

## VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), em razão das irregularidades verificadas em avaliações de contratos de penhor realizadas na Agência de Penhor Cidade dos Azulejos/São Luís (MA), em desfavor de ex-empregados (Celso Antônio Botão Carvalho, Gleidson Castelo Branco Magalhães e Dowver Azevedo Cruz) e terceiros envolvidos, na qualidade de mutuários (Francilene Cavalcante de Araújo, Maritta Vermeire de Araújo, Olenir Silva Feitosa, Paulo César Chaves Feitosa e Tarcísio José Pinto da Costa).

2. Em síntese, foram consideradas irregulares diversas sobreavaliações de bens dados em garantia em contratos de penhor firmados entre os anos de 1996 e 1997, afrontando normativos do banco estatal. Essas condutas resultaram em empréstimos de valores superiores aos que eram devidos, sendo os próprios empregados da Caixa (responsáveis pela avaliação e pagamento dos empréstimos), ao mesmo tempo, os detentores dos bens penhorados e os destinatários finais dos recursos. Essas irregularidades foram cometidas em conluio com terceiros, que figuravam como mutuários nos contratos de penhor.

3. Como detalhado no Relatório precedente, a unidade instrutiva, de início, promoveu a citação solidária de três empregados (Celso Antônio Botão Carvalho, Gleidson Castelo Branco Magalhães e Dowver Azevedo Cruz) e de três mutuários (Olenir Silva Feitosa, Paulo César Chaves Feitosa e Tarcísio José Pinto da Costa), pelo débito apurado em diversos contratos de penhor, acompanhando quase que na totalidade o exame contido no Relatório Conclusivo da Comissão de Apuração de Responsabilidade da Caixa (peça 1, p. 540-560) e no Relatório de Auditoria nº 246605/2012 da CGU (peça 1, p. 677-681).

4. Todavia, em face das alegações apresentadas por um dos responsáveis, a unidade instrutiva entendeu necessário o saneamento dos autos, razão pela qual remeteu ofícios de diligência à Caixa e à Secretaria da Polícia Federal do Estado do Maranhão. Essas diligências foram promovidas em virtude de a Secex/MA ter entendido que a metodologia utilizada em laudo da Polícia Federal (no curso de ação penal) era a mais adequada para o cálculo do débito relacionado aos contratos em questão.

5. De posse das informações colhidas pelas diligências, a unidade instrutiva ajustou os débitos, entendeu razoável não citar os terceiros envolvidos e confirmou a responsabilidade dos três ex-empregados da Caixa. Em virtude disso, promoveu novas citações de Celso Antônio Botão Carvalho, Gleidson Castelo Branco Magalhães e Dowver Azevedo Cruz por um novo valor de débito (peças 73 a 76).

6. Acatadas apenas parcialmente as alegações de defesa dos responsáveis, a Secex/MA propôs: (i) a revelia de dois mutuários envolvidos; (ii) o trancamento das contas de todos os mutuários envolvidos, por serem consideradas iliquidáveis e (iii) o julgamento pela irregularidade das contas de Celso Antônio Botão Carvalho, Dowver Azevedo Cruz e Gleidson Castelo Branco Magalhães, com a concomitante cominação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

7. Registro que a unidade instrutiva entendeu serem iliquidáveis as contas dos mutuários envolvidos em virtude de potencial prejuízo à ampla defesa dos terceiros envolvidos devido ao longo decurso de tempo entre os fatos e a possível nova citação. Essa situação, na visão da Secex/MA, dificultaria a reconstituição dos fatos e a reunião dos documentos necessários à comprovação da irregularidade das condutas dessas pessoas.

8. Ademais, a Secex/MA aduziu sobre a necessidade de que os processos de ressarcimento ao erário sejam pautados pelos princípios da racionalidade administrativa, da economia processual e da celeridade.

9. O MPTCU aquiesceu à proposta da unidade instrutiva, com alguns ajustes, para: (i) arquivar as contas dos mutuários sem julgamento do mérito (ao invés de considerá-las ilíquidas); (ii) acrescentar a menção à alínea “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992 ao fundamento da irregularidade das contas dos responsáveis e (iii) acrescentar a proposta de aplicar aos responsáveis a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro no art. 60 da Lei 8.443/1992.

10. Feito esse breve introito, passo a decidir.

11. Incorpo às minhas razões de decidir o exame empreendido pela unidade instrutiva (peças 10, 46, 68 e 94) e pelo *Parquet* especializado (peça 98), sem prejuízo de expor o que se segue.

## II

12. Refiro-me inicialmente à alteração da metodologia utilizada para o cálculo do débito. Após acompanhar alegação de um dos responsáveis, a unidade técnica resolveu alterar a metodologia de apuração do débito para que fosse calculado pela diferença entre o valor do empréstimo do contrato de penhor sobreavaliado e o valor de mercado do bem penhorado (calculado por laudo da Polícia Federal), caso fosse levado a leilão.

13. A metodologia adotada pela Caixa Econômica Federal considerava o débito como a diferença entre o valor do empréstimo e o valor da correta avaliação do bem penhorado (segundo os normativos aplicáveis), quando, na verdade, mesmo a avaliação não eivada de viés poderia ser inferior ao valor de mercado do bem. Essa possibilidade poderia levar ao enriquecimento sem causa por parte do banco público, nas hipóteses em que o valor de mercado do bem suplantasse o valor do empréstimo concedido.

14. A meu sentir, a nova metodologia adotada pela unidade instrutiva para o cálculo do dano ao erário premia a busca pelo valor justo e não por um valor presumido, alinhando-se à apuração do débito por estimativa, nos termos do art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

15. Dito isso, passo ao exame da responsabilização dos terceiros envolvidos, em conluio com os ex-empregados.

## III

16. No que toca à responsabilidade dos terceiros (mutuários) envolvidos nas fraudes de sobreavaliação dos contratos de penhor, manifesto minha concordância com o encaminhamento da Secex/MA, acompanhando apenas parcialmente o parecer do MPTCU.

17. De fato, os mutuários somente foram notificados pela Caixa em 2008 e 2010, a teor dos ofícios e respectivos avisos de recebimento insertos à peça 1, pp. 562, 564, 570, 572, 578 e 580, ou seja, mais de dez anos após os fatos irregulares em apreço (ocorridos em 1996 e 1997). O longo tempo decorrido desde a prática das irregularidades até a primeira notificação pela autoridade administrativa competente prejudicou o pleno exercício dos direitos à ampla defesa e ao contraditório. Diante disso, considero não ser possível o julgamento de mérito das contas desses responsáveis.

18. Assim, cabe considerar ilíquidas as contas de Paulo César Chaves Feitosa, Olenir Silva Feitosa e Tarcísio José Pinto da Costa, com fundamento no art. 211 do Regimento Interno do TCU.

## IV

19. Quanto à responsabilização dos ex-empregados da Caixa (Celso Antônio Botão Carvalho, Gleidson Castelo Branco Magalhães e Dowver Azevedo Cruz), considero pertinente tecer algumas considerações.

20. Preliminarmente, trato da discussão sobre a prescrição da pretensão punitiva desses responsáveis, transcrevendo esclarecedor excerto do parecer do MPTCU (peça 98, p. 12):

“Saliente-se que não há falar em prescrição da pretensão punitiva do TCU no presente caso, haja vista que a primeira citação dos responsáveis por esta Corte ocorreu em dezembro/2012 (peças 26 e 31), ou seja, menos de 10 anos após a entrada em vigor do novo Código Civil (11.1.2003), interrompendo, portanto, o prazo prescricional decenal previsto no art. 205 do referido diploma legal. Apesar de a unidade técnica ter optado por promover nova citação dos responsáveis em 2014 (peças 73 a 76), em razão da nova metodologia utilizada para o cálculo do débito, considera-se que a primeira citação foi válida, para fins de interrupção da prescrição, pois descreveu adequadamente as irregularidades imputadas aos responsáveis, sendo que a redução posterior do valor do débito operou em benefício dos responsáveis, motivada por suas próprias alegações defensivas.”

21. Regularmente citados, esses responsáveis não trouxeram aos autos alegações ou elementos de prova que pudessem elidir a irregularidade de suas condutas.

22. Em síntese, os três responsáveis trouxeram diversas alegações como: (i) cerceamento de defesa; (ii) suspeição da comissão de apuração da CEF; (iii) inadequação de cálculo do débito pelo valor presumido (bens não levados a leilão); (iv) absolvição em ação judicial de natureza trabalhista; (v) incompetência para questionar o trabalho dos avaliadores da Caixa; (vi) não cabimento de TCE em contratos de penhor (contratos com garantia real); (vii) sobreavaliação abarcada pela legislação da Caixa; (viii) conclusão da perícia grafotécnica da PF de que não pertenciam aos responsáveis as assinaturas apostas em vários contratos objeto da TCE; (ix) ilicitude de provas no âmbito do processo administrativo disciplinar (sigilo bancário quebrado sem autorização judicial); (x) vícios no laudo pericial da PF; (xi) inexistência de provas de que houve danos à CEF, pois as avaliações pautavam-se dentro da realidade do mercado; (xii) falta de ingerência dos avaliadores na movimentação de contas ou pagamento e (xiii) caracterização das sobreavaliações como meros erros formais, ainda que se tenha olvidado formalidades da lei.

23. A irregularidade das condutas desses responsáveis está amplamente fundamentada nas provas documentais e testemunhais contidas nos autos, sendo esses elementos suficientes para refutar todas as suas alegações. Ademais, registro minha concordância com o exame realizado pela unidade instrutiva à peça 94, que as ilidiu.

24. Os valores atribuídos às joias pelos ex-empregados da Caixa (no total de R\$ 1.275.237,00), além de ultrapassarem muito os valores que seriam obtidos mediante a adoção das normas internas da Caixa (R\$ 381.034,90), foram superiores aos seus valores de mercado (R\$ 964.563,29), ou seja, aos valores que poderiam ser recuperados pela Caixa caso as joias fossem levadas a leilão.

25. Os responsáveis supramencionados não apenas atribuíam valores excessivos aos bens dados em garantia, como também atribuíam-lhes características distintas das reais. Além disso, ao menos parte dos valores liberados por força dos contratos de penhor revertia em proveito dos próprios avaliadores ou do caixa executivo, Dowver Azevedo Cruz, responsável pela autenticação do contrato e pelo pagamento ao mutuário.

26. A partir de depoimentos colhidos pela Caixa, verificou-se que Dowver Azevedo Cruz, caixa executivo, tinha conhecimento das avaliações em valores excessivos efetuadas por Celso Antônio Botão Carvalho e Gleidson Castelo Branco Magalhães e que participava do esquema fraudulento, ora se beneficiando, ora beneficiando os seus comparsas.

27. Os depoimentos também comprovaram que muitos dos contratos irregulares, embora formalmente assinados por terceiros, tiveram por garantia joias de propriedade dos próprios ex-empregados da Caixa.

28. As operações irregulares também envolveram a esposa de Dowver, Lindinalva Marques Cruz, e o irmão dele, Antônio Carlos Azevedo Cruz, como apurou a CEF mediante a análise das fitas

do caixa operado pelo citado ex-empregado, a teor de trechos do relatório produzido pela Comissão de Apuração Sumária.

29. Há, por vezes, contradição nos argumentos apresentados, quando um dos responsáveis afirma que “atento aos preços praticados no mercado, avaliou em patamar inferior os objetos postos à sua colação, sopesando o critério melhor, **ainda que tenham sido olvidadas formalidades da lei**, evidenciando-se mero erro formal cometido” e ao mesmo tempo aduz que “requer que sejam julgados regulares os atos de avaliação de que tratam os autos em epígrafe, tendo em vista **a correlata subsunção às normas regentes**”.

30. Ademais, a alteração da metodologia de cálculo do débito refuta completamente as alegações relacionadas à indevida quantificação do débito, pela impossibilidade de que fossem levados a leilão alguns bens dados em garantia.

31. Em virtude de todos esses fatos, restaram devidamente caracterizadas as responsabilidades de Celso Antônio Botão Carvalho, Gleidson Castelo Branco Magalhães e Dowver Azevedo Cruz pelos danos causados ao erário, razão pela qual esses responsáveis devem ter suas contas julgadas irregulares e serem apenados com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

32. Por fim, considero graves as infrações cometidas por esses responsáveis. O uso dos empregos públicos para fraudar os procedimentos administrativos internos e obter benefícios financeiros indevidos é conduta com alto grau de reprovabilidade. Logo, proponho sancionar Celso Antônio Botão Carvalho, Gleidson Castelo Branco Magalhães e Dowver Azevedo Cruz com a inabilitação, por cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, em consonância com o entendimento do MPTCU.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de agosto de 2015.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator