



TC 046.763/2012-0

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2011.

Unidade Jurisdicionada: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Unidades Jurisdicionadas Agregadas: Conselho Curador do FGTS; Agente Operador FGTS (Caixa); Órgão Gestor da Aplicação do FGTS (Ministério das Cidades); Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), no que tange à responsabilidade pela cobrança judicial e extrajudicial dos débitos do FGTS; e Contribuições Sociais (LC 110/2001), recursos geridos com o Apoio da Caixa Econômica Federal (Caixa), do Banco do Brasil (BB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Responsáveis: Carlos Roberto Lupi, CPF 434.259.097-20; Paulo Roberto dos Santos Pinto, CPF 008.584.117-09; Paulo Eduardo Cabral Furtado, CPF 093.364.432-91 e demais responsáveis arrolados à peça 9.

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de processo de contas anuais do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), relativas ao exercício de 2011.

2. O processo de contas foi organizado de forma agregada, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63, de 1º de setembro de 2010, e do anexo I à Decisão Normativa - TCU 117, de 19 de outubro de 2011. O processo contempla, além das contas do FGTS, as contas do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), do Agente Operador do FGTS (Caixa), do Órgão Gestor da Aplicação do FGTS (Ministério das Cidades), da gestão das Contribuições Sociais (LC 110/2001), recursos geridos com o Apoio da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil (BB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), no que tange à responsabilidade pela cobrança judicial e extrajudicial dos débitos do FGTS.

3. O FGTS, Fundo de natureza privada e gestão pública, foi criado pela Lei 5.107, de 13 de setembro de 1966. Atualmente, com suporte constitucional, é regido pela Lei 8.036, de 11 de maio de 1990, e regulamentado pelo Decreto 99.684, de 8 de novembro de 1990. Entre os seus objetivos, destacam-se: assegurar ao trabalhador a formação de um pecúlio por tempo de serviço e ainda servir de instrumento de implementação de políticas públicas, por intermédio de financiamento de programas nas áreas de habitação, saneamento básico e infraestrutura.

4. Os recursos do FGTS derivam substancialmente das contribuições mensais dos empregadores, devidas à alíquota de 8% sobre a remuneração paga ou devida no mês anterior a seus empregados. Além dessa fonte, o FGTS é favorecido pelas contribuições sociais estabelecidas pela Lei Complementar 110, de 29 de junho de 2001, devidas pelos empregadores em caso de despedida de empregado sem justa causa, à alíquota de dez por cento sobre o montante de todos os depósitos



devidos, e à alíquota de cinco décimos por cento sobre a remuneração devida, no mês anterior, a cada trabalhador.

5. Por intermédio da Lei 11.491, de 20 de junho de 2007, foi criado o Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS), responsável pela ampliação do escopo de investimentos dos recursos do FGTS, que passou a englobar empreendimentos dos setores de energia, rodovia, ferrovia, hidrovía, porto e saneamento, de acordo com as diretrizes, critérios e condições determinadas pelo Conselho Curador. A Decisão Normativa - TCU 108, de 24 de novembro de 2010, estabeleceu que o relatório de gestão do FI-FGTS deveria ser apresentado de forma individualizada. Assim, a presente análise não alcança eventuais atos relacionados àquele Fundo de Investimentos, ainda que praticados por responsáveis arrolados nesta prestação de contas.

6. Por não gozar de personalidade jurídica própria e nem possuir estrutura administrativa e de pessoal, as atividades relativas à gestão dos recursos do FGTS estão a cargo (peça 9, p. 96-97):

- do Ministério das Cidades (MCidades), na qualidade de Gestor da Aplicação do FGTS;
- da Caixa Econômica Federal (CAIXA), na qualidade de Agente Operador;
- da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) responsável pela cobrança judicial e extrajudicial dos débitos do FGTS; e
- da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), responsável pela fiscalização do FGTS.

7. Conforme previsão do art. 3º da Lei 8.036/90, as normas e diretrizes de regência do FGTS são estabelecidas por seu Conselho Curador, composto por representantes dos trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais, na forma estabelecida pelo Poder Executivo.

8. Por seu turno, o Ministério das Cidades, no papel de Gestor da Aplicação do FGTS, tem como atribuições a edição de normas sobre a alocação dos recursos, o acompanhamento da execução dos programas de aplicação, a apresentação das contas do FGTS ao Conselho Curador, a elaboração de orçamentos anuais e planos plurianuais de aplicação de recursos, além da prática de outros atos de gestão (peça 9, p. 96).

9. À Caixa, na condição de Agente Operador, compete a manutenção e controle das contas vinculadas do FGTS, a centralização dos recursos/depósitos do FGTS, a produção de atos normativos sobre procedimentos administrativos e operacionais do FGTS, a realização de análises jurídica e econômico-financeiras de projetos de financiamentos, a aplicação de recursos do Fundo, a emissão de certificados de regularidade e a elaboração das contas do FGTS (peça 9, p. 96).

10. Já a PGFN é responsável pela cobrança judicial e extrajudicial dos débitos do FGTS (peça 9, p. 96).

EXAME DA CONSTITUIÇÃO DAS CONTAS

11. O processo de prestação de contas está constituído de acordo com a IN – TCU 63/2010 e a DN - TCU 117/ 2011, em seus aspectos relevantes. No que concerne ao rol de responsáveis, foram nele indicados os gestores que desempenharam as naturezas de responsabilidades definidas no art. 10 da IN - TCU 63/2010, c/c o art. 2º, § 6º da DN - TCU 117/2011, durante o período a que se referem as contas.

12. A CGU informou que as contas apresentadas não estavam em conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU 63/2010 e pelas DN-TCU 108/2010 e 117/2011(peça 7, p. 1). Não obstante, a distorção verificada foi corrigida, após intercessão do órgão de Controle Interno junto à unidade jurisdicionada (peça 7, p. 63-65).

CONTAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES E PROCESSOS CONEXOS

13. As contas prestadas pelo FGTS, referentes ao exercício de 2010, são o objeto de exame do TC 001.924/2012-5, ainda pendente de análise por esta unidade técnica.



14. O FGTS não teve as contas referentes ao exercício de 2009 julgadas pelo TCU, tendo em vista não estar relacionado entre as unidades jurisdicionadas que deveriam constituir processo de contas, elencadas na Decisão Normativa - TCU 102, de 2 de dezembro de 2009.

15. Por intermédio do Acórdão 3.598/2011-TCU-2ª Câmara, as contas dos responsáveis pela gestão do FGTS, referentes ao exercício de 2008, foram julgadas regulares, no TC 017.032/2009-3.

16. No TC 037.629/2011-5, foi examinado o teor do Aviso 605/2011/GM/CGU-PR, de 2/12/2011, subscrito pelo Ministro de Estado Chefe da Controladoria Geral da União, que informou possíveis irregularidades e situações de conflito de interesses em operações no mercado de capitais estruturadas com recursos do FGTS, com envolvimento de Conselheiros do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), integrantes do Grupo de Apoio Permanente (GAP) do CCFGTS e funcionários da Caixa Econômica Federal.

17. Naquele processo, foi realizada inspeção por esta unidade técnica, que culminou com proposta de encaminhamento – ainda pendente de exame pelo colegiado próprio – que não propugnou pela responsabilização dos agentes envolvidos.

RELATÓRIOS E PARECERES

18. Nesta seção, é apresentada a síntese das informações prestadas pelas diversas instâncias que se pronunciaram a respeito das contas analisadas e/ou sobre as demonstrações financeiras do exercício de 2011 das entidades cuja gestão se examina.

Órgão de Controle Interno (CGU) e pronunciamentos dos Ministros de Estado

19. No relatório de auditoria de gestão da CGU, foram apontadas as seguintes constatações:

Utilização da mesma base de cálculo relacionado ao FI-FGTS também para o cálculo da remuneração do FGTS, implicando em pagamento de taxa de administração com valores expressivos para simples transferência. (peça 7, p. 13)

A evolução dos gastos do FGTS com o pagamento da Taxa de Administração ao Agente Operador Caixa está constante e superiormente crescente em relação à remuneração da conta vinculada do trabalhador, sem que tenha havido correspondente aumento na prestação de serviços, ao longo do último quadriênio. (peça 7, p. 26)

Limitação do escopo dos trabalhos da CGU à análise de, no máximo, 12% dos recursos do FGTS em razão do não fornecimento de dados por parte do Agente Operador (Caixa Econômica), e sem posicionamento propositivo de solução por parte do CCFGTS. (peça 7, p. 39)

Ausência de acompanhamento por parte da Secretaria Executiva do Conselho Curador do FGTS - SECCFGTS na prestação de contas dos processos de pagamentos efetuados com recurso do FGTS, nos contratos de publicidade. (peça 7, p. 49)

Concessão de desconto financeiro utilizando recursos do FGTS em financiamentos para aquisição de imóveis em 2010 e 2011 a 04 beneficiários com registro de óbito anterior a data do contrato. (peça 7, p. 89)

Concessão de desconto financeiro utilizando recursos do FGTS em financiamentos para aquisição de imóveis em 2010 e 2011 a beneficiários com renda superior aos limites determinados nas resoluções do CCFGTS - Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (peça 7, p. 94)

20. Não obstante, no Certificado de Auditoria (peça 6), cujas conclusões foram acolhidas pelo Parecer do dirigente do Controle Interno (peça 5), propugnou-se pela regularidade com ressalvas das contas exclusivamente dos integrantes do Conselho Curador do FGTS, em face das seguintes constatações:



Utilização da mesma base de cálculo relacionado ao FI-FGTS também para o cálculo da remuneração do FGTS, implicando em pagamento de taxa e administração com valores expressivos para simples transferência. (peça 6, p. 5)

A evolução dos gastos do FGTS com o pagamento da Taxa de Administração ao Agente Operador Caixa está constante e superiormente crescente em relação à remuneração da conta vinculada do trabalhador, sem que tenha havido correspondente aumento na prestação de serviços, ao longo do último quadriênio. (peça 6, p. 5)

21. No que tange às outras constatações, foi defendido, no supracitado certificado, que inexistia nexo de causalidade entre os fatos nelas consignados e a conduta dos agentes arrolados no art. 10 da IN TCU 63/2010. Dessa forma, seu encaminhamento foi pela regularidade da gestão dos demais responsáveis (peça 6, p. 5).

22. Em seus pronunciamentos, o Ministro de Estado do Trabalho e Emprego (peça 4, p. 3), o Ministro de Estado das Cidades (peça 3, p. 1) e o Ministro de Estado da Fazenda (peça 2, p. 1) atestaram haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de Controle Interno. Nesses documentos, foi determinado aos gestores que adotassem as providências necessárias ao saneamento dos problemas levantados nos relatórios de auditoria.

Declaração do contador responsável

23. No que tange à gestão das contribuições sociais da Lei Complementar 110/01, o contador responsável emitiu declaração plena, atestando que os demonstrativos contábeis do Siafi refletiam a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial da unidade jurisdicionada (peça 8, p. 140).

Conselho Curador do FGTS

24. O Conselho Curador do FGTS, por intermédio da Resolução 692, de 24 de julho de 2012, manifestou-se pela aprovação das contas do Fundo (peça 8, p. 82).

Auditoria Independente

25. O relatório da auditoria independente concluiu que as demonstrações contábeis apresentavam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira do FGTS, em 31/12/2011, o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa, de acordo com as práticas adotadas no Brasil aplicáveis ao Fundo (peça 8, p. 134).

26. Em que pese terem os auditores destacado que estas informações não ressaltavam sua opinião, cumpre elencar as ênfases por eles consignadas (peça 8, p. 134-136):

(i) Créditos vinculados ao Fundo de Compensação de Variações Salariais — FCVS

Chamamos a atenção para a Nota 1 às demonstrações contábeis, que descreve que a condução da gestão econômico-financeira do FGTS é considerada no conjunto das decisões do Ministério das Cidades e seu Conselho Curador. Nesse contexto, conforme mencionado na Nota 6, o FGTS possui créditos do Fundo de Compensação de Variações Salariais — FCVS no montante de R\$ 6.449 milhões (2010 - 5.963 milhões). Os financiamentos habitacionais encerrados com cobertura do FCVS ainda não homologados totalizam R\$ 1.048 milhões (2010 - R\$ 1.069 milhões) e a sua efetiva realização depende da aderência a um conjunto de normas e procedimentos definidos em regulamentação emitida pelo FCVS. A realização dos créditos relacionados a financiamentos habitacionais já homologados pelo FCVS, no montante de R\$ 5.401 milhões (2010 — R\$ 4.894 milhões), sujeita-se ao processo de securitização, conforme previsto na Lei 10.150/2000. Nossa opinião não está ressaltada em função desse assunto.

(ii) Diferimento de complementação de atualização monetária

Chamamos a atenção para as Notas 9 e 12 (b) e (e) às demonstrações contábeis, que descrevem que a Lei Complementar nº 110/01 autorizou e regulamentou o reconhecimento e pagamento de



créditos relativos a complementos de atualização monetária de contas vinculadas do FGTS, instituiu contribuições sociais para a cobertura desses créditos e determinou que o Tesouro Nacional fica, subsidiariamente, obrigado pelo pagamento dos créditos até o montante da diferença porventura ocorrida entre o valor arrecadado pelas contribuições sociais e aquele necessário ao pagamento dos créditos. As referidas provisões foram registradas no passivo em contrapartida a uma conta do diferido, cuja amortização, com base em estudos sobre o prazo de recebimento das contribuições sociais e com base na faculdade prevista na Lei Complementar, está sendo efetuada de forma regressiva pelo prazo de 132 meses, que se encerra em junho de 2012. Em 31 de dezembro de 2011, os saldos da provisão no passivo e do ativo diferido são de R\$ 11.707 milhões e R\$ 1.611 milhões, respectivamente (2010 — R\$ 11.504 milhões e R\$ 4.986 milhões, respectivamente). Nossa opinião não está ressalvada em função desse assunto.

Conselho Fiscal e de Administração

27. O Conselho Fiscal, em seu pronunciamento, opinou que as demonstrações contábeis do FGTS, relativas ao exercício findo em 31/12/2011, refletiam a posição patrimonial e financeira do Fundo em todos os seus aspectos relevantes (peça 8, p. 158). Por seu turno, o Conselho de Administração aprovou as referidas demonstrações contábeis (peça 8, p. 162).

EXAME TÉCNICO

28. Analisado o relatório de gestão e os diversos pareceres emanados acerca da gestão dos responsáveis e dos demonstrativos contábeis das unidades jurisdicionadas, não foram identificadas irregularidades que não tenham sido adequadamente tratadas, à exceção das constatações da CGU. Embora não constituam ressalvas, merecem também destaque os parágrafos de ênfase da Auditoria Independente referentes aos demonstrativos contábeis do FGTS, razão pela qual a presente análise divide-se em dois blocos:

28.1 constatações da CGU; e

28.2 demonstrações contábeis (abrangendo o Relatório da Auditoria Independente).

Constatações da CGU

29. O Relatório de Auditoria de Gestão da CGU (peça 7) consigna diversas constatações, relacionadas a inúmeros responsáveis, no entanto, o certificado de auditoria (peça 6), avalizado pelo dirigente do órgão de Controle Interno (peça 5), somente propõe o julgamento regular com ressalvas dos responsáveis por alguns dos atos apontados no relatório. Em relação aos demais, é defendida a regularidade da gestão, “tendo em vista a não identificação de nexo de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes” (peça 6, p. 1).

30. Com o objetivo de abranger todas as possíveis irregularidades, são analisadas a seguir cada uma das constatações do relatório de auditoria, verificando-se o liame lógico entre as ações dos agentes e os resultados apontados nas pertinentes constatações, nos casos em que o ato tenha o condão de impactar no julgamento das contas ora examinadas, considerando as naturezas de responsabilidade elencadas no art. 10 da IN-TCU 63/2010.

31. Quanto à constatação da utilização da mesma base de cálculo relacionado ao FI-FGTS também para o cálculo da remuneração do FGTS, implicando em pagamento de taxa e administração com valores expressivos para simples transferência (peça 7, p. 13), considera-se, em síntese, que a irregularidade tem por fundamento a duplicidade de remuneração paga à Caixa porque, conforme previsão do art. 1º da Resolução CCFGTS 570, de 26 de agosto de 2008, é devida pelo FGTS à Caixa, na condição de seu Agente Operador, taxa de administração de 1% sobre o Ativo Total do Fundo, deduzidas as contas do Ativo Diferido; e, concomitantemente, devida pelo FI-FGTS à Caixa, na condição de Administradora do Fundo de Investimentos, taxa de administração de 1% sobre o seu Patrimônio Líquido, deduzidos os valores aplicados em disponibilidades, por força do que dispõe o art. 21 da Resolução CCFGTS 553, de 20 de dezembro



de 2007.

32. Por intermédio da Lei 11.491/2007, o FI-FGTS foi instituído, com a previsão de que possuiria patrimônio próprio, segregado do pertencente ao FGTS. Não obstante, os recursos aportados, por previsão legal, advêm do patrimônio líquido do FGTS. Outro fator que aproxima os dois Fundos é o fato de a administração dos recursos de ambos competir à Caixa, na condição de Agente Operador do FGTS e de Administradora dos investimentos do FI-FGTS.

33. Considerando que os valores aportados no FI-FGTS têm correspondência no Ativo do FGTS, sob a rubrica “investimentos”, verifica-se que, sobre o mesmo volume de recursos, incidem duas taxas de administração distintas.

34. Não obstante, a cobrança concomitante dessas duas taxas já foi objeto de análise específica por parte desta unidade técnica, na instrução que subsidiou o julgamento das contas anuais do FGTS de 2008, no TC 017.032/2009-3. Na oportunidade, concluiu-se pela legitimidade da cobrança das taxas, tendo em vista que se relacionavam a dois fundos distintos, tomando serviços diferentes junto à Caixa, o que lhe exigia a readequação de sua estrutura para atender à nova demanda de investimentos requerida pelo FI-FGTS.

35. Tal posicionamento foi acatado por esta Corte de Contas, por intermédio do Acórdão 3.598/2011 - TCU - 2ª Câmara, que julgou regulares as contas dos responsáveis, dando-lhes quitação plena. Entretanto, a decisão consignou as seguintes recomendações ao Conselho Curador do FGTS:

1.5.1 Reavalie a remuneração da administradora do Fundo quando da ocorrência de fato relevante, tal como a criação do Fundo de Investimento em Cotas (FIC) no qual os titulares das contas vinculadas terão direito de aquisição, inclusive considerando a possibilidade de se incluir uma taxa de performance ao FI-FGTS, aliada a uma redução significativa da taxa de administração; e

1.5.2 conceda especial atenção à questão da inclusão das cotas do FI-FGTS na base de cálculo da taxa de administração do Agente Operador do FGTS, no bojo da reavaliação dos estudos sobre a taxa de administração do FI-FGTS, a ser realizado pelo Conselho Curador do FGTS quando da criação do Fundo de Investimento em Cotas do FI-FGTS.

36. Do excerto, extrai-se que o Acórdão, sem classificar como irregular a cobrança das taxas, recomenda ao CCFGTS que, ante fatos supervenientes relevantes, em especial a eventual criação do Fundo de Investimentos em Cotas do FI-FGTS (previsto na Lei 8.036/90), realizasse novo estudo para subsidiar a determinação de seu montante.

37. Com fulcro nessa decisão e no fato de que, conforme as Notas Técnicas 1.879/DPTEM/DP/SFC/CGU-PR, de 20/7/2011, e 3.023/DPTEM/DP/SFC/CGU-PR, de 21/11/2011, foi identificada pela CGU atuação marcada por conflito de interesses de conselheiros do CCFGTS, de integrantes do Grupo de Apoio ao CCFGTS e de funcionários da Caixa, em operações no mercado de capitais, o órgão de Controle Interno defende que a cobrança dessas taxas requerem o novo estudo recomendado no mencionado Acórdão, dada a relevância e superveniência dessa ocorrência em relação ao julgamento do TCU (peça 7, p. 25).

38. Analisadas as razões expendidas pela CGU (peça 7, p. 19-25), não foram identificados elementos que indicassem que a possível atuação irregular dos agentes supramencionados tivesse impactado, de alguma forma, na definição das taxas cobradas pela Caixa em relação ao FGTS e ao FI-FGTS, sobretudo porque, conforme consignado na justificativa do Conselho Curador (peça 7, p. 17), as decisões tomadas no âmbito do CCFGTS têm caráter colegiado e envolviam, ao tempo das decisões combatidas, dezesseis votos, que, salvo prova em contrário, presumem-se livres de vícios.

39. Ante o exposto, não pode ser suscitada a relevância da constatação consignada nas Notas Técnicas 1.879/DPTEM/DP/SFC/CGU-PR, de 20/7/2011, e 3.023/DPTEM/DP/SFC/CGU-



PR, de 21/11/2011, para justificar ressalva ou julgamento irregular das contas dos responsáveis, tampouco para determinar a realização de novo estudo para readequação das taxas, dada a ausência de elementos que indiquem, objetivamente, a inadequação dos preços cobrados pela Caixa nas operações.

40. Destarte, essa constatação da CGU não logra desconstituir a opinião sintetizada no julgamento das contas do FGTS de 2008, segundo a qual a cobrança das taxas, ainda que incidentes sobre igual base de cálculo, não representam, por si só, pagamento duplicado, vez que relacionadas a serviços distintos prestados pela Caixa.

41. No que se refere à afirmação de que a evolução dos gastos do FGTS com o pagamento da Taxa de Administração ao Agente Operador Caixa está constante e superiormente crescente em relação à remuneração da conta vinculada do trabalhador, sem que tenha havido correspondente aumento na prestação de serviços, ao longo do último quadriênio (peça 7, p. 26), verifica-se que, nesta constatação, a CGU destacou que compete ao CCFGTS, conforme previsão do art. 5º da Lei 8.036/90, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

II - acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas aprovados;

V - adotar as providências cabíveis para a correção de atos e fatos do Ministério da Ação Social e da Caixa Econômica Federal, que prejudiquem o desempenho e o cumprimento das finalidades no que concerne aos recursos do FGTS;

VIII - fixar as normas e valores de remuneração do agente operador e dos agentes financeiros;

42. Em decorrência disso, ainda conforme destaque do órgão de Controle Interno, o CCFGTS estabeleceu que a Caixa receberia, a título de remuneração pela administração das contas vinculadas dos trabalhadores, 1% ao ano sobre o Ativo Total do Fundo, deduzidas as contas do Ativo Diferido.

43. Dessa forma, a CGU requereu à Caixa a discriminação dos serviços prestados, remunerados pela referida taxa, com o objetivo de verificar sua adequação.

44. Em resposta, a unidade examinada, manifestou-se, sinteticamente, nos seguintes termos (peça 7, p. 29):

44.1 o estabelecimento da taxa nos moldes da Resolução 570/2008 teve por objetivo desvincular a remuneração de serviços específicos, conforme praticado anteriormente;

44.2 o modelo atual foi estabelecido em decorrência de proposta formulada pelo Grupo de Apoio ao CCFGTS (GAP) constituído para essa finalidade, e assentada em parâmetros praticados no mercado, respeitada a complexidade e características específicas do FGTS;

44.3 concluiu informando que inexistia, no âmbito da Caixa, discriminação de custos na forma requerida pela CGU.

45. Instado a pronunciar-se, o CCFGTS (peça 7, p. 29-31), em consonância com a informação da Caixa, informou que:

45.1 o modelo de taxa de administração adotada visou substituir a sistemática de remuneração com base em custos específicos, anteriormente estabelecida pela Resolução 427, de 30 de outubro de 2003;

45.2. não há relação entre a remuneração das contas vinculadas e a taxa de administração do Agente Operador do FGTS, pois isso afrontaria mesmo o posicionamento da CGU que requer a remuneração por custos do Agente Operador;



45.3 a remuneração das contas vinculadas não pode ser outra que não a estabelecida no art. 13 da Lei 8.036/90;

45.4 ao contrário do que estaria consignado em relatório preliminar de auditoria submetido à análise do CCFGTS, o § 2º do art. 9º da Lei 8.036/90 não se refere à remuneração das contas vinculadas, mas sim à das disponibilidades do FGTS;

45.5 as despesas a serem suportadas pela taxa de administração já estão definidas nos itens 1.1 e 1.2 da Resolução CCFGTS 570/2008, quais sejam: todas aquelas necessárias à gestão das contas vinculadas, da carteira de operações de crédito, dos recursos disponíveis do FGTS, da movimentação de saques e depósitos nas contas vinculadas e da tarifa bancária relativa aos serviços de arrecadação e pagamento do FGTS; e

45.6 no que se refere ao apontamento constante do Relatório Preliminar de Auditoria, concernente à inclusão na taxa de administração do FGTS de despesa com a tarifa paga à rede bancária pelos serviços de arrecadação, com o advento da Resolução CCFGTS 570/2008, por seu item 1.2, essa despesa passou a ser custeada pela Caixa, à conta dos recursos oriundos da taxa de administração.

46. Em sua análise, a CGU concluiu que (peça 7, p. 31-37):

46.1 não há risco para a Caixa na operação das contas vinculadas do FGTS, tendo em vista a garantia do Tesouro Nacional para os seus saldos;

46.2 a remuneração da Caixa é diretamente proporcional ao aumento de qualquer ativo, ao tempo em que a remuneração das contas vinculadas não acompanha tal evolução, ficando mesmo aquém da inflação;

46.3 existe estudo em trâmite no Congresso Nacional visando melhorar a remuneração das contas vinculadas do FGTS;

46.4 para corrigir a distorção entre a evolução da remuneração da Caixa e a pertinente às contas vinculadas, compete ao CCFGTS reavaliar a gestão econômica e financeira dos recursos envolvidos, bem como a proporcionalidade dos serviços prestados pelo Agente Operador e a taxa por ele auferida, com fundamento, por analogia, no art. 65, II, alínea “d”, da Lei 8.666/93, que preconiza a necessidade do reestabelecimento do equilíbrio financeiro;

46.5 ao não divulgar, detalhadamente, os custos envolvidos na gestão dos recursos do FGTS, a Caixa afronta o princípio da transparência e obstaculiza a ação dos órgãos de controle;

46.6 estabelecer a remuneração sem conhecer os custos dos serviços prestados pode implicar prejuízos tanto ao Fundo quanto à Caixa; e

46.7 não se evidenciou esforço para consolidar contas inativas e ativas de um mesmo trabalhador, com o objetivo de evitar duplicidade de gastos em relação a um mesmo titular.

47. Em consequência, foram feitas as seguintes recomendações pela CGU:

Recomendação 1:

Estabelecer, por meio de Resolução, Acordo de Nível de Serviço ao Agente Operador, com detalhamento suficiente para o acompanhamento efetivo dos serviços prestados, estabelecendo mecanismos para garantia da remuneração convalidada na prestação de serviços adequada e em constante evolução.

Recomendação 2:

Definir, por meio de normas, o que devem ser consideradas despesas elegíveis a serem consideradas como custos no pagamento da Taxa de Administração ao Agente Operador prestador de serviços CAIXA para gerir os recursos do FGTS.

Recomendação 3:

Instituir uma remuneração do Agente Operador com base na manutenção em níveis de serviço estabelecidos, considerando que é imperativo uma relação direta entre os serviços prestados, custos envolvidos, qualidade da prestação dos serviços, inclusive no atendimento aos correntistas do FGTS, em substituição à taxa de administração vigente que depende exclusivamente do resultado econômico do FGTS, que pode e é influenciado pela recuperação de carteiras de Ativos do Fundo.

48. Em exame, cumpre destacar, consoante à alegação do CCFGTS, a falta de correlação entre a remuneração dos serviços prestados pela Caixa, na condição de Agente Operador, e a das contas vinculadas do FGTS. Esta possui base legal para sua determinação, ao tempo que a daquela pode estar fundamentada – sem deixar de ser razoável – em premissas que considerem elementos como o volume de recursos geridos, os serviços prestados ou os resultados agregados ao patrimônio do Fundo pela gestão de seus recursos.

49. Ademais, o retorno que deve ser avaliado não pode se circunscrever exclusivamente ao que se agrega aos saldos das contas vinculadas, mas, de forma diversa, alcançar as demais operações com recursos do FGTS, abrangendo todos os ativos e operações do Fundo.

50. Nesse sentido, tendo por base as demonstrações contábeis do FGTS de 2007 e 2011, verifica-se compatibilidade entre as variações dos valores pagos a título de taxa de administração e dos resultados líquidos anuais gerados para o Fundo como um todo, inclusive com expressiva vantagem para este, conforme tabela abaixo:

ANO	Taxa de Administração		Resultado Líquido do FGTS	
	Valor (R\$ mil)	Variação	Valor (R\$ mil)	Variação
2007	1.443.597	----	1.833.680	----
2011	3.066.375	112%	5.147.236	181%

51. Igualmente, revela-se coerente o crescimento desigual das duas grandezas apontadas pela CGU porque, aplicados os recursos dos titulares das contas vinculadas em diversos campos de atuação do Agente Operador, são alcançados resultados em patamares superiores aos da remuneração para elas exigidas. Destarte, a Caixa passa a gerir, como consequência de seu desempenho quando do alcance de resultados positivos, um volume de recursos superior ao decorrente dos recolhimentos das contribuições ao FGTS e suas atualizações.

52. Considerando que a lei, ao determinar tanto a remuneração das contas vinculadas quanto a do FGTS como um todo, confere vantagem para este em face daquelas, verifica-se que a norma buscou de fato privilegiar o Fundo, e isso se justifica ante o fato de o FGTS ter destinação adicional à simples formação de pecúlio para o trabalhador, fomentando áreas como habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana. Assim, é natural que, ante o arcabouço normativo vigente, a totalidade dos recursos do FGTS exceda os saldos das contas vinculadas, e exija, portanto, a gestão sobre um volume maior de ativos por parte da Caixa.

53. Outro fator a ser considerado é que os elementos opostos pela CGU não indicam, de forma objetiva, quaisquer irregularidades ou inadequações nos estudos que subsidiaram a produção da Resolução CCFGTS 570/2008, por intermédio da qual foi determinada a remuneração do Agente Operador do FGTS. Além disso, considera-se suficiente a recomendação desta Corte de Contas ao CCFGTS para que, ante fatos supervenientes relevantes, realize novos estudos para determinar o valor da taxa de administração, conforme tratado nos itens 35 a 40 desta instrução.

54. No que tange à aplicação, por analogia, do art. 65, inc. II, alínea “d”, da Lei 8.666/93, para o reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, convém salientar a inaplicabilidade desse dispositivo, tendo em vista que a eventual modificação da taxa de administração (determinada por resolução do CCFGTS), em face dos fundamentos desta constatação, não derivaria de alteração de contrato administrativo, tampouco adviria de acordo entre as partes, nem se apoiaria em “fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual”, conforme previsto na norma.

55. Destarte, conclui-se que esta constatação não constitui irregularidade, tampouco justifica ressalva no julgamento das contas dos responsáveis cuja gestão se examina.

56. Quanto à limitação do escopo dos trabalhos da CGU à análise de, no máximo, 12% dos recursos do FGTS em razão do não fornecimento de dados por parte do Agente Operador (Caixa), e sem posicionamento propositivo de solução por parte do CCFGTS (peça 7, p. 39), verifica-se que, sob a alegação de sigilo bancário e/ou falta de discriminação dos serviços a respeito dos quais a CGU queria obter detalhes, a Caixa sonegou informações acerca da carteira de operações de crédito, dos recursos disponíveis do FGTS e da remuneração pela movimentação de saques e depósitos nas contas vinculadas, bem como não forneceu o detalhamento dos serviços previstos pela gestão das contas vinculadas, o que limitou o escopo dos trabalhos a 11,8% do Ativo Total do Fundo.

57. Instada a se pronunciar, a Caixa, no que tange a esta específica constatação, no fragmento do expediente que a CGU classificou como manifestação da unidade auditada (peça 7, p. 39-47), não teceu comentários que com ela se relacionassem, limitando-se a explicar a respeito dos diversos instrumentos de transparência adotados no âmbito do FGTS, entre outros assuntos.

58. Em sua análise, o relatório da CGU concluiu que as explicações dadas não afastaram nem justificaram a irregularidade. Entretanto, discorreu somente sobre o potencial prejuízo causado à gestão empreendida pelo CCFGTS em face da assimetria de informações existente entre aquele colegiado e a Caixa, que não lhe forneceria suficientes subsídios a respeito da administração dos recursos do FGTS. Em decorrência, a CGU emitiu as seguintes recomendações:

Recomendação 1:

Estabelecer em normativo a relação de informações mínimas a serem enviadas ao CCFGTS suficientes para emissão de opinião sobre a gestão e a prestação de contas do Agente Operador no que se refere aos serviços previstos para administração, 1) das contas vinculadas, 2) da carteira de Operações de crédito, 3) dos recursos disponíveis do FGTS, 4) da remuneração pela movimentação de saques e depósitos nas contas vinculadas, de modo a validar os resultados gerenciais previstos na Resolução 515/2006, e disponibilizado no Canal FGTS.

Recomendação 2:

Determinar ao Agente Operador fornecimento da base de dados relacionada a gestão das contas vinculadas, detalhamento das operações de crédito com recursos do FGTS, bem como discriminação dos serviços pagos com a taxa de administração.

59. Em face dos elementos constantes dos autos, convém salientar que a atividade bancária, ainda que na gestão de recursos públicos, envolve o sigilo de determinadas informações. Dessa forma, para aferir se a sonegação constitui ou não irregularidade, imperiosa se faz a análise detalhada do pedido, bem como de eventual negativa por parte do detentor dessas informações.

60. Nesse sentido, analisado o conteúdo do relatório de Auditoria de Gestão, constata-se a informação genérica de que a Caixa sonegou informes a respeito dos temas que elenca a CGU, limitando o universo dos exames a meros 11,8% do total dos Ativos do Fundo. Dessa forma, não há como verificar se a situação fática não exigia a postura adotada, ou se, ao contrário, constituiu obstáculo irregular ao exercício do órgão de controle.



61. No que se relaciona à sonegação de informações sobre o detalhamento de serviços prestados pela Caixa, referentes à gestão do FGTS, esta lacuna decorre da constatação já analisada nesta instrução (item 53), que trata da remuneração paga ao Agente Operador em função do Ativo Total do Fundo, em detrimento da metodologia anteriormente adotada, que se pautava na remuneração de serviços específicos.

62. Na análise, considerou-se que não havia elementos nos autos que indicassem inadequação dos estudos técnicos que subsidiaram a adoção da metodologia atual. Em consequência, não se apresenta razoável, em face do processo de remuneração vigente, exigir do agente operador que discrimine todos os serviços prestados que se relacionem à gestão do FGTS, considerando que não é este o seu sistema de remuneração.

63. Ademais, quando da análise da resposta da unidade auditada, o relatório da CGU deslocou absolutamente o foco para o descompasso entre as informações detidas pelo Agente Operador e as disponibilizadas ao CCFGTS. Embora relevantes as questões levantadas, igualmente não contribuíram para elucidar se a sonegação sob exame constituiu, de fato, obstáculo irregular à atuação do órgão de Controle Interno.

64. Ante a exposição, conclui-se que os subsídios fornecidos na presente constatação não são suficientes para caracterizar como irregular a gestão ou gravar com ressalvas o julgamento destas contas.

65. Em relação à constatação de ausência de acompanhamento por parte da Secretaria Executiva do Conselho Curador do FGTS - SECCFGTS na prestação de contas dos processos de pagamentos efetuados com recurso do FGTS, nos contratos de publicidade (peça 7, p. 49), observa-se que esta constatação versa sobre o descumprimento, por parte do Grupo de Apoio Permanente ao CCFGTS - GAP, de sua obrigação de acompanhar a elaboração e a execução das ações publicitárias, informando os respectivos resultados ao CCFGTS, conforme previsão da Resolução CCFGTS 624, de 15 de dezembro de 2009, que aprovou as diretrizes da campanha publicitária institucional do FGTS para o ano de 2010, prorrogada até o exercício de 2011, pela Resolução CCFGTS 645, de 14 de dezembro de 2010.

66. Conforme a Resolução CCFGTS 624/2009, a campanha publicitária deveria ser elaborada pela Caixa e pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, obedecidas as diretrizes estabelecidas na norma, atinentes a temas, calendário e plano de mídia.

67. Em sua manifestação (peça 7, p. 51-53), o CCFGTS informou que não realiza o acompanhamento por entender que a prestação de contas deve ser realizada pelo MTE perante a Caixa, que deve submetê-la, como em outros temas, ao GAP, previamente à apreciação do CCFGTS. Não obstante, o Conselho Curador reconhece que, no convênio firmado entre a Caixa e o MTE, havia a previsão de remessa de documentação de prestação de contas e acompanhamento da campanha publicitária.

68. Ao analisar as informações prestadas pelo CCFGTS, a CGU (peça 7, p. 53) ressaltou a imprescindibilidade do acompanhamento sistemático de todos os pagamentos feitos na campanha publicitária pela Secretaria Executiva do CCFGTS, bem como da prestação de contas do convênio/contrato. Como resultado, emitiu a seguinte recomendação:

Estabelecer rotina de acompanhamento dos processos de pagamentos efetuados com recursos do FGTS nos contratos de publicidade a fim de subsidiar ao Conselho Curador nas suas competências, com registro formal da regularidade na aplicação desses recursos.

69. Examinando-se a constatação, importa esclarecer o alcance do item 4 da Resolução CCFGTS 624/2009, que atribuiu ao GAP a incumbência de acompanhar a elaboração e a execução das ações publicitárias, informando os respectivos resultados ao CCFGTS, em reunião ordinária antecedente ao lançamento da campanha e no decurso do exercício.

70. Considerando que a norma se destinou, conforme seu item 1, a estabelecer diretrizes da campanha de publicidade institucional do FGTS, quanto aos temas, ao calendário e ao plano de mídia, razoável pressupor-se que o acompanhamento atribuído ao GAP se relacionasse à verificação de que as contratações porventura efetuadas estivessem adequadas com as premissas relacionadas a esses quesitos. Dessa forma, não seria exigível que, conforme sugere a CGU, o Conselho Curador examina-se, ordinariamente, “todos” os processos de pagamentos desses contratos de publicidade, sobretudo pelo caráter de instância superiora de decisão do colegiado, não dotado de estrutura administrativa equivalente à das unidades executores da campanha.

71. Não obstante, essas considerações não conduzem à conclusão de que a ação fiscalizatória do CCFGTS sobre os recursos do Fundo resta prejudicada, dado que o conhecimento de eventuais irregularidades nesses pagamentos – como em tantos outros realizados à conta dos recursos do FGTS e não acompanhados sistematicamente pelo colegiado – pode dar ensejo à atuação do Conselho, tendo em conta o que dispõe o art. 5º da Lei 8.036/90. Por seu turno, ainda no desempenho das competências estabelecidas no dispositivo legal citado, caso considere necessário e possível o acompanhamento sistematizado de todos os pagamentos, poderá o Conselho Curador produzir norma em que veicule expressamente tal atribuição ao Grupo de Apoio Permanente.

72. Sem embargo da exposição precedente, destaca-se que o CCFGTS reconheceu que mesmo o acompanhamento que competiria ao GAP não se efetivou. Em consequência, conclui-se que o Conselho não teve meios de aferir se as diretrizes por ele estabelecidas para a campanha de publicidade foram de fato obedecidas.

73. Destarte, à exceção da exigência de monitoramento sistemático dos pagamentos efetuados nos contratos dela decorrentes, revela-se adequada e suficiente a recomendação da CGU ao CCFGTS para que exija de seu Grupo de Apoio Permanente o acompanhamento que lhe compete em relação à campanha publicitária institucional do FGTS. Embora a Resolução CCFGTS 624/2009 já tenha expirado sua vigência, tal recomendação se justifica ante o fato de novas resoluções, desde o advento daquela, incumbirem anualmente ao GAP essa atribuição, conforme se verifica nas Resoluções CCFGTS 665/2011, 701/2012 e 703/2012, além de que esse acompanhamento constitui elemento indispensável à aferição da consonância das campanhas publicitárias com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador.

74. Quanto à constatação de que houve a concessão de desconto financeiro utilizando recursos do FGTS em financiamentos para aquisição de imóveis em 2010 e 2011 a quatro beneficiários com registro de óbito anterior à data do contrato (peça 7, p. 89), verifica-se que a constatação foi detectada em fiscalização da CGU, por intermédio da qual foram aplicados testes que consistiram no cruzamento de informações da base de dados dos descontos concedidos com recursos do FGTS com a base de óbitos do INSS (SISOBI). Como resultado, foram identificadas concessões de descontos a quatro beneficiários com registro de óbito, dois referentes a 2010 e dois a 2011, ano este em que foram concedidos 329.969 benefícios dessa natureza.

75. Dos quatro casos, em um deles restou comprovado pela Caixa o equívoco no registro do óbito, com suporte em declaração de rendimentos que demonstrou vínculo empregatício atual e em contato realizado com o beneficiário. Nos demais, foram apresentados indícios de equívocos no registro de óbito, sem comprovação cabal dessa inconsistência do SISOBI.

76. Em sua análise, a CGU considerou suficientes os elementos apresentados em relação ao primeiro caso. No que tange aos demais, fez as seguintes recomendações:

Recomendação 1

Adotar medidas para que a rotina de análise da documentação permita a consulta aos sistemas governamentais para verificar a não existência de registro de óbito para o requerente.

Recomendação 2



Adote providências para ressarcimento das operações indevidas apresentadas, neste apresentando à CGU-PR os documentos comprobatórios do recolhimento à conta do FGTS.

77. Sem embargo da pertinência das recomendações da CGU, convém salientar a pouca representatividade do número de desvios em relação ao universo de benefícios concedidos (2 casos em 329.969). Assim, embora deva a irregularidade, caso confirmada, ensejar a responsabilização do agente causador do dano, com o consequente ressarcimento ao patrimônio do FGTS, os elementos apresentados não permitem concluir pela inadequação sistêmica dos controles aplicados.

78. Dessa forma, considerando as naturezas de responsabilidades estabelecidas no art. 10 da IN-TCU 63/2010, e que, mesmo em um dos casos levantados, o desvio adveio de inconsistência da base de dados utilizada como parâmetro (SISOBI/INSS), esta constatação não caracteriza como irregular a gestão dos responsáveis, tampouco implica necessidade de ressalvas em suas contas.

79. No que se refere à constatação de que houve concessão de desconto financeiro utilizando recursos do FGTS em financiamentos para aquisição de imóveis em 2010 e 2011 a beneficiários com renda superior aos limites determinados nas resoluções do CCFGTS (peça 7, p. 94), verifica-se, em conformidade com o item 9.1 da Resolução CCFGTS 460, de 14 de dezembro de 2004, que podem ser beneficiários de descontos concedidos com recursos do FGTS, para a redução de valor das prestações de financiamentos e para o pagamento de parte da aquisição ou construção de imóveis, pessoas físicas com renda familiar bruta limitada a R\$ 2.790,00.

80. Com o intuito de verificar a adequação das operações realizadas pela Caixa com o referido normativo, a CGU realizou análise da base de dados dos descontos concedidos, efetuando seu cruzamento com a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS e com o Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS.

81. Inicialmente, foi verificado se a média da renda do mês do contrato e do mês imediatamente anterior e o valor do 13º salário informados na RAIS estavam dentro dos limites permitidos na Resolução CCFGTS 460/2004. Nos casos de inconformidades, foram ainda examinadas as informações da base de dados do CNIS remetida periodicamente à CGU, que contém os valores das remunerações mensais recebidas pelos empregados que servem de base para recolhimentos previdenciários.

82. Como resultado dos trabalhos, no exercício de 2011, foram identificados 1.514 casos de inconformidades com a norma, em um universo de 329.967 operações realizadas (0,46%). Foi detectado ainda que, dentre os casos de inconsistências, incluíam-se os de 89 empregados da Caixa, cujo acesso às informações salariais a entidade detém.

83. Em resposta à CGU, no que se refere ao exercício de 2011, a Caixa prestou as seguintes informações:

83.1 em uma primeira análise dos 1.514 apontados pela CGU, a Caixa não encontrou inconsistências, mas diante das inadequações verificadas em face das bases de dados utilizadas pelo órgão de Controle Interno, se comprometeu a fazer novos cotejamentos;

83.2 em relação aos 89 empregados da Caixa, a entidade destacou que 78 deles (87,64% do total) estavam com o enquadramento adequado;

83.3 no que tange aos demais (11 empregados), informou que seria solicitado ao Agente Financeiro - Caixa as apurações necessárias e o ressarcimento ao FGTS, em caso de comprovado erro de enquadramento;

83.4 é comum o empregado da Caixa, Técnico Bancário novo, lotado em agência, com salário aproximado de R\$ 2.000,00, exercer transitoriamente funções que lhe proporcionem rendimentos superiores, constantes da RAIS e do CNIS, mas não considerados quando da apresentação de proposta de financiamento;

83.5 o enquadramento do financiamento não é feito pela média mensal da renda, mas considerando a comprovada no momento da apresentação da proposta de financiamento ao Agente Financeiro; e

83.6 a metodologia adotada atualmente, vigente desde 1º/11/2012, para o enquadramento na renda bruta familiar deriva justamente de recomendação anterior da CGU. Por essa nova sistemática, inexistem deduções, a qualquer título, da renda dos proponentes, para fins de enquadramento nos programas de aplicação com recursos do FGTS, restando ao Agente Financeiro apenas promover deduções exclusivamente para fins de análise de risco de crédito e capacidade de pagamento do financiamento.

84. Na análise do Controle Interno (peça 7, p. 99-100), a CGU destacou que:

84.1 nos casos em que a Caixa defendeu a adequação dos financiamentos concedidos a seus empregados, não foram fornecidos documentos que comprovassem tal conclusão;

84.2 a Caixa, para a concessão dos descontos, somente considera os documentos físicos a ela apresentados, não recorrendo a bases de dados públicas disponíveis;

84.3 nem mesmo a nova definição de renda bruta familiar, sem a consulta a bancos de dados públicos e pautada apenas no documento físico apresentado, é suficiente para prevenir a concessão de descontos a pessoas com renda incompatível com o benefício; e

84.4 é necessário que a Caixa reavalie os casos apontados pelo órgão de Controle Interno, com o objetivo de comprovar se os beneficiários se enquadravam nos parâmetros normativos associados, bem como adote providências com vistas ao ressarcimento dos valores referentes a concessões indevidas.

85. Como consequência, foram emanadas as seguintes recomendações:

Recomendação 1:

- Rever a rotina de concessão de descontos financeiros com recursos do FGTS em financiamentos habitacionais para que seja realizada consulta aos sistemas disponíveis (RAIS, CNIS, Base de Recolhimento do FGTS, cadastro bancário) para confirmação de que a renda do requerente está enquadrada dentro dos limites definidos nas Resoluções do CCFGTS.

Recomendação 2:

- Realizar a conferência de cada um dos 3.400 casos apontados que identificam a concessão indevida de desconto para pessoas que possuem renda superior ao estabelecido normativamente, apresentando o resultado do trabalho com a documentação que comprove se o beneficiado se enquadra ou não dentro dos limites de renda legalmente permitidos.

Recomendação 3:

- Apresentar comprovação de ressarcimento à conta do FGTS dos valores concedidos indevidamente, acrescido das correções monetárias devidas.

86. Em análise, merece ser consignado que, tal qual destacado na constatação anterior, a participação das irregularidades detectadas em face do volume de operações realizadas (0,46%) não é suficiente para concluir pela irregularidade das contas dos responsáveis arrolados neste processo de contas. Ainda em consonância com o exame precedente, destaca-se que, embora as contas dos responsáveis não devam ser classificadas como irregulares ou gravadas com ressalvas, é imprescindível que eventuais desvios confirmados ensejem o ressarcimento por parte dos beneficiários que receberam o desconto indevidamente.

87. Para essa finalidade, e com o objetivo de prevenir novas perdas, revelam-se adequadas e suficientes as recomendações da CGU, razão pela qual não será proposta nesta instrução a adoção de medidas adicionais por parte do TCU nesta instrução, sem prejuízo do acompanhamento nas contas da entidade nos exercícios subsequentes.



Demonstrações Contábeis e Relatório da Auditoria Independente

88. Preliminarmente, devido ao fato de a auditoria independente ter emitido um parecer sem ressalva e os parágrafos de ênfase não indicarem qualquer discordância significativa quanto à aplicação dos princípios fundamentais de contabilidade, conclui-se pela regularidade das demonstrações contábeis do FGTS, referentes ao exercício de 2011.

89. Ademais, pelos motivos a seguir expostos, conclui-se que os parágrafos de ênfase consignados no relatório dos Auditores Independentes não constituem forma dissimulada de ressalva a respeito das demonstrações contábeis, tampouco indicam irregularidades na gestão do FGTS.

90. No que tange ao primeiro parágrafo de ênfase, referente aos créditos vinculados ao FCVS, destaca-se que ele veicula informação da auditoria independente que teve por escopo fornecer esclarecimento adicional aos interessados nas demonstrações contábeis, de tal sorte que, ao analisá-las, conhecessem a essência dos créditos apontados no ativo, e o fato enfatizado não constitui irregularidade porque, embora a Caixa, para a realização dos referidos direitos, tenha que se sujeitar a um conjunto de normas e procedimentos próprios, não há elementos nos autos que indiquem sua incapacidade de fazê-lo no montante e prazo previstos.

91. Em relação à ênfase dada à opção da gestão do FGTS por diferir a complementação de atualização monetária, convém apontar que, por intermédio da LC 110/2001, a Caixa foi autorizada a creditar, em favor dos titulares das contas vinculadas, a expensas do próprio Fundo, complemento de atualização monetária, referentes aos saldos do período de 1º/12/1988 a 28/2/1989 e ao mês de abril de 1990. Para suportar essas despesas, a referida lei instituiu novas contribuições sociais, por seus artigos 1º e 2º.

92. Não obstante, em face da possibilidade de a arrecadação das contribuições sociais não serem suficientes ao resgate dos compromissos assumidos, o art. 12 da lei previu que o Tesouro Nacional ficaria subsidiariamente obrigado à liquidação dos valores complementares eventualmente necessários.

93. Por seu turno, o art. 9º estabeleceu que as despesas decorrentes desses créditos poderiam ser diferidas contabilmente, para apropriação ao resultado do balanço do FGTS, por conta da distribuição temporal da arrecadação das novas contribuições, pelo prazo de até quinze anos, a contar da publicação da Lei Complementar.

94. Destarte, verifica-se que, tal qual ocorrido no parágrafo de ênfase examinado anteriormente, o que ora se analisa teve por finalidade destacar a natureza do item patrimonial, e não a de apontar inconsistências nos demonstrativos contábeis. Tampouco constituiu o fato enfatizado irregularidade, tendo em vista a sistemática adotada pelo FGTS - de diferir despesas relacionadas aos custos de atualização monetária referentes à LC 110/2001 - estar em consonância com o que prescreve essa norma.

95. No que concerne aos resultados econômicos alcançados pelo Fundo, verificou-se que o lucro líquido do exercício decresceu 4,2 % em relação ao registrado no exercício anterior, deslocando-se de R\$ R\$ 5,37 bilhões para R\$ 5,14 bilhões, ainda assim causando ampliação de 14% no patrimônio líquido do FGTS (a variação anterior alcançou 17%), conforme evidenciado na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (peça 8, p. 105). Tendo em vista que a receita operacional foi expandida em 16%, a piora no desempenho derivou fundamentalmente do incremento das despesas operacionais, acrescidas em R\$ 4,1 bilhões, distribuídos na forma da tabela seguinte:



Participação no Incremento de Despesas Operacionais em 2011

Despesas Operacionais	Participação no incremento
Despesas de depósitos vinculados	52,8%
Taxa de Administração	15,8%
Despesas Administrativas	1,7%
Amortização de créditos complementares - LC 110/01	-5,3%
Descontos com mutuários e remuneração do Agente Financeiro	34,5%
Perdas com FCVS - Resolução 509/2006 (sem registro em 2010)	0,3%
Outras despesas operacionais	0,2%
Total	100%

96. Da análise da tabela acima, extrai-se que os principais responsáveis pelo incremento de despesas foram os itens: “despesas de depósitos vinculados”, “descontos com mutuários e remuneração do Agente Financeiro” e a “taxa de administração”, nesta ordem.

97. No que tange à taxa de administração, aos descontos concedidos a mutuários e à remuneração dos Agentes Financeiros, seus montantes são determinados por intermédio de Resoluções do Conselho Curador, não tendo, portanto, o Agente Operador ingerência sobre essas despesas.

98. Por seu turno, não há, nas notas explicativas, esclarecimentos referentes ao incremento das despesas com depósitos vinculados (acrescidas em 28%), tampouco discriminação de sua composição. Não pode ser o acréscimo associado ao aumento do número de contas sob a gestão do Agente Operador, tendo em vista que, de forma diversa, houve retração entre os dois anos no número de contas gerenciadas pela Caixa (peça 8, p. 108) e um acréscimo de apenas 13% no volume de recursos classificados no passivo denominado “Depósitos vinculados do FGTS” (peça 8, p. 103).

99. Assim, embora não constitua irregularidade, convém analisar a evolução dessa despesa do FGTS nas prestações de contas subsequentes, tendo em vista que eventual crescimento desproporcional desse dispêndio (R\$ 9 bilhões em 2011) pode indicar queda de eficiência na gestão de recursos do Fundo.

100. Ante o resultado obtido em 2011, o FGTS alcançou um retorno sobre o patrimônio líquido de 14%, representando, igualmente, retração de desempenho, tendo em vista os 18% do ano anterior. Quando comparado aos ativos médios do Fundo, o lucro representou um retorno de 1,98%, ao passo que, em 2010, alcançou 2,29%.

101. Considerando a exposição precedente, a análise dos demonstrativos contábeis, associada ao exame do relatório dos auditores independentes, revela que a gestão dos recursos do FGTS gerou expansão do patrimônio do Fundo no exercício, ainda que inferior à registrada no ano anterior, sem que tenham sido nela identificadas irregularidades. Em consequência, sob este prisma, as contas prestadas não apresentam elementos que as caracterizem como irregulares ou que exijam ressalvas.

CONCLUSÃO

102. Analisadas as presentes contas, verificou-se a consonância das peças, em seus aspectos



relevantes, com a DN - TCU 117/2011.

103. Em relação às diversas instâncias que se pronunciaram a respeito dos demonstrativos contábeis e/ou sobre a gestão analisada, não foram por elas apontadas irregularidades, à exceção das informações consignadas no Relatório, Certificado e Parecer de Auditoria do órgão de Controle Interno.

104. No que se relaciona à apontada duplicidade da cobrança de taxas de administração por parte da Caixa em face do FGTS e do FI-FGTS, concluiu-se que a análise do assunto, realizada no âmbito do TC 017.032/2009, no qual foi proferido o Acórdão 3.598/2011 -TCU-2ª Câmara, ainda se apresenta pertinente, mesmo em face dos novos elementos opostos, de tal sorte que não se pode concluir pela irregularidade da cobrança citada, vez que referentes a serviços diversos, tomados por dois Fundos distintos e suportadas por estudo prévio do GAP (itens 31-40 desta instrução).

105. Na análise do alegado descompasso entre a remuneração devida aos titulares das contas vinculadas e os gastos com despesas de administração paga à Caixa, foi destacada a falta de correlação entre essas duas grandezas, dentre outras razões, pelo fato de a remuneração das contas vinculadas ser determinada em lei, o estabelecimento da taxa de administração poder se fundamentar em diversas premissas, o FGTS ter destinação suplementar à simples formação de pecúlio para o trabalhador e o total dos ativos geridos pelo Agente Operador ultrapassar os saldos das contas vinculadas (itens 41-55 desta instrução).

106. Outra constatação se relacionava à limitação de escopo dos trabalhos da CGU, tendo em vista que a Caixa teria sonegado informações a respeito do detalhamento dos serviços previstos pela gestão das contas vinculadas, da carteira de operações de crédito, dos recursos disponíveis do FGTS e da remuneração pela movimentação de saques e depósitos nas contas vinculadas, o que limitou o escopo dos trabalhos a 11,8% do Ativo Total do Fundo.

107. Considerando que a atividade bancária implica, em alguns casos, a preservação dos dados por parte da instituição financeira, concluiu-se que, para a classificação da sonegação em comento como obstáculo irregular à atuação do órgão de Controle Interno, seria imprescindível o detalhamento do pedido, bem como das razões opostas para a negativa. Analisados os elementos destas contas, não foram identificados subsídios que permitissem afirmar, de forma cabal, a ilegitimidade da postura adotada pela Caixa (itens 56-64 desta instrução).

108. A CGU destacou ainda a ausência de acompanhamento por parte da Secretaria Executiva do CCFGTS na prestação de contas dos processos de pagamentos dos contratos de publicidade institucional do FGTS. No exame, foi destacado que o acompanhamento a que se refere a Resolução CCFGTS 624/2009, ao contrário do que defendeu a CGU, não se relaciona a todos os pagamentos, mas sim à obediência dos órgãos/entidades executores da campanha às diretrizes estabelecidas na norma.

109. Entretanto, verificou-se que o GAP não realizou o acompanhamento da campanha publicitária mesmo em relação à previsão normativa, de tal forma que o Conselho não pôde aferir a sua concordância com as premissas por ele estabelecidas. Assim, considerou-se adequada e suficiente a recomendação da CGU ao CCFGTS para que exigisse de seu Grupo de Apoio Permanente o acompanhamento que lhe compete em relação à campanha publicitária institucional do FGTS, à exceção da exigência de acompanhamento sistemático dos pagamentos efetuados (itens 65-73 desta instrução).

110. No que toca a concessão de descontos em financiamentos habitacionais, com recursos do FGTS, em 2011, a duas pessoas com registro de óbito no sistema do INSS (Sisobi), destacou-se a pouca representatividade dos casos levantados em face do universo de beneficiados pelo programa, insuficientes para macular a gestão dos responsáveis, mas bastantes para a responsabilização dos agentes que lhes tenham dado causa. Ademais, na resposta da Caixa, foi confirmado mesmo que, em um dos casos, o erro era do Sisobi. (itens 74-78 desta instrução)



111. Ainda em relação à concessão de descontos em financiamentos habitacionais, foi apontado que a Caixa também os concedeu a beneficiários que – consultados pela CGU nos bancos de dados RAIS e CNIS – possuíam renda superior aos limites do programa. A CGU atribuiu a discrepância ao fato de a Caixa, ao aprovar as operações, considerar apenas os documentos físicos apresentados.

112. Assim como na constatação anterior, foi ressaltada a pouca participação dos desvios no universo de beneficiários (0,46%) para considerar irregular ou gravar com ressalvas as contas dos responsáveis, o que não afasta a obrigação do Agente Operador de buscar aperfeiçoar suas operações com vistas à correção dessas distorções, bem como de resgatar valores que, eventualmente, tenham sido destinados a pessoas que não possuíam o perfil aprovado para o programa. Para tanto, igualmente se revelam adequadas e suficientes as recomendações já dirigidas pela CGU à Caixa. (itens 79-87 desta instrução)

113. Por seu turno, o relatório dos auditores independentes – tendo concluído pela regularidade dos demonstrativos contábeis do FGTS – consignou dois parágrafos de ênfase. Analisadas as informações deles constantes, concluiu-se que não se tratavam de ressalvas dissimuladas, mas que tinham por fulcro apenas dar maior destaque às características de determinados itens patrimoniais do Fundo (itens 88-94 desta instrução).

114. Em relação aos resultados econômicos do FGTS, verificou que, embora auferindo lucro em patamar inferior ao verificado no exercício precedente, a gestão de seus recursos representou expansão de seu patrimônio líquido do Fundo (itens 95-101 desta instrução).

115. Em relação ao TC 037.629/2011-5, que cuida de possíveis irregularidades e situações de conflito de interesses em operações estruturadas no mercado de capitais com recursos do FGTS, cumpre destacar que não será feita nenhuma proposta de encaminhamento nestas contas, tendo em vista que, em seu âmbito, foi realizada inspeção por esta unidade técnica, que culminou com proposta de encaminhamento – ainda pendente de exame pelo colegiado próprio – que não propugnou pela responsabilização dos agentes envolvidos.

116. Ante o exposto, propor-se-á o julgamento regular da gestão analisada. Adicionalmente, pela pertinência do tema tratado, será proposto que se junte cópia da decisão que vier a ser tomada neste processo de contas ao TC 037.629/2011-5.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

117. Entre os benefícios do exame deste processo de contas anuais, podem ser mencionados a expectativa de controle, os impactos sociais positivos, decorrentes da publicidade emprestada ao relatório de gestão do FGTS, própria da sistemática de prestação de contas e o exercício da competência do TCU em resposta à demanda da sociedade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

118. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas do(s) Sr(s). Carlos Roberto Lupi, CPF 434.259.097-20; Paulo Roberto dos Santos Pinto, CPF 008.584.117-09; Antônio Gois de Oliveira, CPF 068.024.601-06; Afonso Oliveira de Almeida, CPF 266.998.421-53; Marcus Pereira Aucélio, CPF 393.486.601-87; Quênio Cerqueira de França, CPF 620.235.941-20; Maria Lúcia de Oliveira Falcón, CPF 187.763.105-15; Miguel Crisostomo Brito Leite, CPF 430.536.705-00; Maria Carmozita Bessa Maia, CPF 213.635.363-20; Armando de Mello Meziat Neto, CPF 174.344.597-00; Marcos Otávio Bezerra Prates, CPF 707.921.518-87; Mário Silvio Mendes Negromonte, CPF 043.407.364-49; Márcio Galvão Fonseca, CPF 711.136.147-49; Cássio Ramos Peixoto, CPF 292.706.425-34; Roberto de Oliveira Muniz, CPF 329.766.585-87; Fábio Ferreira Cleto, CPF 153.064.368-62; Joaquim Lima de



Oliveira, CPF 152.230.001-53; Roberto Derziê de Sant'Anna, CPF 244.689.591-34; José Maria Oliveira Leão, CPF 153.967.381-20; Roberto Mamoru Fugimoto, CPF 127.158.831-53; Júlio César Paranatinga Carneiro, CPF 184.175.401-30; Jeferson Azambuja Gomes, CPF 396.521.490-04; Katya Maria Nasiaseni Calmom, CPF 149.990.641-20; Luis Antônio Tauffer Padilha, CPF 778.511.537-00; Luis Gustavo Vieira Martins, CPF 929.407.497-87; Wellington Gomes Pimenta, CPF 144.130.781-87; Antônio Roberto Lambertucci, CPF 216.884.436-49; Swedenberger do Nascimento Barbosa, CPF 848.176.908-87; Maria Helena Machado, CPF 465.777.936-20; Denise Motta Dau, CPF 065.916.438-85; Henrique Antunes Vitalino, CPF 666.961.437-34; Ana Paula Cerca, CPF 286.259.888-73; Luiz César Brandão Maia, CPF 068.085.571-87; Daniel Sigelmann, CPF 021.484.577-05; Marco Antônio Dias, CPF 032.070.131-04; Lara Caracciolo Amorelli, CPF 973.066.737-34; Claudio Elias Conz, CPF 531.174.338-72; Abelardo Campoy Diaz, CPF 813.965.978-91; Natalino Gazonato, CPF 485.281.298-53; Filipe Ferrez Pontual Machado, CPF 182.181.801-68; Maurício Antônio Rosa, CPF 055.022.708-31; José Antônio Cetraro, CPF 198.774.048-34; Elson Ribeiro e Póvoa, CPF 057.388.571-00; Flávio José Cavalcanti de Azevedo, CPF 019.870.894-72; Aristóteles Passos Costa Neto, CPF 606.369.557-53; José Colombo de Souza Netto, CPF 497.087.596-00; Otávio Vieira da Cunha Filho, CPF 050.675.457-04; Maria Tereza da Costa Pantoja, CPF 831.525.047-72; José Luiz Nogueira Fernandes, CPF 005.258.558-15; Luigi Nese, CPF 049.448.798-49; Cláudio José Allgayer, CPF 171.118.380-68; Alexandre Venzon Zanetti, CPF 475.882.170-49; Marcos Braz de Oliveira, CPF 197.394.354-91; Ruy Queiroz de Amorim, CPF 081.174.624-00; Jacy Afonso de Melo, CPF 226.980.431-72; Cláudio da Silva Gomes, CPF 308.229.639-49; Antonio Maria Thaumaturgo Cortizo, CPF 007.139.535-00; Ademar Rangel da Silva, CPF 039.053.918-05; Dalva Rosa de Jesus Leite, CPF 293.458.555-72; Eduardo Celso Bastos Navarro de Andrade, CPF 195.865.905-34; Wagner Gomes, CPF 941.072.898-34; Raimunda de Souza Gomes, CPF 249.172.652-15; Álvaro Ferreira Egea, CPF 703.189.218-04; Lindolfo Luiz dos Santos Neto, CPF 486.191.598-87; José Alves Paixão, CPF 132.857.936-00; Antônio da Costa Miranda, CPF 139.542.706-25; Inês da Silva Magalhães, CPF 051.715.848-50; Júnia Maria Barroso Santa Rosa, CPF 724.447.206-44; Luiz Carlos Bueno de Lima, CPF 289.355.190-49; Daizê Pinho Vechi, CPF 383.341.787-00; Idivar Plácido Pasinato, CPF 001.846.149-29; Leodegar da Cunha Tiscoski, CPF 169.196.619-34; Viviana Simon, CPF 843.598.469-91; Maria Fernanda Ramos Coelho, CPF 318.455.334-53; Jorge Fontes Hereda, CPF 095.048.855-00; Antônio Henrique Pinheiro Silveira, CPF 010.394.107-07; Alexandra Reschke, CPF 066.195.378-55; Manoel Joaquim de Carvalho Filho, CPF 183.994.521-49; Marden de Melo Barboza, CPF 722.228.406-00; Paulo Fontoura Valle, CPF 311.652.572-49; Maria Fernandes Caldas, CPF 510.617.407-49; Ricardo Soriano de Alencar, CPF 606.468.451-87; Clarice Coppetti, CPF 354.995.240-68; Bolivar Tarragó Moura Neto, CPF 543.836.500-82; Carlos Augusto Borges, CPF 124.632-643-49; Marcos Roberto Vasconcelos, CPF 740.661.299-00; Carlos Antônio de Brito, CPF 003.215.401-15; Édilo Ricardo Valadares, CPF 494.191.106-72; Fábio Lenza, CPF 238.544.131-49; Márcio Percival Alves Pinto, CPF 530.191.218-68; Sérgio Pinheiro Rodrigues, CPF 008.205.123-20; José Henrique Marques da Cruz, CPF 702.094.807-34; Geddel Quadros Vieira Lima, CPF 220.627.341-15; Paulo Roberto dos Santos, CPF 530.422.719-00; Raphael Rezende Neto, CPF 318.777.021-53; José Urbano Duarte, CPF 355.375.236-04; Fábio Ferreira Cleto, CPF 153.064.368-62; Adriana Queiroz de Carvalho, CPF 565.181.296-20; Daniele Russo Barbosa Feijó, CPF 070.646.277-79; Maria Cristina Caetano, CPF 210.414.401-97; Helmar Pereira dos Santos, CPF 248.355.101-78; Luisa Alencar Costa Nascimento, CPF 082.421.468-45; Fabrício da Soller, CPF 912.223.979-00; Paulo Sérgio dos Santos Sarges, CPF 080.355.202-53; Maurício Almeida Ribeiro, CPF 599.073.981-87; Tânia Fernanda Vilanova da Rosa, CPF 980.649.837-20; Maria Cristina Matos Oliveira, CPF 794.560.301-72; João Firmo de Oliveira, CPF 345.066.671-15; Álvaro de Souza, CPF 123.564.501-06; Maurício Borges Guimarães, CPF 595.980.777-72; Liane Vinagre Klautau, CPF 122.182.192-04; Sofia Vasconcelos Feitosa de Souza, CPF 379.563.961-15; Marluce dos Santos Lima, CPF 284.974.221-04; Ana Lúcia da Fonseca Azevedo da Silva, CPF 342.797.411-15; Ricardo Magno Paula Ramos, CPF 484.418.301-00; Euclides Machado da Silva,



CPF 410.892.271-91; Valéria Christina Macedo Daruich, CPF 296.042.731-91; Paulo Eduardo Cabral Furtado, CPF 093.364.432-91; Celso Luiz Petrucci, CPF 642.850.228-34, e Rogério Pereira de Andrade, CPF 874.830.761-00, dando-lhes quitação plena;

b) juntar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao TC 037.629/2011-5;

c) dar ciência do Acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Caixa Econômica Federal, ao Conselho Curador do FGTS, ao Ministério das Cidades, ao Ministério do Trabalho e Emprego e à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

Secex Fazenda/2ª DT, em 21 de agosto de 2013.

(Assinado eletronicamente)

Charles Santana de Castro

AUFC – Mat. 9432-3