



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

VOTO

Processo:	00191.000535/2023-85
Interessados :	<p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p>
Cargos:	<p>[REDACTED]</p>
Assunto:	Representação. Suposto desvio ético decorrente de eventual descumprimento de decisão judicial do Supremo Tribunal Federal.
Relator:	CONSELHEIRO EDVALDO NILO DE ALMEIDA.

REPRESENTAÇÃO. SUPOSTO DESVIO ÉTICO DECORRENTE DE EVENTUAL DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. APRESENTAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES. AUSÊNCIA DE MATERIALIDADE. ARQUIVAMENTO.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento instaurado na Comissão de Ética Pública (CEP), em virtude da notícia de fato enviada pela Corregedoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, no dia 8 de março de 2023 (SEI nº 4040064), em desfavor dos interessados

2, [REDACTED] da Caixa Econômica Federal (CEF), por suposta afronta ao Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCAAF) decorrente do descumprimento de decisão judicial do Supremo Tribunal Federal.

2. De acordo com a apuração feita pela Corregedoria da Caixa Econômica Federal no processo de Análise Preliminar nº 5860.2022.0080 (SEI nºs 4499006, 4499012, 4499017, 4499022, 4499026, 4499036 e 4499037), o suposto desvio ético teria decorrido do descumprimento de ordem judicial emanada pelo egrégio Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Cível Originária nº 3095/PI, proposta pelo Estado do Piauí em desfavor da União e da CEF (SEI nº 4499017, fls. 1-22), o que veio a ensejar a condenação da CEF ao pagamento de multa no valor de R\$1.668.296,40 (um milhão, seiscentos e sessenta e oito mil, duzentos e noventa e seis reais e quarenta centavos).

3. Nesse contexto, o Relatório da Análise Preliminar nº 5860.2022.0080 teria detectado a responsabilidade dos referidos [REDACTED] da CEF pelo descumprimento da decisão judicial, tendo em vista as deliberações contidas na “ATA Nº 518 – REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, DO DIA 12 DE ABRIL DE 2018” (SEI nº 4324848), na “ATA Nº 521 – REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, DO DIA 24 DE ABRIL DE 2018” (SEI nº 4324850) e na “ATA Nº 528 – REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, DO DIA 28 DE MAIO DE 2018” (SEI nº 4324856).

4. No mesmo viés, a Nota Técnica nº 598/2023/COAC/DICOR/CRG (SEI nº 4040073, fls.3 e 4) detalhou as informações inicialmente coletadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), destacando-se:

1.1. Trata-se de análise preliminar acerca de indícios de irregularidades por descumprimento de decisão judicial que ensejou a condenação da CAIXA em pagamento de multa no valor de R\$1.668.296,401 (um milhão, seiscentos e sessenta e oito mil duzentos e noventa e seis reais e quarenta centavos), conforme Acórdão (pp. 460 a 478), de 21 FEV 20, que confirmou decisão monocrática de Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), de 11 MAR 19 (pp. 415 a 433), de aplicação de multa prevista na decisão interlocutória de 19 ABR 18 (pp. 282 a 290).

1.2. A multa foi imputada a partir da Ação Cível Originária (ACO nº 395/STF), proposta pelo Estado do Piauí em face da CAIXA e da União, em que se pretendia "a formalização de Contrato de Financiamento com a Caixa Econômica Federal no importe de R\$ 315.000.000,00 (trezentos e quinze milhões de reais), visando a realização de obras de infraestrutura, implantação e recuperação de rodovias, melhoria da mobilidade urbana e saneamento básico, com recursos oriundos do FINISA Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento" (Petição Inicial, pp. 197 a 218).

(...)

2.3.13.3. O Plenário do STF julgou o Agravo Regimental interposto pela CAIXA e, após os embargos de declaração e, posteriormente, os embargos dos embargos de declaração, a decisão não foi reformada, tendo sido mantida a aplicação da multa. Em 24 SET 21, a ACO transitou em julgado (p. 555).

(...)

Acerca da responsabilidade pelo descumprimento judicial, **identificou-se, na análise preliminar, que a inobservância à decisão do Ministro do Supremo Tribunal Federal foi praticada pelo [REDACTED] da CAIXA (p.5 2672846).**

(...)

Diante da apuração dos fatos, a corregedoria encaminhou as conclusões da análise preliminar aos órgãos de lotação dos Ex-Conselheiros, uma vez que eram Servidores Públicos estáveis, para avaliação quanto a instauração de Processo Administrativo Disciplinar. Ainda, foi encaminhada à análise para a Diretoria Jurídica, para avaliação das medidas cabíveis, em especial, para a reparação dos danos sofridos pela CAIXA. Por fim, procedeu-se a comunicação à SEST para efeito de ciência ao acionista único da CAIXA, no caso, a União Federal.

Ante o exposto, **verifica-se, no caso em comento, o envolvimento, à época dos fatos, de [REDACTED] da CEF, órgão diretivo de empresas estatais.**

Diante disso, **importante ressaltar que os [REDACTED] são responsáveis, na forma da lei, pelos prejuízos ou danos causados no exercício de suas atribuições, conforme disposto no artigo 20 do regimento interno do Conselho de Administração da CAIXA. (destaquei)**

5. Nesses termos, os referidos interessados foram notificados a apresentarem os esclarecimentos iniciais, conforme Despacho (SEI nº 4043813), o que foi respondido pelo representante legal Yazbek Advogados, em peça única (SEI nº 4326401), acompanhado dos respectivos anexos (Procurações - SEI nº 4326411 e SEI nºs 4326414, 4326419, 4326420, 4326422, 4326424, 4326430, 4326433, 4326436, 4326439 e 4326441).

6. Os patronos dos interessados alegaram, em síntese, que:

- a) retomaram os fatos relacionados ao objeto da ACO 3095;
- b) na reunião do Conselho de Administração, de 12 de abril de 2018, foram informados pelo Diretor Jurídico da CEF que, em decorrência de indícios de irregularidades na prestação de contas pelo Estado do Piauí, em outra contratação junto à CEF, discutia-se eventual impedimento para a liberação de mais recursos ao referido Estado;
- c) nesse cenário, eles teriam ponderado os prejuízos que poderiam ser causados à CEF, caso fossem liberados recursos ao Estado do Piauí antes da finalização da análise da prestação de contas, bem como a orientação jurídica da DIJUR no sentido de que inexistiriam fundamentos jurídicos para impedir o desembolso do segundo Contrato de Financiamento;
- d) os [REDACTED] teriam demandado a completa e célere análise da prestação de contas;
- e) determinaram que a DIJUR e a Vice-Presidência de Governo da CEF (VIGOV) elaborassem documento técnico e detalhado para que o STF se mantivesse informado de todo o contexto e das respectivas providências da CEF;
- f) a DIJUR não teria cumprido a determinação com a prontidão esperada, tendo em vista que o i. Ministro Edson Fachin do STF teria proferido decisão em 19/04/2018 para que a CEF encaminhasse o cronograma de desembolso do montante de R\$ 315.000.000,00 em 72 (setenta e duas) horas, sob pena de imposição de multa diária;
- g) no dia 20/04/2018, o Deputado Federal [REDACTED] teria juntado aos autos da Ação Civil Originária nº 3095/PI petição com supostas irregularidades cometidas pelo Estado do Piauí nos recursos repassados pela CEF na primeira contratação;
- h) a decisão do Ministro Edson Fachin prolatada no dia 19/04/2018 somente teria sido informada aos referidos interessados na reunião do Conselho realizada no dia 24 de abril de 2018, ocasião em que também teriam tomado conhecimento da revisão dos documentos relacionados ao primeiro empréstimo ao Estado do Piauí e da minuta de acordo elaborada pela CEF a ser proposta ao referido Estado;
- i) na reunião de 24 de abril de 2018, teriam reiterado a determinação feita à DIJUR, na reunião de 12 de abril de 2018, quanto à apresentação de “documento técnico” ao STF, relatando as inconsistências na prestação de contas do Estado do Piauí e os documentos das denúncias apresentados pelo Deputado Federal [REDACTED];
- j) ainda na reunião de 24 de abril de 2018, teriam determinado que “[s]ubsidiariamente, caso não [fosse] acolhida a primeira argumentação para não liberação dos recursos, **deve ser apresentado cronograma de desembolso**, em cumprimento à decisão judicial, contemplando as propostas e as diretrizes do acordo sugerido pela CAIXA”;
- k) a CEF teria apresentado resposta à decisão do STF, no dia 25/04/2018, incluindo o cronograma de desembolso, mas que teria sido rejeitada pelo STF, tendo este Tribunal determinado que a CEF apresentasse novo cronograma nos moldes do Contrato de Financiamento, sob pena de continuidade da aplicação de multa diária;
- l) na reunião realizada no dia 28 de maio de 2018, os [REDACTED] da CEF teriam determinado à DIJUR, novamente, que apresentasse o cronograma de desembolsos para atender à referida decisão judicial, o que teria sido realizado pela CEF, no dia 30/05/2018, com o efetivo desembolso no dia 07/06/2018;
- m) o Ministro Edson Fachin teria julgado procedentes os pedidos da Ação Civil Originária nº3095/PI, com a confirmação da aplicação da multa cominatória à CEF diante do descumprimento da decisão prolatada pelo Ministro Edson Fachin no dia 19/04/2018;

- n) todas as deliberações tomadas pelo Conselho de Administração seriam fruto de uma atuação ética, íntegra e diligente, sendo que o contexto que se apresentava não poderia ser ignorado pelos respectivos [REDACTED];
- o) na deliberação do Conselho de Administração, de 24 de abril de 2018, os interessados não teriam impedido o desembolso, mas tão-somente teriam entendido ser prudente a finalização da análise de prestação de contas do Estado do Piauí antes da tomada de quaisquer medidas;
- p) diante das funções estratégicas e supervisorias do Conselho de Administração da CEF, não competiria aos interessados elaborar o cronograma de desembolsos, razão pela qual seria irrazoável responsabilizá-los pelo descumprimento da decisão do STF e pela consequente sanção pecuniária; e
- q) atuaram proativamente na implementação de iniciativas de prevenção à corrupção, à lavagem de dinheiro, bem como teriam recomendado inovadoras medidas de *compliance* na CEF.

7. Em seguida, conforme Despacho (SEI nº 4334415), verificou-se a participação da interessada [REDACTED] como [REDACTED] em algumas deliberações do Conselho de Administração da CEF, tendo sido notificada a prestar esclarecimentos preliminares, o que foi respondido pelos patronos da interessada (SEI nº 4509325), com a juntada dos respectivos anexos (SEI nº s 4509326, 4509345, 4509349, 4509352, 4509353, 4509357, 4509358, 4509362, 4509367, 4509373, 4509378, 4509384, 4509388, 4509388 e 4509395).

8. Em seus esclarecimentos os patronos da interessada fizeram um breve resumo dos fatos e alegaram, em síntese, que:

- a) não participou da reunião do Conselho de Administração da CEF realizada no dia 24 de abril de 2018, na qual os [REDACTED] presentes teriam optado por apresentar óbices ao cumprimento da decisão do Ministro Edson Fachin, prolatada no dia 19/04/2018, que redundou na imposição de multa à CEF;
- b) nas duas reuniões do Conselho de Administração da CEF em que teria participado, vale dizer, no dia 12 de abril de 2018 e no dia 28 de maio de 2018, não teria havido qualquer deliberação que pudesse implicar o risco de descumprimento da referida ordem judicial; e
- c) a determinação da Ata nº 528, de 28 de maio de 2018, teria reformulado o que teria sido estabelecido na reunião do dia 24 de abril de 2018, com o propósito de atender à decisão prolatada no dia 19/04/2018, pelo Ministro Relator da Ação Cível Originária nº 3095/PI.

9. Ainda, diante do arcabouço probatório, o Despacho (SEI nº 4393375) deliberou que o interessado [REDACTED], então [REDACTED] da CEF, também fosse notificado para apresentar os esclarecimentos preliminares quanto à sua atuação frente ao descumprimento de ordem judicial emanada pelo eg. Supremo Tribunal Federal (STF), o que foi respondido por meio da manifestação (SEI nº 4641333), com a juntada de anexos (SEI nºs 4641345 e 4641416).

10. Em seus esclarecimentos o interessado fez os seguintes apontamentos, sintetizados, a seguir:

- a) os interessados [REDACTED] teriam subtraído atribuições do Conselho Diretor da CEF e induzido os demais [REDACTED] a avocar atividades executivas/negociais do referido Banco;
- b) os acontecimentos relacionados ao Estado do Piauí teriam ocorrido a partir de janeiro de 2018, sendo que os interessados [REDACTED] teriam guiado uma série de decisões que culminaram na aplicação da referida multa;
- c) a interessada [REDACTED], após assumir o cargo de Secretária Executiva do Ministério da Fazenda, teria se manifestado veemente contrária ao cumprimento do contrato e das ordens do STF na reunião realizada no dia 12/04/2018;
- d) o lapso de 8 (oito) dias úteis entre a decisão do referido Conselho, no dia 12/04/2018, e o efetivo peticionamento no STF, no dia 25/04/2018, teria sido necessário em razão da troca de informações da DIJUR com a VIGOV, conforme determinado pelo próprio Conselho de Administração;

- e) o referido lapso não seria causa da aplicação da multa porque ela teria sido fixada a partir do dia subsequente à decisão do Conselho de Administração que deliberou pela oposição ao cumprimento da decisão judicial e também porque a nota técnica elaborada pela área do governo, que teria subsidiado a petição, somente teria sido finalizada no dia 20/04/2018 (sexta-feira);
- f) os [REDACTED] da CEF marcavam reuniões para decidir as razões para demover os Ministros do STF de suas convicções, sem que, em paralelo, cogitassem dar imediato cumprimento às decisões do referido Tribunal, não obstante os tempestivos alertas da DIJUR sobre o equívoco desta postura; e
- g) apesar da presença do Diretor Jurídico nas reuniões do Conselho de Administração ser uma obrigação estatutária ao tempo dos fatos narrados, os [REDACTED] passaram a dispensar a presença do responsável pela DIJUR, convocando-o apenas para comunicar as decisões já tomadas.

11. Em atendimento ao Despacho (SEI nº 4391669), a Corregedoria da CEF foi notificada para enviar o Relatório da Análise Preliminar nº 5860.2022.0080, acompanhado dos respectivos anexos, bem como dos demais documentos conexos, o que foi atendido por meio do Ofício nº 0064/2023/GEAPD/#EXTERNO.CONFIDENCIAL (SEI nº 4459896). Por tal motivo, todos os interessados foram notificados, por meio do Despacho (SEI nº 4642527), a apresentarem os esclarecimentos complementares.

12. Nesse sentido, os interessados

[REDACTED] prestaram os seus esclarecimentos complementares (SEI nº 4784556), afirmando que: (i) eles teriam atuado em conformidade com a Lei nº 6.404, de 1976, dentro dos limites de sua competência e em sintonia com o dever de diligência por parte dos administradores, tudo com vistas ao cumprimento das decisões emanadas no âmbito da Ação Cível Originária nº 3095/PI; (ii) reiteraram que caberia à DIJUR e às demais unidades técnicas da CEF atentar-se aos prazos estabelecidos pelo STF e, nos limites de suas competências técnicas, cumprir as solicitações do Conselho de Administração; (iii) a dispensa do Diretor Jurídico da reunião realizada no dia 24 de abril de 2018 seria uma prerrogativa estatutária, que teria sido realizada em razão de um dos itens da pauta sugerir a abertura de processo seletivo para candidatos ao cargo de Diretor Jurídico da CEF.

13. A interessada [REDACTED] argumentou que a documentação juntada pela Corregedoria da CEF já seria conhecida da ex-Conselheira, tanto assim que mencionou: “o **Doc. 01- Relatório de Conclusão da ANAPRE nº 5860.2022.0080**, onde expressamente se reconhece - pela Corregedoria da CAIXA – a caracterização do fato gerador da imputação da penalidade de multa e a não-participação da petionante do evento apontado, demonstrando assim, até não mais caber, a completa e total impossibilidade de imputação a ela de qualquer responsabilidade pela decisão apontada” (SEI nº 5062869, fl. 2).

14. Por sua vez, o interessado [REDACTED] afirmou que: (i) a multa suportada pela CEF teria origem na reunião do Conselho de Administração de 24 de abril de 2018, na qual teria sido dispensado; (ii) [REDACTED] não teriam enfrentado o conteúdo da apuração realizada pela Corregedoria da CEF; bem como (iii) requer a sua exclusão da presente investigação (SEI nº 5103167, fl. 2).

15. Após, por meio do Despacho (SEI nº 6158350), solicitou-se à Presidência da Caixa informação acerca do surgimento de decisão administrativa ou judicial referente aos fatos ora apresentados, o que foi respondido por intermédio da manifestação (SEI nº 6261295), a qual esclareceu, em síntese, que tomou conhecimento do Despacho nº 01900/2024/CGAU/AGU, proferido no Processo nº 00406.000440/2023-07 (SEI nº 6261303), com a conclusão pelo arquivamento da verificação preliminar tendo em vista a ausência de indícios de desrespeito aos normativos da CEF, tampouco de dolo, má-fé ou fraude, na condução da Ação Cível Originária nº 3095/STF, que ensejou o condenação da referida instituição financeira ao pagamento de multa.

16. Além disso, juntou-se nova manifestação prestada pelo patrono dos interessados (SEI nº 6267877), conforme observações sintetizadas a seguir:

- a) o processo teve origem na Análise Preliminar nº 5860.2022.0080, conduzida pela Corregedoria da Caixa e encaminhada pela Secretaria de Coordenação de Estatais à Corregedoria-Geral da União e, posteriormente, à AGU e CEP, por meio do Ofício nº 3198/2023/CRG/CGU, acompanhado da Nota Técnica nº 598/2023/COAC/DICOR/CRG;

CCAAF

Art. 2º As normas deste Código aplicam-se às seguintes autoridades públicas:

I - Ministros e Secretários de Estado;

II - titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível seis;

III - presidentes e **diretores** de agências nacionais, autarquias, inclusive as especiais, fundações mantidas pelo Poder Público, **empresas públicas** e sociedades de economia mista.

21. O cargo de [REDACTED] equipara-se ao cargo de Diretor, haja vista a decisão do Colegiado, em ocasião da 238ª Reunião Ordinária, realizada em 26 de abril de 2022, nos autos do Processo nº 00191.000013/2021-11, que entendeu pela competência da CEP para apurar infrações éticas praticadas por [REDACTED], nos termos do Voto nº 94 (SEI nº 3315044), parcialmente transcrito a seguir:

Ante o exposto, voto no sentido de **reconhecer a competência da Comissão de Ética Pública para analisar condutas dos [REDACTED], tanto no que tange às questões relativas ao conflito de interesses, quanto à aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal em razão de desvios éticos**, com base no art. 2º, III, do Código de Conduta da Alta Administração, e art. 2º, III, da Lei nº 12.813, de 2013, c/c o parágrafo único do art. 16 da Lei nº 13.303, de 2016, e o art. 2º da Resolução CGPAR nº 10, de 2016.

22. *In casu*, tem-se representação oriunda da detecção de irregularidades nas condutas dos interessados, ante o atraso no cumprimento de decisão judicial, na Ação Cível Originária nº 3095/PI que tramitou no eg. STF, com vistas a assegurar a celebração de contrato de financiamento 0477608-24, o que veio a ensejar a condenação da CEF ao pagamento de multa.

23. Entendo que as supostas irregularidades, por si só, não se mostram passíveis de punição **na esfera ética**, a não ser que se tivesse sido demonstrada, claramente, a ocorrência de dolo, má-fé ou desvio ético na motivação dos atos.

24. Além disso, não é atribuição da CEP a realização de perícias e auditorias em instrumentos de contratação, até em razão do fato de que tal exame não teria como destino a busca por infrações éticas, devendo a representação dispor de informações mínimas que poderiam indicar uma falta ética ou, mesmo, apontar os meios possíveis para a obtenção destas. Nessa toada, já posso antecipar minha convicção no sentido de que não identifiquei tal circunstância (vício ético na motivação dos atos administrativos praticados pelos interessados) nos autos, conforme razões a seguir aduzidas.

25. Primeiramente, cabe acrescentar que a Corregedoria da CEF promoveu a apuração dos fatos em questão e, por meio do relatório da Análise Preliminar nº 5860.2022.0080, concluiu o seguinte (SEI nº 4499037, fls. 31-33):

4. CONCLUSÃO

4.1. O objeto desta investigação é ‘apurar indícios de irregularidades que ensejaram o pagamento de multa por descumprimento de decisão judicial em ação ajuizada pelo Estado do Piauí, contra a CAIXA e a União, postulando a celebração do contrato FINISA nº 0477608-24 e a apresentação de cronograma de desembolso da parcela contratada’.

4.2. A partir das informações obtidas, **conclui-se que os termos do peticionamento, no bojo da ACO 3095/STF, com argumentos que foram considerados descumprimentos à decisão do Ministro do Supremo Tribunal Federal, foram estabelecidos pelo Conselho de Administração da CAIXA** (composição expressa no item 2.4.8.14.1).

4.2.1. **Observa-se que o Conselho de Administração determinou, com base nas informações disponíveis à época, que fosse apresentada em juízo manifestação contra a liberação dos valores referentes ao contrato FINISA nº 0477.608-24, sob argumento de descumprimento de cláusula contratual por irregularidades na prestação de contas de outro contrato FINISA.**

4.2.1.1. **O Conselho definiu, em 24 ABR 18, que fosse apresentado, subsidiariamente, um cronograma de desembolso diverso do contratado, pois a regularidade da prestação de contas de um outro contrato FINISA, o de nº 0482.405-71, de 27 JUN 17, seria condição para liberação das**

parcelas de desembolso para o Contrato nº 0477608-24, também firmado entre o Estado do Piauí e a CAIXA.

4.3. Consultada nesta ANAPRE, a Diretoria Jurídica alega que alertou o Conselho quanto à possibilidade de que a arguição, pela CAIXA, de impedimento para o desembolso dos valores provenientes do contrato FINISA nº 0477.608-24 pudesse ser entendida como descumprimento à decisão judicial.

4.3.1. De todo modo, **convém expor que a memória em Ata (Ata nº 518, de 12 ABR 18) expressa que a orientação jurídica prestada foi a de “enquanto não finalizada a análise pela CAIXA da prestação de contas” inexistiriam fundamentos jurídicos para impedimento do desembolso** (pp. 170 e 171).

4.3.1.1. Com base nos documentos juntados durante esta análise preliminar, **pode-se afirmar que o Conselho decidiu quais informações seriam prestadas em juízo com conhecimento do resultado das análises**, além de ciência das irregularidades noticiadas por órgãos de controle externo e da tramitação de outra ação judicial, conforme descrito no item 2.3.8.3.2 e 2.3.8.3.3.

4.3.2. **No tocante à orientação prestada pela DIJUR ao Conselho de Administração em 12 ABR 18, é possível afirmar que houve alerta quanto à possibilidade de a negativa de desembolso ser entendida como descumprimento à ordem judicial**, caso não fosse concluída a análise da prestação de contas do primeiro contrato FINISA, nos termos descritos no item 2.4.6.3.8.

4.3.3. Nesse sentido, a DIJUR forneceu comprovação de que orientação prestada ao Conselho de Administração em 12 ABR 18, foi precedida de Parecer (PJ nº 002/2018), que também alertava quanto ao risco de descumprimento de decisão judicial, caso não fossem entregues os valores ou se não informasse em juízo as causas objetivas consideradas como impeditivas – sobretudo em relação às hipóteses contidas na Cláusula Décima Sétima do instrumento firmado (item 2.4.6.3.8.2).

4.3.3.1. **Entende-se que para apresentação de causas objetivas consideradas impeditivas, o Conselho de Administração determinou, conforme consta na Ata da reunião do de 12 ABR 18, que fosse agilizada a análise da prestação de contas pela área técnica (VIGOV/GIGOV) com emissão de documento técnico para apresentação no bojo da ACO.**

4.3.3.2. Conforme consta na peça juntada aos autos da ACO pela CAIXA em 25 ABR 18 (pp. 294 a307), a análise da prestação de contas - feita a partir da apresentação de documentos pelo Estado do Piauí em 28 FEV 18 e outros fornecidos posteriormente - havia sido concluída, antes da deliberação do Conselho na reunião de 24 ABR 18, com apontamento de que existiam inconsistências nos dados demonstrados pelo Estado.

4.3.3.2.1. Assim, aduz-se que os termos definidos pelo Conselho para a manifestação em juízo em 25 ABR 18, em tese, não contrariaram a orientação jurídica inicial consignada na Ata nº 518, de 12 ABR 18.

4.3.3.2.2. No entanto, não há registro de posicionamento da DIJUR frente ao Conselho após a análise da prestação de contas do Estado do Piauí pela CAIXA, para avaliação se as conclusões obtidas a partir das análises poderiam ser consideradas causas objetivas para negativa de desembolso, conforme advertido anteriormente em Parecer (PJ nº 002/2018). Em contraponto, **há registro que a presença do Diretor Jurídico tenha sido dispensada da reunião do Conselho de 24 ABR 18, que definiu os termos da manifestação em juízo realizada em 25 ABR 18 (entendida como descumprimento à decisão monocrática de 19 ABR 18), corroborando com o entendimento de que o Conselho tenha definido como a CAIXA se posicionaria, na ocasião, acerca da controvérsia objeto da ACO.**

4.3.4. Especificamente, em relação à atuação dos Consultores Jurídicos na demanda, considerando a vigência das normas especializadas aplicáveis, MN AE 016, AE 018, dentre outras, não se vislumbra falta com qualquer dever funcional, tampouco desrespeito ao Código de Conduta da CAIXA.

4.3.4.1. Quanto aos demais agentes CAIXA envolvidos na contratação sob análise, não foram identificados elementos para indicar descumprimentos normativos.

4.4. De qualquer modo, **as determinações do Conselho, em relação à atuação na ACO 3095/STF, significaram descumprimento à decisão judicial**. Em consequência, houve dano à CAIXA, materializado no pagamento de multa no valor de R\$1.668.296,40 (um milhão, seiscentos e sessenta e oito mil duzentos e noventa e seis reais e quarenta centavos).

4.5. **Por todo o exposto, evidencia-se que o dano-prejuízo suportado pela CAIXA em virtude de descumprimento de ordem judicial, que importa em materialidade de fato irregular, teve origem na determinação do Conselho de Administração de 24 ABR 18. (...)** (destaquei)

26. Do citado relatório da Análise Preliminar nº 5860.2022.0080, depreende-se que a causa para a imputação de multa à CEF, por descumprimento de decisão judicial, na Ação Cível Originária nº 3095/PI que tramitou no eg. STF, teve origem na determinação dos [REDACTED] presentes na reunião

extraordinária de 24 de abril, nos termos do “DESTAQUE Nº 02, da ATA nº 521, de 24/04/2018” (SEI nº 4324850, fls. 7-8), abaixo reproduzida:

O Conselho de Administração da Caixa Econômica Federal, em continuidade às informações consolidadas no Destaque de Ata nº 01, da Ata 518 deste Colegiado, de 12/04/2018, tomou conhecimento, por meio de relato do [REDACTED], com participação do [REDACTED], do andamento dos procedimentos de verificação da prestação de contas e do cumprimento das disposições contratuais por parte do Estado do Piauí relativamente a contrato entre a CAIXA e aquele Estado, no âmbito do Programa Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (FINISA). Destacou-se que, atendendo à solicitação deste Conselho de priorização dos trabalhos, a CAIXA finalizou a primeira fase de verificação da prestação de contas e apresentou ao Estado do Piauí, na data de 23/04/2018, o resultado da análise, salientando a necessidade de apresentação de documentos adicionais com a finalidade de comprovar parte do valor investido não evidenciado na documentação já recebida, ou firmar termo aditivo reduzindo o valor contratual e devolvendo os recursos excedentes. **Ademais, foi informado que o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu decisão, em 22/04/2018, acatando o pleito do Piauí, manifestando entendimento que a contratação pressupõe a efetivação do desembolso e não a mera assinatura do contrato, determinando que a CAIXA apresente, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, cronograma de liberação dos recursos ao Estado do Piauí, sob pena de multa e de responsabilização dos administradores.** Nesse contexto, foi informado que a CAIXA elaborou minuta de proposta de acordo no sentido firmar compromisso do Estado do Piauí com a prestação, estabelecer que a liberação de recursos ocorrerá em parcelas e, não, desembolso único, vincular as duas operações FINISA relativamente à conformidade e definir que os recursos não transitarão pela conta da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Ciente, o Conselho reiterou a determinação consignada no Destaque de Ata nº 001 da Ata 518 deste Colegiado, de 12/04/2018, para a Diretoria Jurídica (DIJUR) elabore, com suporte da Vice-Presidência Governo (VIGOV), documento técnico e detalhado, a ser encaminhado ao STF até o dia 25/04/2018, em defesa da reputação da CAIXA, informando que foi concluída a primeira fase das análises da documentação encaminhado ao Governo do Estado do Piauí e que foram encontradas inconsistências na prestação de contas, cabendo àquele Estado apresentar documentação ou esclarecimento complementar. Deve ser comunicada, ainda, a existência de denúncias, conforme Ofícios encaminhados pelo Deputado Federal [REDACTED], que são objeto de prestação de contas em análise pela CAIXA. **Subsidiariamente, caso não seja acolhida a primeira argumentação para não liberação dos recursos, deve ser apresentado cronograma de desembolso, em cumprimento à decisão judicial, contemplando as propostas e as diretrizes do acordo sugerido pela CAIXA.** A petição protocolizada no Supremo deve ser encaminhada ao Conselho de Administração para conhecimento, imediatamente. No que se refere à denúncia apresentada pelo parlamentar, cabe à DIJUR elaborar as respostas aos ofícios do Deputado [REDACTED] e do Governo do Estado do Piauí, a serem validadas e assinadas pelos [REDACTED], e cujo teor deve ser replicado para os demais destinatários da CAIXA dessas correspondências. Ao final, o Colegiado solicitou que a DIJUR esclareça o não cumprimento da determinação no Destaque supramencionado. (destaquei).

27. Assim, no que se refere às preliminares, observa-se que os interessados em seus esclarecimentos rebateram cada uma das afirmações e destacaram ter agido de forma ponderada, considerando os riscos que aquela contratação poderia apresentar à higidez das atividades da Caixa e à sua reputação:

60. Nesse sentido, em reunião de 12/04/2018, quando tomou, pela primeira vez, conhecimento da existência daqueles sinais de alerta, o Conselho de Administração:

- (i) reforçou o compromisso da Caixa com a conformidade e a ética (“reforçou que a Caixa há de atuar com todo o critério e diligência necessários, **resguardando os direitos e a imagem da empresa**”); e
- (ii) demandou das diretorias competentes que finalizassem a análise da prestação de contas de **maneira completa, porém célere** (“ao mesmo tempo em que deve **priorizar a finalização do processo de prestação de contas**, atribuindo a maior celeridade possível, sem prejuízo da análise apurada dos documentos”).

61. Da mesma forma, em reunião de 24/04/2018, o Conselho de Administração, também em cumprimento ao seu dever de diligência e de atuar de forma ética, deixou claro que estava acompanhando a análise do processo de prestação de contas (que havia, inclusive, identificado

inconsistências na prestação de contas) e novos sinais de alerta daquelas possíveis irregularidades (no caso, a “existência de **denúncias**, conforme Ofícios encaminhados pelo Deputado Federal [REDACTED]”).

62. A esse respeito, vale ressaltar que, na deliberação do Conselho de Administração de 24/04/2018, ora questionada, os Respondentes **não impediram ou se opuseram** ao desembolso de recursos no âmbito do Contrato de Financiamento – o que foi corretamente reconhecido na Análise Preliminar (“Assim, aduz-se que os termos definidos pelo Conselho para a manifestação em juízo em 25 ABR 18, em tese, não contrariaram a orientação jurídica inicial consignada na Ata nº 518, de 12 ABR 18”).

63. Os Respondentes tão somente entenderam que, em linha com os seus deveres éticos e fiduciários, era prudente aguardar a finalização da análise da prestação de contas do Estado do Piauí para que se tomassem quaisquer medidas (naquela data, vale lembrar que os Respondentes foram informados pela VIGOV que havia sido finalizada apenas a primeira fase da prestação de contas, estando pendentes a entrega e análise de documentação adicional “com a finalidade de comprovar parte do valor investido não evidenciado na documentação já recebida, ou firmar termo aditivo reduzindo o valor contratual e devolvendo os valores excedentes”).

64. Tudo isso demonstra que a atuação dos Respondentes no contexto da ACO 3095 foi, ao contrário do que a Análise Preliminar concluiu, aderente aos princípios da ética e da integridade, e diligente, na medida em que os Respondentes buscaram se informar, analisar e investigar o ocorrido, atuando de maneira ponderada, sempre procurando evitar prejuízos para a Caixa e sua reputação.

65. Em função das conclusões da Análise Preliminar, é importante deixar claro, também, que a atuação diligente do Conselho de Administração descrita acima **não desconsiderou a necessidade de a Caixa cooperar com o STF e cumprir as suas decisões**.

66. Com efeito, os Respondentes, preocupados com investigar e acompanhar os indícios de irregularidades e, ao mesmo tempo, em atender as demandas do STF:

(i) determinaram, na reunião de 12/04/2018, que a DIJUR e a VIGOV **mantivessem o STF devidamente informado de todo o contexto, bem como das medidas tomadas a esse respeito, por meio de documento técnico e detalhado** (nos termos da ata: o Conselho de Administração solicitou à DIJUR que elaborasse “documento técnico e detalhado, a ser encaminhado ao STF, em defesa da reputação da Caixa, informando o **prazo para conclusão do processo da prestação de contas**, e comunicando que a instituição, alinhada com a decisão liminar proferida por aquele Tribunal, está **averiguando a denúncia** encaminhada pelo parlamentar do Piauí e avaliando a documentação apresentada pelo Governo do mesmo Estado, com priorização da tarefa, para **não infringir qualquer direito do contratante**, mas empregando toda a diligência necessária para **assegurar o adimplemento e a conformidade das cláusulas contratuais**”

(ii) **reiteraram**, em reunião de 24/04/2018, **a determinação para que a DIJUR elaborasse o referido documento técnico (tendo em vista o descumprimento, pela DIJUR, da determinação anterior)**, agora “informando que foi concluída a primeira fase das análises da documentação encaminhada pelo Governo do Estado do Piauí e que foram encontradas inconsistências na prestação de contas, cabendo àquele Estado apresentar documentação ou esclarecimento complementar”, bem como comunicando “a existência de denúncias, conforme Ofícios encaminhados pelo Deputado Federal [REDACTED]”;

(iii) determinaram, na mesma reunião de 24/04/2018, que a DIJUR apresentasse o cronograma solicitado na ACO 3095 (“caso não seja acolhida a primeira argumentação para não liberação dos recursos, **deve ser apresentado cronograma de desembolso, em cumprimento à decisão judicial**, contemplando as propostas e as diretrizes do acordo sugerido pela Caixa”); e

(i v) **determinaram, em reunião de 28/04/2018, que a DIJUR, novamente apresentasse cronograma de desembolsos**, nos termos das previsões do Contrato de Financiamento, a fim de atender aos exatos comandos da decisão judicial que reiterava a necessidade de apresentação do cronograma de reembolsos nos moldes do Contrato de Financiamento.

67. Veja-se que os Respondentes, **antes que houvesse qualquer determinação judicial para apresentação do cronograma de desembolsos**, voluntariamente determinaram a apresentação de um documento técnico para o STF, com esclarecimentos sobre o panorama em que a Caixa se encontrava e os fatores que impediam a liberação dos recursos.

28. Com base nos dados e informações encartados nos autos, vê-se que os interessados demonstraram a sua lealdade ao efetuar o meticuloso cumprimento da ordem judicial, considerando-se a realidade morosa que notoriamente permeia os contratos de financiamentos, bem como por terem justificado o motivo para a solicitação de diligências, de forma a assegurar o adimplemento e a conformidade das cláusulas contratuais, não

se podendo afirmar ou mesmo inferir que tenha havido desídia ou intenção das autoridades em descumprir a ordem judicial.

29. Assim, vê-se detidamente que, quanto aos fatos em análise, tem-se peça acusatória desacompanhada de qualquer prova fática que tenha o condão de sustentar o nexos causal ensejador da violação de preceitos éticos.

30. Importa salientar que a ética preocupa-se com a lisura dos atos praticados na condução da coisa pública, de acordo com o princípio da moralidade, sem, contudo, se interessar pelos procedimentos administrativos internos e pertinentes a cada órgão e/ou entidade, uma vez que zela pela independência e autonomia de cada esfera.

31. Nesse sentido, imperioso mencionar que este colegiado, por dever, adota a presunção relativa de que o agente público atua de forma isenta perante outros agentes da Administração Pública. Assim, por permitir prova em contrário, tal presunção *juris tantum* somente poderia ser derruída mediante prova que indicasse a atuação com potencial desvio de finalidade ou eivada de vícios de motivação.

32. Sobre tais questões, este Colegiado tem firme posicionamento de que não cabe à CEP a análise da legalidade dos atos administrativos realizados pelo gestor público, no âmbito de sua competência legal, em respeito à autonomia administrativa dos órgãos e à discricionariedade inerente ao cargo de administrador público, não cabendo à CEP nenhum tipo de ingerência em questões consideradas de natureza interna *corporis*, conforme se verifica nos seguintes processos, a título exemplificativo: **00191.000860/2024-29 – Denúncia em face do Diretor de Desenvolvimento Industrial da Hemobrás - 269ª Reunião Ordinária, realizada em 25 de novembro de 2024 (Rel. Manoel Caetano Ferreira Filho); e 00191.000897/2024-57 - Denúncia em face do Presidente da Empresa de Pesquisa Energética - EPE - 268ª Reunião Ordinária, realizada em 21 de outubro de 2024 (Bruno Espiñeira Lemos).**

33. Em outras palavras, cabe a outras instâncias de controle da administração pública a responsabilidade pela fiscalização dos atos de gestão e decisão. Quanto aos atos de gestão interna, no caso em comento, respeitadas os preâmbulos legais, queda-se afastada desse tipo de matéria qualquer interferência por parte da CEP.

34. Reforça-se que não obstante a CEF tenha detectado irregularidades na conduta dos interessados, concluiu pela não instauração de processo disciplinar e civil, de acordo com a APUR - ANAPRE 5860.2023.0289 (SEI nº 4509326 - fl. 34):

5 - Decisão da Autoridade Instauradora

5.1. À luz das informações obtidas neste procedimento, considerando a responsabilidade administrativa, ativa ou passiva, da pessoa envolvida, as razões do interesse público, a verossimilhança das informações, a extensão e a complexidade do fato e o eventual valor envolvido, com atenção aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade e da relação entre o custo e o benefício do procedimento, bem como as normas e procedimentos específicos de cada ocorrência, observadas as competências previstas no Manual Normativo AE 079 e sem prejuízo de novas análises na identificação de fatos novos, decido pela:

● Não instauração de Processo Disciplinar e Civil

5.2. Em relação aos valores financeiros e outras providências, DECIDO:

● ==> Outras providências: Registro de consulta jurídica à DIJUR para adoção das medidas de cobrança

5.3. Fundamentação da decisão (apresentar arrazoado dos fatos motivadores da decisão):

● Após detida análise do relatório que descreve os fatos e contextualização do fato irregular, considerando que os agentes envolvidos não estão subordinados ao rito disciplinar interno, decido pela não instauração de processo disciplinar.

Não obstante a decisão, para elide do caso, passo a recomendar:

(i) Para aqueles que ainda possuem vínculo com a administração pública na condição de servidor/empregado (mensagem anexa), dar conhecimento do caso aos respectivos órgãos para tratativas cabíveis, conforme orientação do manual da CGU;

(ii) Abrir consulta jurídica solicitando o ajuizamento de ação contra os responsáveis objetivando o ressarcimento do prejuízo causado a CAIXA e;

(iii) Com relação a [REDACTED] uma vez que atua como Diretor-Presidente de empresa do conglomerado CAIXA, verificar a pertinência de abertura de PDD, por meio de Consulta Jurídica, previamente ao atendimento dos itens (i) e (ii) acima.

35. Vale, ainda, apontar que denúncia de igual teor foi encaminhada à Advocacia-Geral da União em face dos Procuradores da Fazenda Nacional [REDACTED], nos autos do Processo nº 00406.000440/2023-07, que ao apreciar o procedimento concluiu pelo arquivamento, por intermédio do Despacho nº 01900/2024/CGAU/AGU (SEI nº 6261303), conforme fundamentação colacionada a seguir:

1. O presente NUP trata-se de notícia de possível cometimento de irregularidade funcional por Procuradores da Fazenda Nacional, em abril de 2018, no exercício de mandato de membro de Conselho de Administração da Caixa Econômica Federal, instituição financeira sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda, regida por Estatuto Social, pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, e demais legislações aplicáveis.
2. Foi instaurado pela Caixa Econômica Federal o procedimento administrativo interno Análise Preliminar nº 5860.2022.0080 com o objetivo de investigar possíveis irregularidades relacionadas ao descumprimento de decisão judicial, prolatada no bojo da Ação Cível Originária nº 3.095/STF - que ensejou a condenação da referida instituição financeira ao pagamento de multa diária de R\$1.668.296,40 (um milhão, seiscentos e sessenta e oito mil, duzentos e noventa e seis reais e quarenta centavos).

A mencionada análise preliminar foi remetida à Controladoria-Geral da União, que concluiu, por meio da Nota Técnica nº 598/2023/COAC/DICOR/CRG, pelo encaminhamento do assunto à Comissão de Ética Pública da Presidência da República e à Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

3. O início do presente processo ocorreu por meio do Ofício nº 0897/2022/CORED, datado de 16/12/2022, no qual o Corregedor da Caixa Econômica Federal encaminhou cópia da Análise Preliminar nº 5860.2022.0080 ao Ministério da Fazenda (seq. 4, PROCESSO ADMINISTRATIVO 0154 - 61).
5. Neste procedimento, objetiva-se verificar se há indícios de infração funcional punível na conduta dos [REDACTED], ao participarem, como [REDACTED], da decisão colegiada do Conselho de Administração da Caixa Econômica Federal ([REDACTED]).
6. No RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO PRELIMINAR n. 00012/2024/CGAU/AGU, a Dra. Simone Alves Petraglia assim conclui:
7. **"Com efeito, verifica-se das considerações e documentos trazidos, aos presentes autos, pelos Procuradores da Fazenda interessados, em especial, das atas das reuniões do Conselho de Administração de nºs 518, 521 e 528, que eles agiram em todas as deliberações tomadas pelo Conselho de Administração, em abril de 2018, no contexto da ACO 3095, de forma regular, sem qualquer desvio ou abuso.**
Diante das explicações e documentos juntados aos presentes autos, **verifica-se a ausência de indícios de infração disciplinar pelos Procuradores da Fazenda Nacional interessados. Ademais, restou confirmado que não há indícios de desrespeito aos atos normativos da Caixa Econômica Federal, tampouco de dolo, má-fé ou fraude, na condução Ação Cível Originária nº 3095 pela referida instituição (Nota n. 00308/2023/CGAU/AGU)."**
8. Ao final, no mesmo relatório, é sugerido, com base no art. 31, inciso I, da Portaria Normativa CGAU/AGU nº 04/2023, ao Corregedor-Geral da Advocacia da União a proposição de arquivamento desta verificação preliminar.
9. Ante o exposto, manifesto-me de acordo com a conclusão do RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO PRELIMINAR n. 00012/2024/CGAU/AGU, bem como com os encaminhamentos sugeridos.
(destaquei)

36. Nesse contexto, verifica-se que as denúncias sob exame carecem de materialidade que traga robustez ao conjunto probatório. Sobre tal ponto, vale lembrar o art. 18. do CCAAF que impõe a obrigação de identificação de indícios mínimos de materialidade que justifiquem a instauração de processo de apuração de conduta contrária à ética pública. Tal regramento já foi, inclusive, convalidado em decisões precedentes da CEP, como por exemplo, nos seguintes processos: **00191.000043/2024-71 – Denúncia em face de diretores da Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) – PortosRio** - 269ª Reunião Ordinária, realizada em 25 de novembro de 2024 (Rel. Bruno Espiñeira Lemos); e **00191.000019/2023-51 – Denúncia em face do Diretor de Crédito Produtivo e Socioambiental do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES)** - 269ª Reunião Ordinária, realizada em 25 de novembro de 2024 (Rel. Manoel Caetano Ferreira Filho).

37. Resta-me afirmar, portanto, que não há, nos autos, provas cabais sobre a prática de condutas antiéticas praticadas pelos interessados.

38. Vale ainda lembrar que a Lei nº 13.869, de 2019, capitulou, em seu art. 27, como indevido *“requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de*

alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa"; e ainda em seu artigo 30, que também condena possibilidade de "dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente.

39. Ante o exposto, não vislumbro, no caso concreto, elementos mínimos quanto ao possível desrespeito aos padrões éticos vigentes, não cabendo instaurar processo de apuração ética nesta CEP, visto que, em análise preliminar, não foram identificados indícios de materialidade de prática de infração ética nos autos, por parte dos interessados [REDACTED] da Caixa Econômica Federal e [REDACTED] da mesma Estatal, de modo que sugiro o arquivamento dos autos.

III - CONCLUSÃO

[REDACTED] Posto isso, diante da insuficiência de indícios aptos a ensejar a instauração de procedimento de apuração ética, **propõe-se o ARQUIVAMENTO** do feito em face dos interessados [REDACTED] da Caixa Econômica Federal e [REDACTED] da mesma Estatal, considerando a fundamentação apresentada no presente voto, sem prejuízo de possível reapreciação do tema, caso surjam outros fatos específicos e elementos suficientes para tanto.

41. Após deliberação pelo Colegiado, dê-se ciência da presente decisão aos interessados.

EDVALDO NILO ALMEIDA
Conselheiro Relator



Documento assinado eletronicamente por **Edvaldo Nilo de Almeida, Conselheiro(a)**, em 17/12/2024, às 14:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificado **6272849** e o código CRC **5F4AAD0F** no site:

https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0