71). De sua vez, o protocolo de intenções firmado entre o Governo do Estado do Maranhão e a empresa Kao I para implantação do polo previa a formação de parceria entre a empresa e as associações, ficando a primeira encarregada de fornecer matéria-prima, “know how”, assistência técnica e financeira, compra do produto e sua comercialização (fls. 29 - peça 109). Por conseguinte, era responsabilidade do Sr. Chhai empregar os meios necessários para cumprir tais incumbências.

84. Verificou-se, contudo, que tais obrigações não foram cumpridas pelo responsável. Diversas avaliações conduzidas no período anotaram as seguintes ocorrências relativas ao desempenho da empresa âncora:

a) em relatório de acompanhamento da aplicação dos recursos do PAPP realizado em dezembro de 1996, a SFC apontou que a Kao I não vinha cumprindo o estabelecido no protocolo (fls. 47 - peça 5 - TC-350.275/1996-3);

b) em dezembro de 1997, o Controle Interno verificou que os grupos comunitários não tinham nenhuma participação ou acesso a seus resultados, ficando tais informações restritas à Kao I (fls. 4 - peça 7 - TC-350.275/1996-3);

c) relatório de acompanhamento realizado por entidade estadual em novembro de 1997, afirmou que, dos 1.334 associados remanescentes no projeto, apenas 580 haviam sido absorvidos pela Kao I e que essa deficiência poderia ser atribuída à falta de interesse e de capacidade da empresa em desenvolver o potencial dos associados, melhorar a produtividade e absorver a produção (fls. 16 - peça 16 - TC-350.275/1996-3);

d) o Parecer DIAUD/DFC/MA/SFC 004/98, de 19/6/1998, pronunciando-se sobre o rompimento do protocolo de intenções, pontuou que “a medida foi tardia, pois há muito o Governo do Estado foi alertado da incapacidade técnico-financeira da Kao I para ser parceira nesse projeto” (fls. 17 - peça 16 - TC-350.275/1996-3).

85. Na verdade, observou-se que os esforços do Sr. Chhai Kwo Chheng foram empregados na captação de recursos do BNB e no direcionamento desses recursos para a aquisição de máquinas de costura junto à empresa de sua propriedade, a Yamacom. Para tanto, o responsável assinou expediente em nome da Yamacom dirigido ao BNB prestando informações sobre as características das máquinas (fls. 64 - peça 121); entregou as máquinas em nome da Yamacom e as recebeu em nome da Kao I, atuando como fiel depositário (fls. 75/76 - peça 121); e efetuou gestões junto ao BNB, em nome da Yamacom, para liberação antecipada dos recursos (fls. 34 - peça 87).

86. Ao tratar dos procedimentos fraudulentos para licitação das máquinas, o relatório de auditoria da Secex/MA deixou registrado, no item I.4.4.6 do relatório que acompanhou o Acórdão 3273/2010-Plenário, que a seleção dos fornecedores foi feita sem a participação dos grupos, mas com interferência de funcionários da empresa Yamacom (vide depoimentos prestados à PGR/MA às fls. 6/8, 30/33, 213/221, 225/226, 230/231, 233/234 do Volume 2 do TC-350.275/1996-3).

87. O descumprimento das obrigações assumidas e a conduta pautada pelo evidente conflito de interesses são fatores que contribuíram para o malogro do projeto e, conseqüentemente, para o dano advindo do inadimplemento dos empréstimos. Como assente no voto que fundamentou o Acórdão 3273/2010-Plenário, o responsável contribuiu para o dano mediante a prática de atos irregulares sob o anteparo das empresas por ele geridas. Ou seja, a intenção de fraude na atuação do Sr. Chhai Kwo Chheng autoriza responsabilizá-lo diretamente pelo dano objeto destas contas.

88. Diante da ausência de elementos comprobatórios aptos a descaracterizar essas constatações, mantém-se a responsabilidade do Sr. Chhai Kwo Chheng pelo débito apurado nesta tomada de contas especial.

IX - Mérito

89. As considerações expostas nos itens precedentes conduzem o julgamento desta tomada de contas especial no sentido da irregularidade das contas e da condenação solidária em débito dos Srs. Moisés Bernardo de Oliveira, Eliel Francisco de Assis, José de Ribamar Reis de Almeida e Chhai Kwo Chheng, bem como da empresa Almeida Consultoria, pelo valor equivalente ao total de recursos do BNB/FNE aplicados na 1ª etapa do polo, seguida da aplicação de multa a esses responsáveis.

90. Observo que o julgamento das contas da empresa Almeida Consultoria segue entendimento adotado pelo Tribunal no Acórdão 946/2013-Plenário.

91. A gravidade das ocorrências relatadas neste processo justifica a inabilitação dos Srs. Moisés Bernardo de Oliveira, Eliel Francisco de Assis e José de Ribamar Reis de Almeida para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de cinco anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/92.

92. É de se ressaltar ainda que o Acórdão 3273/2010-Plenário decretou a indisponibilidade dos bens dos responsáveis pelo prazo de um ano, prazo esse que se encontra expirado. Assim, considero cabível solicitar à Presidência do Banco do Nordeste do Brasil, por intermédio do Ministério Público/TCU, que adote as providências necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis, como medida assecuratória da execução das dívidas, conforme as disposições do art. 61 da Lei 8.443/92.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de novembro de 2014.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator