



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

PROCESSO Nº. 10322/2019

PARECER Nº. 755/2019 – G3P

EMENTA: Tomada de contas especial – TCE. Banco de Brasília S/A – BRB. Indícios de Prejuízo. Citação.

- 1. a existência de demanda judicial visando a recuperação do crédito face ao devedor inadimplente não tem o condão de obstar ou paralisar o andamento do procedimento administrativo que visa apurar a conduta dos seus agentes e recompor os cofres públicos**

Versam os autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Banco de Brasília S/A – BRB S/A em decorrência da operação “Progiro”, concedida à entidade empresária Mais Auto Serviço Com. de Prod. Alimentícios Ltda., no valor nominal de R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais), via contrato 35902965.

2. Apurações internas do banco indicaram a ocorrência de supostas irregularidades na contratação de operações de crédito que resultaram em prejuízo aos cofres da instituição. Nos termos da Decisão do Conselho de Administração do BRB, em sua 617ª reunião, realizada em 20.10.2016, a TCE foi instaurada, consoante visto às fls. 2 e ss. do Apenso (e-DOC EA3D078F-c). A instalação dos trabalhos foi informada a este Tribunal pelo OFÍCIO PRESI-2017-020, de 30.1.2017, fls. 122* do Apenso (e-DOC 689A72FD-c).

3. A Comissão Tomadora das Contas Especiais, pelo OFÍCIO PRESI-2017-020, de 30.1.2017 (e-DOC 689A72FD-c), deliberou pela absorção do prejuízo pelo Banco, por entender que o dano decorreu de risco de crédito. O Conselho Fiscal da Entidade (e-DOC 689A72FD -c) anuiu com a conclusão da Comissão Tomadora.

4. O Controle Interno emitiu, por sua vez, o Relatório de Auditoria 39/2019-CONIP/SUBCI/CGDF (e-DOC 689A72FD-c), manifestando-se pela inexistência de “(...)solidariedade do beneficiário da operação de crédito com empregados do BRB que autorizaram a concessão do empréstimo, ou seja, não há demonstração da existência de dolo, má-fé, conluio ou locupletação e nem que as operações tenham sido realizadas com base em documentação fraudulenta”.

5. Na sequência, pelo Certificado de Auditoria-TCE nº 39/2019 – CONIP/SUBCI/CGDF (e-DOC 689A72FD -c), o Controle Interno ratificou a conclusão anterior e opinou pelo encerramento das contas.

6. Pela Informação 184/2019 (peça 13), a Área Técnica entendeu estar afastada a ocorrência de falhas/irregularidades que pudessem ensejar a responsabilidade de empregados que atuaram na concessão do crédito.

7. Assim, sugeri ao Plenário:

- I. tomar conhecimento da presente tomada de contas especial, objeto do Processo nº 041.000.994/2017;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

II. considerar regular, com fulcro no art. 13, § 1º, da Resolução n.º 102/98-TCDF, bem como em observância aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, o encerramento das contas especiais em exame;

III. autorizar o arquivamento dos autos.

8. Encaminhados os autos ao Ministério Público, passo a opinar.

9. A TCE fora instaurada em razão da suspeita de que o inadimplemento da empresa tomadora do empréstimo pudesse ter sido evitado pelos agentes bancários. Assim, avaliou-se a ocorrência de eventual descumprimento de normativos internos para a concessão do crédito.

10. Nesse sentido, pontuou o Controle Interno a existência de *“prejuízo envolvendo operação concedida sem observância dos regulamentos do BRB, mas dentro de uma política de captação de mercado e aceita como riscos inerentes à atividade desenvolvida, em que não restou comprovado o beneficiamento ou favorecimento dos empregados envolvidos na concessão de crédito”*.

11. Assim, entendeu que, *“cobrar de empregados e, ao mesmo tempo, buscar a recuperação do crédito pela via judicial configuraria cobrança em duplicidade de um mesmo valor de pessoas distintas: uma por meio de TCE e outra mediante cobrança judicial promovida pela instituição financeira contra a empresa inadimplente. Com o êxito nas duas cobranças o Banco de Brasília passaria a ter duplo recebimento e estaria enriquecendo sem justa causa”*.

12. Por fim, concluiu:

Via de regra, estaria configurado prejuízo causado ao BRB por seus empregados no caso de frustração da cobrança judicial intentada contra o tomador do crédito, uma vez que cabe a este responder pelo crédito solicitado. Ou seja, necessitaria aguardar o trânsito em julgado da ação judicial para, em momento posterior, instaurar TCE, pois o risco da concessão de crédito é inerente à atividade bancária. Além disso, para a responsabilização do empregado seria necessária a comprovação de que tenha atuado dolosamente, de modo a ter proveito financeiro decorrente da concessão da operação de crédito.

Em suma, no caso sob análise, tem-se um prejuízo envolvendo operação concedida sem observância dos regulamentos do BRB, mas dentro de uma política de captação de mercado e aceita como riscos inerentes à atividade desenvolvida, em que não restou comprovado o beneficiamento ou favorecimento dos empregados envolvidos na concessão de crédito.

13. Primeiramente, cabe pontuar que a existência de demanda judicial visando a recuperação do crédito face ao devedor inadimplente não tem o condão de obstar ou paralisar o andamento do procedimento administrativo que visa apurar a conduta dos seus agentes e recompor os cofres públicos.

14. Isso porque, pelo princípio da independência das instâncias, podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas – cível, criminal e administrativa. O



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

fato de tramitarem processos em esferas distintas não configura irregularidade ou causa de suspensão/extinção.

15. O TCU, nessa esteira, compreende que a tramitação de ações em outras esferas, com vistas à apuração de condutas antijurídicas, não configura dupla apenação (Acórdãos 40/2007-Plenário, 2.477/07-1ª Câmara e 1.234/08-2ª Câmara). Portanto, não há que se falar em *bis in idem* ou enriquecimento sem causa.

16. Nesse sentido é excerto do voto condutor do Acórdão 654/1996-TCU-2ª Câmara:

“O risco de um ressarcimento em duplicidade por parte do responsável está de todo afastado, em razão da orientação já sumulada nesta Corte no sentido de que os valores eventualmente já satisfeitos deverão ser considerados para efeito de abatimento na execução (Enunciado da Súmula-TCU nº 128).”

17. De outro lado, como apontado pelo Controle Interno, houve concessão de crédito ao arrepio das normas internas da instituição bancária. Este fato, por si só, repele a conclusão de que o inadimplemento ocorreu pelo simples risco de negócio.

18. Na espécie, o Relatório CONSAD/SUAUD-2015/0018, de 10/09/2015, da Auditoria Interna do Banco, inicialmente, destacou que “*as informações constantes dos pareceres das propostas de negócios apontaram restrições no SERASA, não somente para a empresa, mas também para as demais empresas do grupo*”. Assinalou-se, também, que:

“ (...) constavam 138 protestos e 33 pendências financeiras, para as quais não foram demonstradas as regularizações. Em nome do sócio Wilton, constava pendência no Banco Itaú, como avalista, no valor de R\$ 84.629,00. Em consulta à Gecar, a empresa estava negativada no Serasa à época.

Empresa já apresentava desequilíbrio no fluxo de caixa do grupo, em função de sinistro de uma das lojas, conforme apontado no parecer gerencial;

O parecer 8629101 da proposta de limite de crédito para renovação do LCG, no valor de R\$7.100 .000,00, apontou que a empresa apresentou baixas margens de lucro operacional, porém, a justificativa de rotação do Ativo de 3,67 vezes e de rentabilidade dos investimentos de 22% levou a inferência pela viabilidade do negócio;

Não foi demonstrada a situação fiscal da empresa e do Grupo à época da concessão do empréstimo, CND FGTS; CND INSS; CND SEFAZ/Formosa; CND SRF. Em 21/01/2013; data da distribuição, na Vara de Execução Fiscal do DF constava Ação de execução referente a Dívida Ativa, no valor de R\$86.814,03 em nome de uma das empresas do grupo (Mais Lar Home Center Ltda. EPP), processo 2013.01.1.010397-9.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

A proposta foi aprovada pela Diretoria Colegiada, condicionada à comprovação das providências adotadas para a regularização fiscal, no entanto, não foram comprovadas;

Em 30/04/2013, a empresa encaminhou correspondência para a Agência Corporate informando a situação fiscal do grupo, com especificação de várias pendências, porém não regularizadas;

Apesar de constar no parecer que os sócios e a empresa eram possuidores de bens imóveis, a operação foi liberada com aval dos sócios e garantia dos direitos creditórios dos recebíveis de cartões das bandeiras Visa e Mastercard, porém não suficientes para garantir o recebimento do empréstimo e sem registro dessas garantias no instrumento de crédito;

Os pareceres técnicos constantes nas propostas 8629101 (Cager) e 9234583 (Cager), de 26/03/2013 e 29/08/2013, apontaram alertas para os exercícios de 2013 e 2014, dada a concentração de vencimento no curto prazo. A empresa apresentaria déficit aproximado de R\$665,5 mil e poderia encontrar dificuldade em manter em dia os pagamentos das dívidas. Certamente teria de recorrer a Instrumentos que viabilizassem algum tipo de repactuação de prazos e valores, permitindo diluir a sucessão de pagamentos, no entanto o limite foi aprovado;

Havia votos contrários dos representantes da Sudes e da Sufin para as propostas 8703157 e 8703262. (...) (grifos acrescidos)

19. Nesse sentido, verificou-se que, “*apesar de constar no parecer que os sócios e a empresa eram possuidores de bens imóveis, a operação foi liberada com aval dos sócios e garantia dos direitos creditórios dos recebíveis de cartões das bandeiras Visa e Mastercard, porém não suficientes para garantir o recebimento do empréstimo e sem registro dessas garantias no instrumento de crédito.*”

20. Ademais, os pareceres técnicos constantes nas propostas 8629101 (Cager) e 9234583 (Cager), de 26/03/2013 e 29/08/2013, apontaram alertas para os exercícios de 2013 e 2014, dada a concentração de vencimento no curto prazo.

21. Diante disso, os auditores do banco ressaltaram que a “*empresa apresentaria déficit aproximado de R\$665,5 mil e poderia encontrar dificuldade em manter em dia os pagamentos das dívidas*”, certamente tendo que recorrer a Instrumentos que viabilizassem algum tipo de repactuação de prazos e valores, permitindo diluir a sucessão de pagamentos.

22. No entanto, a despeito do contexto que se verificava à época, o limite foi aprovado e o empréstimo concedido.

23. Em razão dessas circunstâncias, a Auditoria concluiu que:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

As concessões dos créditos concentrados, fundamentadas principalmente em cessão fiduciária de direitos creditórios e na apresentação de garantia real, sobrepondo as restrições cadastrais nas análises das liberações dos créditos, **apontam para a dificuldade da Instituição em exercer a opção de não conceder o crédito quando o cenário é altamente desfavorável. Há ações não previstas, à época, em normativo, que foram inseridas para a insistência na liberação do crédito, que potencializam o risco, e denotando divergência a melhor técnica bancária**”

24. Na sequência, a Superintendência de Auditoria - SUAUD pelo Relatório Aditivo CONSAD/SUAUD - 2016/0056, apontou irregularidades e/ou ilegalidades, bem como os responsáveis em relação às concessões de operações de crédito.

25. Nesse expediente foram reforçadas os seguintes fatos e irregularidades:

- a) grupo não possuía histórico de conta no BRB;
- b) existência de diversas restrições cadastrais;
- c) parecer gerencial priorizou as informações positivas repassadas pela empresa, sem nenhuma comprovação formal;
- d) existência das restrições foram informadas no parecer, acrescidas de justificativas que não foram validadas;
- e) o parecer da proposta de crédito não cumpriu o requisito de objetividade previsto em normativo;
- f) não foram demonstradas as regularizações dos 138 protestos e 33 pendências financeiras, ausência de demonstração da situação fiscal da empresa e do grupo;
- g) havia votos contrários dos representantes da Sudes e da Sufin para as propostas 8703157 e 8703262

26. Assim, concluiu-se que o Gerente de Negócios, Daniel José de Souza, e a Gerente Geral, Kátia do Carmo Peixoto Queiroz cometeram as seguintes irregularidades, em desacordo com 2º Manual de Gestão de Crédito (aprovado pela DICRE em 21/06/2012 e vigente à época):

- a) Aprovar operação enquanto existiam vários fatores restritivos em nome da empresa, sócios e empresas integrantes do mesmo Grupo Econômico, conforme informações no parecer da proposta 8703262.
- b) Descumprir condicionante determinada pela alçada competente para liberação do crédito (regularização fiscal).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

27. Observou-se que a concessão de crédito, fundamentada, como na espécie, em direitos creditórios, sobrepondo as restrições cadastrais da empresa, denotaram dificuldade do banco em exercer a opção de não conceder crédito, mesmo diante de cenário altamente desfavorável, evidenciando divergência da melhor técnica bancária.
28. Dessa maneira, ao contrário do entendimento do Controle Interno e da CTCE, o dever de indenizar também nasce do dano causado por culpa do agente. Portanto, são irrelevantes o dolo ou a prova de que tenham obtido benefício pessoal.
29. A presença de dolo e de eventual locupletamento são circunstâncias que, quando presentes, conferem maior gravidade ao ato ilícito e devem ser avaliadas por ocasião da imposição da multa.
30. Assim, a ausência de dolo e de locupletamento por parte do responsável não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa por meio de atuação imprudente e desautorizada.
31. Desse modo, se gestores do Banco, ainda que culposamente, afastaram-se das normas internas, atraíram para si o risco do negócio.
32. Não podem ser excludentes de responsabilidade as alegações de que a entidade induziria os empregados a adotar posturas de risco, “como política de captação de mercado”, ou, em outras palavras, autorizar quer a instituição corresse riscos “na busca por melhores resultados”.
33. As ações que culminaram com a concessão de empréstimo, não podem ser enquadradas como política de captação de mercados, pois infringiram normas internas do BRB, desconsiderando recomendação específica para a concessão de crédito. Portanto, assumiram os responsáveis risco do negócio.
34. As normas bancárias internas são de cumprimento obrigatório para seus agentes. Elas não existem por acaso, e sim para regular e disciplinar o relacionamento entre empregado e cliente. Tem por objetivo, também, resguardar funcionários de responsabilização pessoal diante de eventual inadimplência (risco do negócio).
35. Em outras palavras, se o empréstimo concedido estava em harmonia com as normas bancárias da instituição, o risco do negócio é do banco. Ao contrário, se o empregado agir em desacordo com os regulamentos, poderá ser responsabilizado.
36. Inclusive, esse é o entendimento do TCU que, entendeu ser o caso de julgamento pela irregularidade, com imputação de débito ou multa, a realização de operações, com geração de prejuízo, em desobediência aos normativos internos de instituição bancária, dentre elas as seguintes deliberações: Acórdãos 591/2000 - Primeira Câmara, 293/2001 - Segunda Câmara, 374/2001 - Primeira Câmara, 542/2001 - Segunda Câmara, Decisão 1504/2002 - Plenário e, em especial, o Acórdão 12/2001 - Primeira Câmara.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

37. Não pode o funcionário de instituição financeira distrital, ancorado unicamente em seu juízo particular, negar-se a aplicar normas internas gerais do banco, que regulam política de concessão de empréstimos.

38. A respeito, trago trecho do voto condutor da Decisão nº 207/2002 – Plenário/TCU:

Tais normas existem exatamente para condicionar e limitar a atuação dos gestores da entidade. São elas que lhes fixam os limites da atuação regular. Se mais abrangente ou mais agressiva política de crédito exigir posturas menos conservadoras de seus empregados, deve a instituição alterar seus normativos, para permitir, de alguns segmentos especialmente habilitados de sua gerência, a especial atuação. Não há como considerar uma política abrangente ou agressiva fora das normas internas, mas, apenas, até as suas exatas fronteiras.

Nesse sentido, as operações bancárias, eventualmente malsucedidas, não podem ser imputadas aos gerentes, na situação de que eles tenham observado os critérios técnicos vigentes para a celebração das operações. As operações realizadas de acordo com as normas, que se revelem malsucedidas, estão inseridas no risco do negócio bancário e seus prejuízos devem ser suportados pela própria entidade.

Se os empregados da Caixa Econômica Federal, entretanto, de forma culposa, afastam-se das normas internas, confiando no seu apurado conhecimento de mercado, atraem para si o risco do negócio, dado que violaram os limites da atuação a eles delegados pela CEF.

A ausência da responsabilização dos empregados da CEF, por atos praticados no exercício de suas atividades, transformaria em letra morta todas as normas internas da entidade financeira, a propósito da concessão de crédito, pois as normas já não estariam dotadas de sanção (grifos acrescidos).

39. Dessa forma, considerando os indícios de que tenha havido deliberado descumprimento de normas internas da instituição bancária e que motivaram a ocorrência de prejuízo aos cofres distritais, sugere-se ao Plenário que determine a citação de Daniel José de Souza, então Gerente de Negócios, e Kátia do Carmo Peixoto Queiroz, então Gerente Geral, para que, no prazo de 30 dias, apresentem suas alegações de defesa ou efetuem e comprovem o recolhimento, em solidariedade, do débito no valor de R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais), devidamente atualizado data da efetiva quitação, nos termos da LC nº 435/01, alertando-os, caso apresentem defesa e estas sejam consideradas improcedentes, da possibilidade do julgamento irregular de suas contas, com base no art. 17, III, “c”, da LC nº 1/94, cumulado com as penalidades previstas no art. 56 e 60 do mesmo diploma legal.

É o parecer.

Brasília, 21 de novembro de 2019.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador