

## VOTO

Cuidam-se de embargos de declaração opostos por Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva (Diretor Financeiro do BNB), José Andrade Costa (Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos do BNB), Luiz Carlos Everton de Farias (Diretor de Controle e Risco), Edilson Silva Ferreira (Gerente do Ambiente de Recuperação de Crédito do BNB), José Wilkie Almeida Vieira (Membro do Comitê de Auditoria), Paulo Sérgio Rebouças Ferraro (Diretor de Negócios do BNB) e Jefferson Cavalcante Albuquerque (Superintendente de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos), em face do Acórdão 1.703/2017 - Plenário, proferido na sessão do dia 9/8/2017.

## I

2. Como indicado no relatório precedente, referido acórdão apreciou pedidos de reexame por eles interpostos contra o Acórdão 1078/2015 - Plenário (Rel. o Min. Bruno Dantas), prolatado em decorrência de auditoria realizada no Banco do Nordeste do Brasil S.A., na área de recuperação de créditos e gestão dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste.

3. Por meio daquela deliberação, em 2015, este Tribunal rejeitou suas razões de justificativa, aplicando-lhes multa no valor individual de R\$ 49.535,41, em decorrência da falta de adoção das medidas de suas alçadas, conforme as normas indicadas, relativas à cobrança judicial das operações de crédito administradas pelo BNB enquadradas nas listagens indicadas no item 9.1.1 daquele acórdão.

4. Já por meio do Acórdão 1.703/2017 - Plenário, os pedidos de reexame por eles apresentados foram negados por este Tribunal, nos termos do subitem 9.2 daquele *decisum*.

5. Também conforme adiantei no relatório precedente, àquela ocasião, após manifestar pontual divergência em relação às proposições do relator do recurso, o eminente Ministro José Múcio Monteiro, notadamente, em relação ao pedido de reexame apresentado pelo Sr. Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva, acompanhando o relator em todos os demais pontos, o Tribunal acolheu o voto que proferi, por maioria, razão pela qual fui indicado redator para o acórdão, conduzindo a deliberação do Colegiado.

6. Em face disso, opostos os embargos de declaração foram eles distribuídos ao meu Gabinete, consoante despacho proferido pelo Ministro José Múcio Monteiro à peça 656 dos autos, em face do que dispõe o art. 49 da Resolução TCU 259/2014.

## II

7. Rememoro que a auditoria de natureza operacional realizada no Banco do Nordeste do Brasil - BNB, em cumprimento à determinação constante do Acórdão 2.416/2008 - Plenário (Rel. o Min. Marcos Vinícios Vilaça), foi apreciada primeiramente pelo Acórdão 944/2010 - Plenário (Rel. o Min. Valmir Campelo), posteriormente modificado pelos Acórdãos 834/2011 e 2.158/2011 do mesmo colegiado (Rel. o Min. Walton Alencar Rodrigues), em decorrência de pedidos de reexame interpostos pelo BNB e pelos Ministérios da Fazenda e Integração Nacional, bem como de embargos de declaração opostos pelo BNB.

8. A ocasião, o trabalho apontou as seguintes irregularidades objeto de audiência aos gestores da instituição financeira, determinada pelo Acórdão 944/2010 - Plenário (subitem 9.4), dentre as várias indicadas no relatório:

a) 25.795 operações de clientes que detinham operações integralmente baixadas em prejuízo, no valor histórico de R\$ 1.102.877.743,33, pendentes de cobrança judicial havia até mais de doze anos;

b) 34.534 operações parcialmente baixadas em prejuízo, no valor total de R\$ 1.258.751.484,38, das quais R\$ 442.037.970,76 correspondentes a prejuízos (valor histórico), também com atrasos similares;

c) 10.424 operações não cobradas, dentre amostra de 46.783 operações, com saldo global de R\$ 409,07 milhões e atrasos superiores a 180 dias;

d) 36.179 operações, totalizando R\$ 1.825.395.965,75, sendo R\$ 588.250.316,84 inadimplidos, selecionadas dentre amostra de 46.783, que apresentavam atrasos superiores a 180 dias e

valores superiores a R\$ 15.000,00 não tendo sido cobradas sob alegação de enquadramento na Lei 11.775/2008, sem que tenham sido efetivos os procedimentos necessários ao enquadramento e sem que tais operações ou seus respectivos clientes apresentem históricos (anteriores à norma) que, observando as boas técnicas bancárias, justifiquem a utilização da faculdade de decidir pela suspensão das cobranças prevista na legislação.

### III

9. Quanto à admissibilidade dos embargos oferecidos, entendo prejudicado o exame de tempestividade daqueles manejados pelo embargante Jefferson Cavalcante Albuquerque, vez que não há nos autos informação da data de recebimento da notificação do acórdão, razão pela qual entendo deva ser conhecido por este Tribunal, assim como também devem ser conhecidos os demais, ante o preenchimento dos requisitos necessários, nos termos dos arts. 34 da Lei 8.443/1992 e 287 do RI/TCU.

### IV

10. Relativamente ao mérito dos embargos oferecidos pelos seis embargantes, entendo que não se deve acolhê-los, haja vista a inexistência dos vícios apontados, bem assim, porque a via estreita deste remédio recursal, limitado ao esclarecimento de eventuais omissões, contradições e obscuridades, não permite a rediscussão da matéria apreciada pelos Acórdãos 1078/2015 - Plenário e 1.703/2017 - Plenário, como encetam os embargantes.

11. É natural que o inconformismo com os termos das deliberações e, especialmente, com suas condenações ao pagamento de multa, gerem nos então responsáveis e ora embargantes impulsos de manifesta irrisignação. Porém, por figurarem em dúvidas subjetivas sobre esses termos, não encontram amparo e resolução por meio dos embargos, aos quais se pretende reforma dos julgados ou mesmo sua anulação, sem apontamento de vícios outros suficientes para tanto. Os embargos de declaração compreendem recursos de fundamentação estritamente vinculada, não podendo ser manejados para rever a justiça da deliberação atacada.

12. Feito esse registro, passo a tratar dos pontos apresentados pelos embargantes, de forma a demonstrar a inexistência dos vícios apontados.

13. Impende observar que os embargos manejados pelos Srs. Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva, José Andrade Costa, Luiz Carlos Everton de Farias, Edilson Silva Ferreira, José Wilkie Almeida Vieira, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro, subscritos pelo mesmo causídico representante de seus interesses, possuem essencialmente as mesmas linhas argumentativas de mérito dos embargos, divididas em dois tópicos: “*a) Da suposta omissão e obscuridade quanto a atuação do agente frente às irregularidades apontadas*”, no qual alegam obscuridade e omissão em fundamentar a atuação dos funcionários do banco nas irregularidades apontadas, notadamente se referindo ao questionamento da condenação quanto ao nexo de causalidade entre as condutas e irregularidades; e “*b) Da omissão e da obscuridade em relação à pena aplicada*”, referindo-se à dosimetria da pena de multa, vez que o Tribunal aplicara o mesmo valor a todos os ora embargantes, sem distinção em seu *quantum*.

14. No que tange à atuação dos agentes quanto às irregularidades apontadas, não vejo configurada omissão ou obscuridade no acórdão embargado. O questionamento acerca do nexo de causalidade entre as irregularidades e condutas foi adequadamente enfrentado na instrução da Serur, transcrita no relatório da deliberação embargada, conforme trecho reproduzido a seguir, o qual também perpassa pela dosimetria da pena aplicada, esta tomada na primeira deliberação, a condenatória, mantida em sede de reexame pela deliberação tomada pelo Tribunal no acórdão embargado:

“Análise:

5.6. Contrariamente ao que alegam os recorrentes, as atribuições de cada qual dos responsáveis e a vinculação deles aos fatos restaram descritas nos autos, mais precisamente na conclusão do relatório de auditoria (peça 231, p. 19-23), no parecer do Dirigente da unidade técnica (peça 232, pp. 9-14), na parte dispositiva do Acórdão 931/2010 - Plenário (peça 235, pp. 25-29), conforme transcrito no subitem item 2.2 da presente instrução.

5.7. Assim, tendo por base as respectivas atribuições das unidades e setores do BNB, a unidade técnica procedeu a vinculação das irregularidades apuradas com cada qual dos

setores/unidades da entidade, considerando as competências normativamente previstas e as providências que deixaram de ser adotadas com vistas à cobrança das operações de crédito.

5.8. Cite-se, como exemplo, as medidas que deixaram de ser implementadas pela Gerência do Ambiente de Recuperação de Crédito, vinculada à Superintendência da Área de Crédito e Gestão de Produtos/Diretoria de Negócios, a qual detinha competência direta sobre as ações voltadas à recuperação de crédito e redução da inadimplência, nos termos da estrutura organizacional da época (RD 5262/2007, peça 155, p. 21-76), evidenciando, assim, a conexão com as irregularidades apontadas nos autos.

5.9. Deste modo, não prospera a alegação recursal de que não houve a individualização das condutas por parte da deliberação recorrida, uma vez que houve a devida vinculação das irregularidades à cada qual dos setores/unidades comandados pelos responsáveis, não se podendo, assim, falar em prejuízo à defesa.

5.10. No tocante à afirmação constante do item 38 do Voto condutor acerca da dificuldade apontada pelo Relator *a quo* para se mensurar a relação entre as condutas e as irregularidades aventadas, isso não implica em nenhum momento dizer que inexistiam elementos caracterizadores da conduta de cada qual dos responsáveis, mas apenas a dificuldade de o julgador estabelecer a gradação da multa.

5.11. Com efeito, salientou-se que, apesar de exercerem cargos com deveres e responsabilidades díspares, os gestores haviam sido condenados exatamente pelas mesmas irregularidades, daí porque, no entendimento do Relator *a quo*, a sanção deveria se dar de maneira uniforme, razão pela qual a multa foi aplicada no mesmo valor para todos os responsáveis.

5.12. Em que pese tal circunstância não impedir a aplicação de multas com valores diferentes, como se tratará adiante no tópico referente à dosimetria (item 7 da presente instrução), considera-se que ela foi invocada com o único objetivo de justificar o valor das multas aplicadas, não havendo, como alegado, o reconhecimento pelo Relator *a quo* da impossibilidade de se individualizar as condutas.

5.13. Relativamente à alegação dos recorrentes acerca da ausência de indicação das respectivas normas violadas, os argumentos apresentados não procedem, uma vez que para cada um deles foi especificado o dispositivo contrariado em face das irregularidades apuradas, conforme capitulado no subitem 9.1.1.1. do Acórdão recorrido:

‘a) Roberto Smith, ex-Presidente do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (art. 29, incisos II e VII, do Estatuto Social do BNB; art. 153 da Lei 6.404/1976);

b) Luiz Carlos Everton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva, Oswaldo Serrano de Oliveira, Paulo Sérgio Rebouças Ferraro e Pedro Rafael Lapa, diretores do BNB (arts. 22, 28 e 31 do Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S.A.);

c) João Alves de Melo, José Wilkie Almeida Vieira e Luciano Silva Reis, Membros do Comitê de Auditoria (art. 42, § 13, do Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S.A.; art. 15 da Resolução - CMN 3.198/2004);

d) Dimas Tadeu Madeira Fernandes, Superintendente de Auditoria (art. 42 do Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Resolução da Diretoria 5.251/2007; Resolução da Diretoria 5.280/2008; Resolução da Diretoria 5.336/2010);

e) Jefferson Cavalcante Albuquerque, Superintendente de Controles Internos, Segurança e Gestão de Riscos (Resolução - CMN 2.554/1998; arts. 32 e 33 do Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Resolução da Diretoria 5.262/2007; Resolução da Diretoria 5.297/2008; Resolução da Diretoria 5.324/2009; PAA 2009/519-176);

f) Romildo Carneiro Rolim, Gerente do Ambiente de Controles Internos (Resolução - CMN 2.554/1998; arts. 32 e 33 do Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Resolução da Diretoria 5.262/2007; Resolução da Diretoria 5.297/2008; Resolução da Diretoria 5.324/2009; PAA 2009/519-176);

g) Lina Ângela de Oliveira Salles Moreira, Gerente do Ambiente de Gestão de Riscos (Resolução - CMN 2.554/1998; arts. 32 e 33 do Estatuto Social do Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Resolução da Diretoria 5.262/2007; Resolução da Diretoria 5.297/2008; Resolução da Diretoria 5.324/2009; PAA 2009/519-176);

h) José Andrade Costa, Superintendente de Crédito e Gestão de Produtos (Resolução - CMN 2.554/1998; Resolução da Diretoria 5.262/2007; Resolução da Diretoria 5.272/2008);

i) Edilson Silva Ferreira, Gerente do Ambiente de Recuperação de Crédito (Resolução - CMN 2.554/1998; Resolução da Diretoria 5.262/2007; Resolução da Diretoria 5.272/2008);

5.14. Ademais, não prospera a alegação de que não haveria a indicação das funções que deixaram de ser executadas pelos responsáveis, pois, como mencionado alhures, além da descrição precisa da irregularidade imputada e do dispositivo contrariado, as notificações de audiência explicitam claramente as funções que os responsáveis deixaram de cumprir no exercício de seus respectivos cargos, conforme descrito no subitem 2.2 da presente instrução.”

15. Logo, como se percebe, há nos embargos oferecidos tentativa de rediscussão do mérito do recurso cujo provimento foi negado aos ora embargantes, assim como tentativa de rediscussão de matérias de defesa aferidas por ocasião da deliberação primeira que resultou na imposição de sanções por este Tribunal. Essa rediscussão não é possível pela via estreita dos embargos. Como visto, não houve omissão no exame das alegações recursais. E, ademais, não vejo configurada a suposta obscuridade nos termos da deliberação. O inconformismo parece-me, lhes ofusca a compreensão da reprimenda, como se nenhum compromisso houvessem eles com esse estado de irregularidades danosas à instituição, vastamente demonstradas nos autos.

16. Relativamente à dosimetria da sanção aplicada, segundo ponto das razões apresentadas nos embargos, apontam os embargantes suposta omissão e obscuridade porquanto não teria havido individualização em relação à atuação dos agentes, entendendo o Tribunal por nivelar todos, sem balizar a deliberação em aspectos legais obrigatórios para aplicação de multa, a exemplo do que preceitua o art. 71, VIII, da CF/1988.

17. Equivocam-se os embargantes ao relacionarem os critérios para dosimetria relativa à aplicação da pena prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 com aqueles indicados no art. 71, VIII, da Constituição Federal, porquanto o dispositivo constitucional se refere à multa proporcional, a qual é aplicada pelo Tribunal com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. Assim, se enquanto a multa prevista no art. 57 deve ser aplicada com proporcionalidade ao dano causado, aquela imposta aos embargantes, com base no art. 58 da Lei, exige outros parâmetros, pois estabelecida no montante que varia entre 5% e 100% daquele indicado no art. 268 do Regimento Interno/TCU, leva em consideração o caso concreto, a gravidade da infração cometida, seja por atos omissivos ou comissivos, as consequências, as circunstâncias, a culpabilidade e o grau de reprovação das condutas. Todos esses fatores foram ponderados pelo Tribunal por ocasião do julgamento.

18. A individualização das condutas foi adequadamente realizada por ocasião da apreciação da matéria, desde a prolação do Acórdão 931/2010 - Plenário, que determinou a realização das audiências, que possuem caráter personalíssimo e que demandam essa individualização, até a deliberação que apreciou o mérito de suas razões de justificativa (Acórdão 1078/2015 - Plenário), imputando-se a cada um, individualmente, multa no valor de R\$ 49.535,41.

19. Trata-se novamente de inconformismo em relação ao decidido no acórdão embargado. Com efeito, omissão não houve porquanto a questão restou examinada nos autos. Porém, o exame da Serur, que poderia ser favorável aos ora embargantes, no sentido do estabelecimento de sanções menores a um ou outro responsável, em face da questão dosimétrica da pena, conduziu ao oferecimento de proposta que não foi acolhida pelo Tribunal. Este entendeu pertinente manter o mesmo parâmetro utilizado pelo relator original da matéria, o mesmo *quantum* de multa aplicada a todos os responsáveis, pelas razões explicitadas na deliberação, já conhecidas dos embargantes, e cujo posicionamento é cristalino, senão vejamos o exame realizado pela Serur e integrante do relatório do acórdão embargado, para, posteriormente, ler-se o que restou proposto aos eminentes julgadores:

## 19.1 - pronunciamento da Serur:

*“7. Da dosimetria das multas aplicadas.*

*Alegações:*

*7.1 Sustentam os recorrentes que as sanções a eles impostas não fez qualquer distinção entre as condutas ilícitas ou até mesmo entre os cargos desempenhados pelos agentes do BNB, colocando-os numa ‘vala’ formalmente isonômica, a qual qualificam de injusta.*

*7.2 Reportando-se mais uma vez a trecho do voto condutor do acórdão recorrido (item 38), em que se justificou a aplicação das multas de maneira uniforme para todos os responsáveis, argumentam que Relator **a quo** não dispunha dos elementos mínimos suficientes ao cumprimento dos requisitos norteadores da dosimetria da pena, o que poderia ensejar o cometimento de excesso em relação a um ou a todos os envolvidos.*

*Alegações [Análise]:*

*7.3 No tocante às sanções aplicadas por esta Corte, deve-se enfatizar que a fixação do valor da penalidade de multa constitui ato discricionário deste Tribunal, facultada pelo art. 58 da Lei 8.443/1992 e graduada conforme o art. 268 do Regimento Interno/TCU, que deve ser exercido de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto.*

*7.4 Com efeito, a dosimetria do valor da multa é questão afeta ao relator e ao colegiado, sendo despropositado às instâncias instrutoras do TCU opinar acerca de sua alteração, uma vez que se insere na margem discricionária do julgador, cabendo ao exame técnico pontuar tão somente acerca da adequação do fundamento legal invocado.*

*7.5 Nada obstante, entende-se existir nos autos elementos que permitem uma melhor ponderação das responsabilidades, pois, apesar de terem sido sancionados por irregularidades idênticas, os agentes desempenhavam atribuições distintas na estrutura organizacional do BNB, as quais não foram devidamente sopesadas em face da natureza eminentemente omissiva das condutas.*

*7.6 Invertendo-se aqui a lógica hierárquica, julga-se os gerentes de ambientes e superintendentes das respectivas áreas poderiam ter agido de forma mais incisiva para coibir as irregularidades, uma vez que atuam mais diretamente junto à gestão e ao controle da recuperação de crédito do BNB; ao passo que a atuação dos dirigentes (presidente e diretores) dava-se mais no âmbito da supervisão e coordenação das instâncias inferiores, o que, para fins de dosimetria, assume especial relevância.*

*7.7 Assim, sem prejuízo da ressalva inicialmente posta, apresentada, propõe-se adequar a dosimetria das sanções impostas pelo recorrido, inclusive com a redução do valor das multas aplicadas, o que, de certa forma, alinha-se à Declaração de Voto apresentada pelo Relator dos recursos, Ministro José Múcio Monteiro, quando da sessão de julgamento, verbis:*

*‘Quero deixar consignada minha pequena divergência, não em relação à conclusão sobre as irregularidades apuradas no processo, tão bem caracterizadas pelo Relator, Ministro Bruno Dantas, mas tão somente quanto à dosimetria das multas impostas aos responsáveis, cujos valores foram elevados ao grau máximo após os debates na sessão Plenária.*

*Compreendo que, não obstante a gravidade das infrações cometidas, multas em quantias próximas às originalmente propostas pelo Relator já são suficientes para alcançar a finalidade das sanções, nos seus sentidos punitivo e, ao mesmo tempo, educativo.*

*Por isso, meu voto é para que as multas sejam fixadas, individualmente, nos valores de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).’*

*7.8. Desta forma, propõe-se acolhimento das razões recursais examinadas neste tópico em relação aos recorrentes José Wilkie Almeida Vieira, Lina Ângela Oliveira Salles Moreira, Edilson Silva Ferreira (peça 389), Roberto Smith (peça 405), Luiz Carlos Everton de Farias (peça 410), Paulo Sergio Rebouças Ferraro (peça 425), José Andrade Costa (peça 435), e Jefferson*

*Cavalcante Albuquerque (peça 443), o que é extensivo aos demais recorrentes, caso não acolhidas as conclusões constantes dos subitens 5.24 e 6.84 desta instrução.”*

19.2 - parecer do Ministério Público/TCU sobre o mérito recursal do pedido de reexame quanto à dosimetria das multas aplicadas:

“II

18. *Quanto à questão envolvendo a dosimetria das multas aplicadas, tenho um entendimento diverso do exposto pela unidade técnica. A Serur entende que se deve aplicar aos ocupantes dos cargos de gerência e superintendentes uma multa em nível mais elevado que aquelas aplicadas aos membros da Diretoria, em razão do fato de que poderiam ter agido de forma mais incisiva para coibir as irregularidades, por atuarem diretamente junto à gestão e ao controle da recuperação de crédito do BNB.*

19. *Com base nessa proposta, as multas aplicadas aos diretores deveriam ser reduzidas para ficar em um patamar inferior às aplicadas aos demais responsáveis de nível hierárquico inferior.*

20. *Entendo, diferentemente do que propõe a unidade técnica, que a responsabilização dos níveis hierárquicos superiores não deve ser mitigada.*

21. *Na opinião deste representante do MP/TCU, o controle das operações de crédito, o fluxo de caixa, acompanhamento das receitas e despesas, custos fixos e demais variáveis, como o acompanhamento dos índices de inadimplência absolutos e relativos, o crescimento de contratos em atraso, os valores a receber em atraso e o sucesso ou não das ações de cobrança em andamento são dados que não podem passar despercebidos por uma Diretoria.*

22. *Chama a atenção no presente caso o fato não apenas do elevado volume de recursos e de contratos em atraso, como também a ausência de informações gerenciais e controles não informatizados dos dados envolvendo contratos em atraso e a ausência de uma avaliação e controle sistemático e rotineiro da Diretoria dos níveis de inadimplência, volume de recursos levados a prejuízo e a inércia do Banco em iniciar ações de cobrança, fatos que reforçam a correção das multas aplicadas pelo TCU.*

23. *Como apontado pela Secex/CE, ‘a falta de ação determinou que as dívidas se perpetuassem, acarretando, por vários motivos (prescrições, perdas ou deterioração de garantias, falências, concordatas, desvios etc.), danos irreversíveis, não só ao patrimônio do FNE, mas às suas finalidades econômicas, sociais e de desenvolvimento’ (peça 256, p. 41).*

24. *É espantoso que o volume das dívidas não saldadas e a expressiva quantidade de operações de crédito em atraso não tenham sido detectadas por aqueles que tinham a atribuição de supervisão, acompanhamento, controle, avaliação dos dados financeiros e contábeis do Banco.*

25. *Permito-me ressaltar que os gestores/administradores de uma instituição financeira, mais do que em outros tipos de empresas, devem exercer suas atribuições com o cuidado e a diligência devidas com vistas a resguardar os interesses do Banco e preservar a sua capacidade operacional e o alcance dos objetivos para os quais foi criado.*

26. *Nessa atuação, ao se omitirem no exercício desses deveres, devem ser responsabilizados, não sendo possível mitigar suas responsabilidades como proposto pela unidade técnica, no sentido de reduzir as multas aplicadas aos membros de hierarquia superior.*

27. *Em razão disso, entendo que as multas aplicadas se mostraram adequadas, ante as graves irregularidades detectadas, devendo ser mantidas no nível em que foram aplicadas.”*

19.3 - voto proferido pelo eminente Relator, o Ministro José Múcio Monteiro, por ocasião do Acórdão 1703/2017 - Plenário, objeto destes embargos:

“19. Anuo ao MPTCU sobre a desnecessidade de se proceder à alteração nos valores das multas imputadas. A teor do que defendeu o **Parquet**, considero que existe igual culpabilidade por

parte dos diversos agentes responsabilizados, independentemente do nível hierárquico que ocupavam. As sanções pecuniárias devem, portanto, atingir a todos em valor indistinto, tal qual foi feito pelo Relator *a quo*.

20. A respeito, registro que na sessão em que o processo foi originalmente deliberado fiz declaração de voto manifestando minha compreensão de que a fixação de valor menor, de R\$ 20.000,00, já seria suficiente para alcançar a finalidade das sanções, em seus aspectos punitivo e educativo. O Colegiado, à unanimidade, votou contra minha proposta. Considerando não existirem elementos novos capazes de alterar o juízo então firmado, não há por que se revisitar a questão.”

#### 19.4 - voto por mim proferido:

“6. Considero irretocáveis os exames empreendidos por Sua Excelência no que tange aos recursos apresentados por quase todos os recorrentes, razão pela qual acompanho integralmente as proposições e os fundamentos utilizados pelo eminente Relator quanto mérito recursal, muitas das quais incorporadas a partir do exame empreendido pela unidade técnica com os aperfeiçoamentos e considerações tecidas pelo representante do Ministério Público/TCU, **com exceção, unicamente**, no tocante ao **Sr. Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva**.

7. Peço vênias, portanto, para divergir nesse específico ponto, ou seja, no tocante ao exame do recurso manejado pelo referido recorrente, (...)”

20. Em realidade, da leitura do julgado percebe-se, de forma cristalina, que igual culpabilidade se atribuiu aos responsáveis, sendo também igual a medida de reprovabilidade de suas condutas omissivas, especialmente, conduzindo o Tribunal à aplicação, em um primeiro momento, e à manutenção, no segundo momento, das multas nos patamares máximos permitidos (à época de sua aplicação), sem distinção de valores quanto a cada um.

21. Consultando-se, ainda, os registros da sessão de julgamento ocorrida no dia 6/5/2015, em que foi apreciado o relatório de auditoria, e na qual houve deliberação pela imposição da sanção aos responsáveis, é possível extrair dos debates que o posicionamento dos ministros foi o de que as multas aplicadas deveriam tomar como base o limite máximo permitido pela Lei 8.443/1992, tão graves foram os prejuízos financeiros ocasionados pelos agentes e quão numerosas as operações envolvidas, com elevadas somas de recursos.

22. Depreende-se que acaso houvesse possibilidade de aplicação de multas em patamares maiores, como ocorreria no caso de imputação com base no art. 57 da LO/TCU, seriam essas aplicadas, dosando-se a partir do dano. Porém, diante da impossibilidade de aplicação de multa maior que os R\$ 49.535,41, valor considerado diminuto frente aos volumes bilionários envolvidos com as operações baixadas pelo Banco, todos os ministros votantes à ocasião, com exceção do Ministro José Múcio, manifestaram-se pela aplicação em seu valor máximo da época, elevando-se o valor originalmente proposto pelo então relator, o Ministro Bruno Dantas, em sua minuta original. Claramente entendeu o Plenário, em sua maioria, que o máximo de multa aplicável com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 era ainda de montante inexpressivo para se promover o caráter retributivo da pena, em face das circunstâncias do caso concreto examinado.

23. Dessarte, não se configuram omissões ou obscuridades na deliberação quanto ao ponto objeto de acusação por parte dos embargantes, porquanto a matéria dosimétrica foi amplamente discutida nos autos e também em sessão do Plenário, seja por ocasião do julgamento sancionatório (Acórdão 1078/2015 - Plenário), seja por ocasião da apreciação do reexame (Acórdão 1703/2017 - Plenário). *In casu*, o mínimo de multa cabível aos responsáveis foi considerado correspondente ao máximo permitido pela Lei 8.443/1992, art. 58, inciso II, àquele ano, fixado pelo Tribunal por meio da Portaria TCU 20, de 15 de janeiro de 2015 (DOU de 16/1/2015).

24. Também não vejo configurada a contradição indicada pelo embargante Luiz Henrique Mascarenhas Correa Silva, então Diretor Financeiro do BNB, no que tange à conclusão de que sua diretoria tinha o dever fiscalizatório sobre as inadimplências, e por isso foi apenado, ao passo que

todos os setores subordinados tiveram excluídas as suas responsabilidades por não se relacionarem com as ações de cobrança. Depreendo que em sua visão a exclusão de responsabilidade dos subordinados enquanto defendida a manutenção de sua responsabilidade, para os mesmos fatos, revelaria evidente contradição do acórdão.

25. Ora, como bem restou assentado no acórdão proferido, concluiu-se que as incumbências da Diretoria Financeira têm relação direta com as irregularidades apontadas nos presentes autos, pois envolvem as Áreas de Controle Financeiro, de Análise, Cadastro e Risco de Crédito e Gestão de Produtos, e que esta última envolve os Produtos de Crédito Especializado, **a Recuperação de Crédito** e as respectivas informações gerenciais. Embora nem todas as áreas subordinadas tenham relação com as irregularidades apontadas, como é o caso, por exemplo, de cadastro ou de gestão de produtos, não se pode dizer que a diretoria financeira é alheia à recuperação, justamente dos valores financeiros disponibilizados aos clientes, pelo Banco. Não há contradição nisso. Em última análise, é a Diretoria quem deveria acionar os subordinados a realizarem as atividades que, sinergicamente, resultariam na recuperação de créditos, cabendo a ela responsabilidade por culpa *in elegendo e in vigilando*, na mais remota das hipóteses.

26. Ademais, em que pese os argumentos oferecidos pelo então Relator do pedido de reexame noutro sentido, sagrou-se vencedora a tese por mim defendida, reproduzida a seguir, que manteve a condenação havida no primeiro julgamento por este Tribunal:

“9. Em linha diversa, entendo que merece acolhida a análise e proposição constante do parecer do Representante do Ministério Público/TCU neste feito, no sentido de negar-se provimento ao pedido de reexame manejado por esse responsável.

10. O Procurador-Geral alinha em seu parecer (itens 12 a 17) que as incumbências da Diretoria Financeira têm relação direta com as irregularidades apontadas nos presentes autos, pois envolvem as Áreas de Controle Financeiro, de Análise, Cadastro e Risco de Crédito e Gestão de Produtos. E, segundo apurado pelo *Parquet*, esta última envolve os Produtos de Crédito Especializado, **a Recuperação de Crédito** e as respectivas informações gerenciais.

11. Alinha, ainda, que o acompanhamento da inadimplência das operações de crédito concedidas é crucial para melhor desempenhar as suas atribuições e envolve atividade bancária como a disponibilidade de recursos e o fluxo de caixa esperado. E, complementando o raciocínio, aduz que nesse cenário o Diretor, diferentemente dos seus subordinados, tem o dever de supervisionar, controlar e orientar o trabalho das áreas vinculadas à sua diretoria.

12. Finaliza com o entendimento de que não é crível que informações a respeito do nível de inadimplência, bem como do nível de recuperação dos valores em atraso, não tenha relação, ou não seja de interesse, mesmo que indiretamente, da Diretoria Financeira, para, tendo em consideração as atribuições atinentes ao diretor, de supervisão, orientação e controle das informações e atividades de sua área de atuação, manifestar o entendimento de que o recurso apresentado pelo responsável não deve ser acolhido.

13. Tenho por mim que referidas considerações representam adequadamente o grau de responsabilidade que tem o referido Diretor Financeiro sobre as irregularidades sancionadas por este Tribunal, cuja reprimenda também entendo perfeitamente adequada em face dos valores bilionários e das dezenas de milhares de operações baixadas sem providências de recuperação, que, por justamente saltar aos olhos de qualquer Executivo à frente de uma instituição financeira, demandariam providências junto ao colegiado de integrantes da Diretoria Executiva do banco, e, especialmente, providências de necessário impulso por parte do Diretor Financeiro da entidade.

14. As disposições do Estatuto do BNB, notadamente, aquelas indicadas nos arts. 22, 28 e 31, alçam tais responsabilidades aos níveis máximos da entidade. Ademais, tratando-se de instituição financeira sua direção deve estar voltada não apenas à concessão de créditos, mas à recuperação deles, sob pena de causar prejuízos com tais operações. E, assim, entendo que diante de volumosos créditos inadimplidos não recuperados, em cifras bilionárias, que certamente impactaram balanços, demonstrações financeiras, fluxos de caixa e disponibilidades financeiras, há

elementos suficientes nos autos para a responsabilização da Diretoria de Controle Financeiro do Banco.”

27. Veja-se, portanto, que novamente há tentativa de rediscussão de mérito, devendo ser rejeitados os embargos.

28. Por fim, passo ao exame daqueles embargos oferecidos pelo Sr. Jefferson Cavalcante Albuquerque, que alinha razões recursais diferentes dos demais. Em síntese apertada do que já foi resumido no relatório precedente, esse embargante alega que restaria demonstrada a omissão e contradição existentes no acórdão, vez que não teve tempo hábil para adotar todas as medidas necessárias, bem como as funções por ele exercidas não mantinham, a seu ver, qualquer relação direta com a recuperação de créditos.

29. Não vejo, novamente, configuradas omissões ou obscuridades em relação ao exame do recurso apresentado pelo responsável, porquanto suas alegações foram todas examinadas, consoante os termos da deliberação embargada. Os argumentos ora trazidos inovam em relação ao recurso e partem das conclusões da Serur acerca da questão temporal relativa ao exercício de cargos por outros responsáveis, donde se concluiu, no exame de seus pedidos de reexame, que não seria razoável exigir-lhes providências ante o pouco tempo nos respectivos cargos, consoante constou do voto do relator. Em realidade, o embargante tenta rediscutir a matéria para fins de obter deste Tribunal provimento com base no mesmo raciocínio empreendido para aqueles outros, Srs. Luciano da Silva Reis, João Alves de Melo, Dimas Tadeu Madeira Fernandes e Romildo Carneiro Rolim.

30. De se ressaltar, no entanto, a respeito dessas alegações, que já por ocasião da instrução técnica de peça 256 - quando o feito era conduzido pelo Relator da Auditoria de Natureza Operacional, com vistas à análise das razões de justificativa previamente ao julgamento da matéria e aplicação de multa ao responsável -, a unidade técnica deste Tribunal, no item 115 daquela instrução, aferiu, em contraposição à defesa, que *“b) as irregularidades apontadas perduraram durante todo o período de atuação do responsável, de 12/11/2007 a 18/11/2009”*. Logo, durante os dois anos seguintes à sua ascensão ao cargo, nada fez o responsável em que pese alegar que as novas atribuições de sua área teriam sido introduzidas poucos meses antes de assumir.

31. Por fim registro que, por ocasião do pedido de reexame apresentado, no que concerne à relação entre suas funções e as irregularidades apontadas, consignou a Serur o seguinte posicionamento em face das alegações que produziu na tentativa de se desvencilhar dos atos omissivos que lhe foram imputados:

“6.33. Em momento algum se exigiu do responsável e ora recorrente o cumprimento de atribuições específicas relacionadas à ação de cobrança, mas sim a observância das atribuições pertinentes aos controles internos e gestão de risco da entidade, conforme bem asseverou a instrução da Secex/CE (peça 256, p. 32), **verbis**:

‘105. Considerando especificamente o gestor em foco, suas atribuições incluem, principalmente, estabelecer os controles necessários à garantia de atendimento às normas, regulamentar os papéis exercidos e os procedimentos de controle a ser adotados pelos vários agentes de cada fluxo operacional, avaliar o atendimento às normas de controle e demais normas e regulamentos internos e externos, apresentando os resultados dessa avaliação à administração do Banco, subsidiando a tomada de decisões. No entanto, esses objetos de atuação não foram atendidos.’

6.34. Portanto, as razões recursais apresentadas por Jefferson Cavalcante Albuquerque não merecerem acolhimento.”

32. Assim, entendo que não há que se falar em omissão no julgado, porquanto as matérias recursais postas pelo recorrente foram todas objeto de exame pelo colegiado.

33. Nem obscuridade há, vez que suficientemente claras foram as razões expostas para a deliberação de mérito sobre o recurso, como reconhece o próprio embargante ao sintetizar as principais razões declinadas no acórdão para manutenção de sua condenação.

34. E tampouco há contradição. Não se verifica, entre os termos da deliberação, a existência de qualquer choque entre razões, fundamentos jurídicos e decisão adotada.

35. Buscar, a partir do mero inconformismo, que este Tribunal dê tratamento idêntico entre responsáveis apenados e não apenados, cujas circunstâncias temporais, de atribuições e responsabilidades são diferentes umas das outras, e sem que esta Corte tenha cometido equívocos passíveis de esclarecimento pelos embargos de declaração, não se revela apropriado, porquanto tais argumentos se prestam apenas para rediscutir a matéria visando a reforma do julgado que lhe foi desfavorável, o que é impossível na via estreita dos embargos. Como dito, os embargos de declaração compreendem recursos de fundamentação estritamente vinculada (omissão, contradição ou obscuridade), não podendo ser manejados para rever a justiça da deliberação atacada.

36. Dessarte, feitas essas considerações, entendo que os embargos de declaração opostos devem ser conhecidos por este Tribunal, e no mérito, devem ser rejeitados, porquanto inexistentes vícios relativos às supostas omissões, obscuridades e contradições apontadas pelos embargantes.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de novembro de 2017.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator