

TC 033.576/2013-0

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2012.

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

Responsáveis: Jorge Fontes Hereda, CPF: 095.048.855-00; Fábio Ferreira Cleto, CPF: 153.064.368-62; Fábio Lenza, CPF: 238.544.131-49; Geddel Quadros Vieira Lima, CPF: 220.627.341-15; Joaquim Lima de Oliveira, CPF: 152.230.001-53; José Henrique Marques da Cruz, CPF: 702.094.807-34; José Urbano Duarte, CPF: 355.375.236-04; Márcio Percival Alves Pinto, CPF: 530.191.218-68; Paulo Roberto dos Santos, CPF: 530.422.719-00; Raphael Rezende Neto, CPF: 318.777.021-53; Sérgio Pinheiro Rodrigues, CPF: 008.205.123-20; Srs. Paulo Roberto dos Santos Pinto, CPF: 008.584.117-09; Carlos Daudt Brizola, CPF: 081.963.857-90; Paulo Eduardo Cabral Furtado, CPF: 093.364.432-91; Luiz Fernando de Souza Emediato, CPF: 125.420.676-00; Quênio Cerqueira de França, CPF: 620.235.941-20; Antônio Gois de Oliveira, CPF: 068.024.601-06; Manoel Eugênio Guimarães de Oliveira, CPF: 334.477.481-68; Maria Lúcia de Oliveira Falcón, CPF: 187.763.105-15; Esther Bemerguy de Albuquerque, CPF: 092.638.372-87; Miguel Crisóstomo Brito Leite, CPF: 430.536.705-00; Igor Vinícius de Souza Geracy, CPF: 886.550.671-72; Marcus Pereira Aucélio, CPF: 393.486.601-87; Maria Carmozita Bessa Maia, CPF: 213.635.363-20; Armando de Mello Meziat Neto, CPF: 174.344.597-00; Heloisa Regina Guimarães de Menezes, CPF: 618.217.646-68; Marcos Otávio Bezerra Prates, CPF: 707.921.518-87; Mário Silvio Mendes Negromonte, CPF: 043.407.364-49; Aguinaldo Velloso Borges Ribeiro, CPF: 519.211.464-00; Teresa Cristina Lustoza Dantas, CPF: 225.492.341-20; Carlos Antonio Vieira Fernandes, CPF: 274.608.784-72; Roberto de Oliveira Muniz, CPF: 329.766.585-87; Alexandre Cordeiro Macedo, CPF: 635.707.771-20; José Maria Oliveira Leão, CPF: 153.967.381-20; Sérgio Antônio Gomes, CPF: 289.777.931-49; Roberto Mamoru Fugimoto, CPF: 127.158.831-53; Jeferson Azambuja Gomes, CPF: 396.521.490-04; Luís Antônio Tauffer Padilha,

CPF: 778.511.537-00; Gilson Alceu Bittencourt, CPF: 572.284.509-49; Wellington Gomes Pimenta, CPF: 144.130.781-87; Sheila Ribeiro Ferreira, CPF: 182.374.441-91; Swedenberger do Nascimento Barbosa, CPF: 848.176.908-87; José Lopez Feijóo, CPF: 507.085.628-68; Raimundo Nonato Soares Lima, CPF: 207.776.393-00; Denise Motta Dau, CPF: 065.916.438-85; Ana Paula Cerca, CPF: 286.259.888-73; Daniel Sigelmann, CPF: 021.484.577-05; Lara Caracciolo Amorelli, CPF: 973.066.737-34; Lara Vanessa Lage Gonçalves, CPF: 474.291.516-04; Claudio Elias Conz, CPF: 531.174.338-72; Abelardo Campoy Diaz, CPF: 813.965.978-91; Filipe Ferrez Pontual Machado, CPF: 182.181.801-68; José Antonio Cetraro, CPF: 198.774.048-34; Flávio José Cavalcanti de Azevedo, CPF: 019.870.894-72; Elson Ribeiro e Póvoa, CPF: 057.388.571-00; Otávio Vieira da Cunha, CPF: 050.675.457-04; Caio Mario Alvares, CPF: 118.461.196-34; Maria Tereza 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; Antonio de Sousa Ramalho Junior, CPF: 190.769.098-06; Claudio da Silva Gomes, CPF: 308.229.639-49; Antonio Maria Thaumaturgo Cortizo, CPF: 007.139.535-00; Ademair Rangel da Silva CPF: 039.053.918-05; Eduardo Celso Bastos Navarro de Andrade, CPF: 195.865.905-34; Raimunda de Souza Gomes, CPF: 249.172.652-15; Álvaro Ferreira Egea, CPF: 703.189.218-04; Aparecido do Carmo Mendes, CPF: 007.750.908-08; Mauri Viana Pereira, CPF: 500.385.169-34; Lindolfo Luiz dos Santos Neto, CPF: 486.191.598-87; Paulo Paulino Langner, CPF: 513.501.909-00; Antônio da Costa Miranda, CPF: 139.542.706-25; José Alves Paixão, CPF: 132.857.936-00; Silas Batista da Silva, CPF: 168.364.216-34; Inês da Silva Magalhães, CPF: 051.715.848-50; Luiz Carlos Bueno de Lima, CPF: 289.355.190-49; Idivar Plácido Pasinato, CPF: 001.846.149-29; Julio Eduardo dos Santos, CPF: 427.848.168-34; Isabel Sales de Melo Lins, CPF: 179.646.601-87; Leodegar da Cunha Tiscoski, CPF: 169.196.619-34; Viviana Simon, CPF: 843.598.469-91; Osvaldo Garcia, CPF:

538.650.146-15; Johnny Ferreira dos Santos, CPF: 363.426.451-91; Adriana Queiroz De Carvalho, CPF: 565.181.296-20; Fabricio da Soller, CPF: 912.223.979-00; Antonio Henrique Pinheiro Silveira, CPF: 010.394.107-07; Manoel Joaquim de Carvalho Filho, CPF: 183.994.521-49; Marden de Melo Barboza, CPF: 722.228.406-00; Paulo Fontoura Valle, CPF: 311.652.571-49; Maria Fernandes Caldas, CPF: 510.617.407-49; Ricardo Soriano de Alencar, CPF: 606.468.451-87; Liana do Rêgo Motta Veloso, CPF: 474.308.853-49; Marcos Roberto Vasconcelos, CPF: 740.661.299-00; Deusdina dos Reis Pereira, CPF: 539.512.396-20.

Proposta: sobrestamento

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) relativas ao exercício de 2012.

HISTÓRICO

2. Em exame inicial (peças 10, p. 3), esta unidade técnica propôs que fosse autorizada inspeção no FGTS, com o objetivo de verificar a consistência de determinadas informações contábeis relacionadas à Lei Complementar 110, de 29 de junho de 2001, que trata, entre outros tópicos, da instituição de contribuições sociais em favor do fundo.

3. Após a inspeção, conforme peça 17, esta unidade técnica propôs, além do julgamento pela regularidade com ressalva de alguns gestores, determinações à Caixa Econômica Federal (Caixa). Em sua manifestação, o representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) concordou com as referidas propostas (peça 20).

4. Todavia, o Ministro-Relator restituiu os autos a esta unidade técnica com as seguintes determinações (peça 21):

i) a apuração do(s) responsável(eis) pela **omissão da Caixa Econômica Federal**, na qualidade de **entidade gestora** do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, **em adotar providências em razão dos sistemáticos atrasos do Tesouro Nacional no repasse**, àquele Fundo, das verbas oriundas da Lei Complementar 110/2001 ocorridos após a edição da Portaria STN 278/2012 (item 45 da instrução constante da peça 17); e

ii) realização de **audiência** do(s) responsável(eis) acima indicado(s), e do **Presidente da Caixa Econômica Federal** no exercício de 2012, em função da irregularidade supra mencionada. (Grifo nosso)

5. Em nova instrução (peça 26), esta unidade técnica concluiu que o fato de o Tesouro Nacional abster-se de transferir tempestivamente os recursos devidos ao FGTS, derivados da arrecadação das contribuições sociais estatuídas pela Lei Complementar 110/2001, não deveria ensejar responsabilização dos gestores da Caixa que respondiam pelo fundo em 2012. Dessa forma, foram reiteradas as propostas de encaminhamento da instrução antecedente.

6. Na sequência, o representando do MPTCU emitiu pronunciamento favorável à nova proposta da unidade técnica (peça 29).

7. De posse desses elementos, o Ministro-Relator restituiu os autos a esta unidade técnica para verificar se, com a superveniência do Acórdão 2.575/2016 – TCU – Plenário, permaneciam válidos os exames até então realizados (peça 30).

EXAME TÉCNICO

8. Considerando que já houve análise das contas nas duas manifestações anteriores desta unidade técnica, o presente exame objetiva preponderantemente responder ao questionamento do Ministro-Relator, relacionado ao possível impacto do Acórdão 2.575/2016 – TCU – Plenário sobre os exames já empreendidos nos autos. Além disso, em seção específica, realiza-se exame acerca da necessidade de sobrestamento dos autos até a conclusão de operações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal que investigam possíveis irregularidades na atuação de responsáveis pela gestão do FGTS no exercício destas contas.

I - Repercussões do Acórdão 2.575/2016 – TCU – Plenário

9. Pelos motivos expostos a seguir, propugna-se que a referida decisão não impacta os exames já realizados por esta unidade técnica.

10. Preliminarmente, cumpre apresentar a síntese do processo a que se associa o referido Acórdão (TC 021.643/2014-8). Nesse sentido, destaca-se que tratou de representação do MPTCU relacionada, entre outras irregularidades, a atrasos de repasses do Governo Federal a bancos públicos e ao FGTS. No processo, realizou-se inspeção cujos resultados foram inicialmente analisados por intermédio do Acórdão 825/2015 – TCU – Plenário, com as alterações do Acórdão 3.297/2015 – TCU – Plenário.

11. Nas decisões, esta Corte de Contas, em meio a outras deliberações, ao considerar que os atrasos de repasses identificados na inspeção, relacionados a programas governamentais operacionalizados por bancos públicos, constituíam operações de crédito vedadas pelo art. 36 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), determinou a apresentação de cronograma de pagamentos e a audiência de diversos responsáveis.

12. No que toca o FGTS, identificaram-se atrasos relacionados a três itens, com as seguintes posições em dezembro/2013:

- a) Resolução CCFGTS 574/2008, no valor de R\$ 606,3 milhões;
- b) Adiantamentos realizados pelo FGTS, em nome da União, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no valor de R\$ 5,7 bilhões; e
- c) Contribuições sociais da Lei Complementar 110/2001, no valor R\$ 6,6 bilhões.

13. Em razão de esses três atrasos de repasse não envolverem recursos pertencentes a instituições financeiras estatais, considerou-se não configurada operação de crédito vedada pelo art. 36 da LRF, razão por que: i) nenhum gestor foi instado, naquela oportunidade, a apresentar razões de justificativa acerca do tema; ii) não foi expedida determinação de pagamento, em dissonância com o verificado no caso das operações de crédito da União junto aos bancos públicos.

14. Os acórdãos referidos, ao tratarem dos atrasos do FGTS, o fizeram apenas sob a ótica: i) das estatísticas fiscais (necessidade de o Banco Central do Brasil nelas consignar essas dívidas da União, com os consequentes impactos no resultado primário e na Dívida Líquida do Setor Público), conforme itens 9.4.2.4 e 9.4.3.1.3 do Acórdão 3.297/2015 – TCU – Plenário, bem como do item 9.10 do Acórdão 825/2015 – TCU – Plenário; e ii) orçamentária (consignação em orçamento das competentes autorizações orçamentárias para a realização/pagamentos de operações de crédito junto ao FGTS), conforme item 9.4 e 9.7 do Acórdão 825/2015 – TCU – Plenário, com as alterações do Acórdão 3.297/2015 – TCU – Plenário.

15. Por seu turno, o conjunto das deliberações constantes do Acórdão 2.575/2016 – TCU – Plenário derivou, essencialmente, da análise das razões de justificativa apresentadas em face das audiências determinadas no Acórdão 825/2015 – TCU – Plenário, com as alterações do Acórdão 3.297/2015 – TCU – Plenário.

16. Examinando o Acórdão 2.575/2016 – TCU – Plenário, conclui-se que apenas os itens 9.5 e 9.6 se comunicam em alguma medida com a presente análise técnica, já que somente eles tratam da responsabilização dos dirigentes dos bancos públicos que, com recursos dessas instituições financeiras, custearam despesas da União em infringência ao art. 36 da LRF (Sr. Jorge Fontes Hereda, pela Caixa Econômica Federal; e Sr. Aldemir Bendini, pelo Banco do Brasil). Dessa forma, o atendimento à determinação do Ministro-Relator dá-se nesta instrução essencialmente com a aferição do grau de pertinência desses itens com os atrasos verificados junto ao FGTS.

17. Inicialmente, conforme destacado no item 14 desta instrução, as únicas irregularidades verificadas quando da prolação do Acórdão 2.575/2016 – TCU – Plenário, no que tange ao FGTS, relacionaram-se a questões estritamente orçamentárias e de apuração das estatísticas fiscais. Por conseguinte, não se verifica na decisão nenhum dispositivo que, em alguma medida, tenha considerado irregulares os atrasos de repasse em si, por sua natureza intrínseca. Corroborar essa assertiva o fato de que, tanto não foi emanada nenhuma determinação de pagamento desses débitos da União, como não foi determinada a audiência de gestores por esse fato.

18. E tal opção desta Corte de Contas justifica-se plenamente porque – ao contrário do que ocorreu com os bancos públicos – os atrasos de repasses ao FGTS não encontraram óbice semelhante ao veiculado no dispositivo da LRF que proíbe operações de crédito entre um ente da federação e uma instituição financeira controlada (art. 36).

19. Além disso, ao determinar, no caso do PMCMV, que os atrasos de repasse fossem consignados no orçamento como operações de crédito, assim como os pagamentos em exercícios diversos dos fatos geradores fossem considerados, sob o aspecto orçamentário, como amortização de dívida, e não como execução do programa governamental do exercício, o TCU reconheceu, também por esse meio, que não há paralelo entre os atrasos de repasse ao FGTS e aqueles verificados junto aos bancos públicos controlados. Por essa razão, ao tempo que esta Corte realizou a audiência dos dirigentes dessas instituições financeiras por falta de repasses de recursos a elas devidos pela União, não o fez em relação aos atrasos junto ao FGTS.

20. Ademais, o estímulo central que existia para os atrasos era o fato de o Bacen não captar na apuração das estatísticas fiscais essas dívidas da União, inflando, dessa forma, seu resultado primário, e subestimando o montante da Dívida Líquida do Setor Público. Com as determinações do TCU, que já foram implementadas, conforme monitoramento realizado por esta unidade técnica ainda pendente de análise do Ministro-Relator (peças 22-24 do TC 035.156/2015-5), esse incentivo deixou de existir.

II - Operações MPF/DPF

21. Em operações do Ministério Público Federal e do Departamento de Polícia Federal (*Cui Bono, Sépsis e Greenfield*), apuram-se atualmente possíveis irregularidades que envolvem os seguintes gestores da Caixa, integrantes do rol de responsáveis destas contas: Geddel Quadros Vieira Lima, Fábio Ferreira Cleto, Marcos Roberto Vasconcelos e José Henrique Marques da Cruz. Em síntese, as irregularidades investigadas relacionam-se preponderantemente a possíveis recebimentos de vantagens indevidas para liberação de créditos e investimentos a empresas entre 2011 e 2013.

22. Considerando que o produto dessas investigações podem trazer elementos informativos que permitam melhor análise destas contas, propõe-se, preliminarmente, o sobrestamento de seu julgamento até a conclusão dessas operações.

CONCLUSÃO

23. Este exame técnico aferiu, em consonância com a determinação do Ministro-Relator, o grau de repercussão do Acórdão 2.575/2016 – TCU – Plenário sobre as análises anteriores desta Secex Fazenda. Como resultado, chegou-se à conclusão de inexistência de impacto, já que, ao contrário do que ocorreu no caso dos bancos públicos controlados, não foi realizada audiência (com a consequente responsabilização), ou mesmo prolatada determinação de pagamento relacionada aos atrasos de

repasses ao FGTS, que somente ocasionaram manifestação do TCU atinente ao adequado tratamento orçamentário e de apuração das estatísticas fiscais.

24. Apesar disso, considerando a existência de operações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal que apuram possíveis irregularidades na conduta de gestores arrolados como responsáveis nestas contas, justamente no exercício de referência, propõe-se o sobrestamento do julgamento até o deslinde dessas operações.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Ante a exposição, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar que o Acórdão 2.575/2016 – TCU – Plenário, proferido nos autos da Representação a que se refere o TC 021.643/2014-8, por seu teor, não tem repercussão sobre as análises técnicas anteriores deste processo;

b) sobrestar o julgamento destas contas, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 157 e 201, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, até o encerramento das investigações das Operações *Greenfield*, *Sépsis* e *Cui Bono*; e

c) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Conselho Curador do FGTS, à Caixa Econômica Federal, ao Ministério das Cidades, ao Ministério do Trabalho e Emprego e à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Secex Fazenda, em 3 de fevereiro de 2017.

(Assinado eletronicamente)

Charles Santana de Castro

AUFC – Mat. 9432-3