GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 016.592/2017-4
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
Responsáveis: Alfeu Garbin (371.501.209-97); Deusdina dos Reis Pereira (539.512.396-20); Fabio Ferreira Cleto (153.064.368-62); Geovane Eugenio Ferreira de Oliveira (296.348.811-49); Joaquim Lima de Oliveira (152.230.001-53); José Maria Oliveira Leão (153.967.381-20); Lenice Cunha Pfau Machado (580.268.949-87); Luis Gustavo de Oliveira Pereira (910.495.477-72); Sérgio Antônio Gomes (289.777.931-49); Sérgio Luiz de Faria Brasiel (194.842.831-87)
Representação legal: Guilherme Lopes Mair (32261/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. APLICAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). INDÍCIOS DE INOBSERVÂNCIA, EM ATOS NORMATIVOS DO CONSELHO CURADOR (CC/FGTS), DE BALIZAS ESTABELECIDAS NA LEI 8.036/1990, RELATIVAMENTE À DESTINAÇÃO DOS RECURSOS E À RENTABILIDADE MÍNIMA EXIGIDA DO AGENTE OPERADOR. OITIVA. FALHAS NA ORGANIZAÇÃO DOCUMENTAL DAS OPERAÇÕES APROVADAS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. NECESSIDADE DE OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES ADICIONAIS ACERCA DO FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO PORTO MARAVILHA. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório, com os ajustes de forma pertinentes, o trabalho produzido pela equipe de fiscalização da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda):

"***INTRODUÇÃO***

Deliberação Originária

A presente fiscalização decorre de despacho do Ministro Benjamin Zymler, de 14/6/2017, emanado no TC 011.779/2017-9, autorizando a realização de auditoria de conformidade para analisar a delação premiada do ex-Vice-Presidente da Caixa Econômica Federal (Caixa), Fábio Ferreira Cleto, com o objetivo de identificar eventuais irregularidades nas operações realizadas com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Visão Geral

2. O objeto desta auditoria é um específico conjunto de investimentos realizados pela Caixa, consistentes na aplicação de recursos do FGTS em empresas e projetos que teriam pago

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

vantagens indevidas a representantes da instituição financeira para acessar os recursos do Fundo. Segundo delação premiada do ex-Vice-Presidente da entidade, o Sr. Fábio Ferreira Cleto, ele pessoalmente teria recebido esse tipo de vantagem, fato este associado à sua prisão.

3. Atualmente, o FGTS é regido pela Lei 8.036/1990, pelo Decreto 99.684/1990 e pelas normas e diretrizes estabelecidas pelo seu Conselho Curador (CCFGTS), cuja composição possui representação de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais.

4. O FGTS não tem personalidade jurídica e estrutura administrativa próprias. Assim, a gestão dos seus recursos fica a cargo do Conselho Curador, do Ministério das Cidades, na qualidade de Gestor da Aplicação, da Caixa Econômica Federal, na qualidade de Agente Operador, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, responsável pela inscrição em dívida ativa e cobrança judicial e extrajudicial, e da Secretaria de Inspeção do Trabalho, responsável pela fiscalização das contribuições.

5. Além disso, conforme o art. 9º da Lei 8.036/90, os recursos do FGTS podem ser aplicados por quaisquer agentes financeiros integrantes do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Por consequência, a Caixa tem papel dúplice, tanto sendo Agente Operador quanto Agente Financeiro.

6. Em relação ao conjunto de investimentos analisados, o papel de Agente Operador e o de Agente Financeiro são segregados em Vice-Presidências (VP) distintas dentro da Caixa, sendo elas, respectivamente, a VP Fundos de Governo e Loterias (Vifug) e a VP Gestão de Ativos de Terceiros (Viter).

7. O Sr. Fábio Cleto, ao tempo das irregularidades confessadas, era o titular da Vifug. A seu turno, o ex-empregado da Caixa, também preso por suposto recebimento de vantagens indevidas em investimentos tratados nesta fiscalização, o Sr. Vitor Hugo dos Santos Pinto, era o Gerente Nacional da Gerência Nacional de Fundos para o Setor Imobiliário (Gemob), área pertencente à estrutura da Viter, com papel relevante no processo de aprovação e estruturação de investimentos.

8. Os recursos do FGTS podem ser aplicados em habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana, de acordo com as diretrizes dispostas na Resolução CCFGTS 702/2012.

9. Por meio da Lei 11.491/2007, com a criação do Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS), permitiram-se também investimentos nos setores de aeroportos, energia, rodovia, ferrovia, hidrovia, porto e saneamento.

10. Além das aplicações em cotas do FI-FGTS, o Fundo ainda tem a Carteira Administrada, criada pela Resolução CCFGTS 578/2008 e atualmente regulada pela Resolução CCFGTS 681/2012, que é um veículo de investimento estruturado pela Caixa para adquirir debêntures, cotas de Fundo de Investimento Imobiliário (FII) e cotas de Fundo de Investimento em Direito Creditório (FIDC), lastreados em operações de habitação, saneamento básico, infraestrutura urbana e operações urbanas consorciadas.

11. A gestão e administração da Carteira Administrada do FGTS está a cargo da Viter.

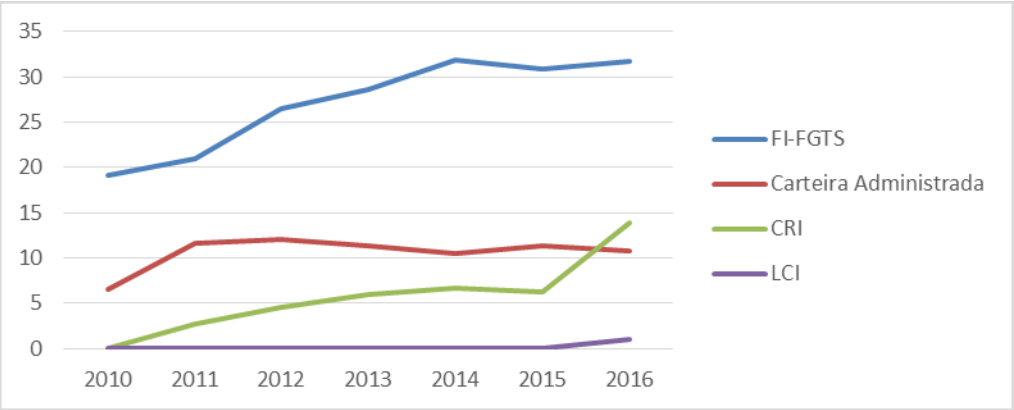
12. Além do FI-FGTS e da Carteira Administrada, o FGTS pode ainda adquirir Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) e Letras de Crédito Imobiliário (LCI). Esses investimentos ficam a cargo do próprio Agente Operador, a Vifug.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

13. A evolução dos saldos dos investimentos com recursos do FGTS, entre 2010 e 2016, é apresentada na :

Figura 1:

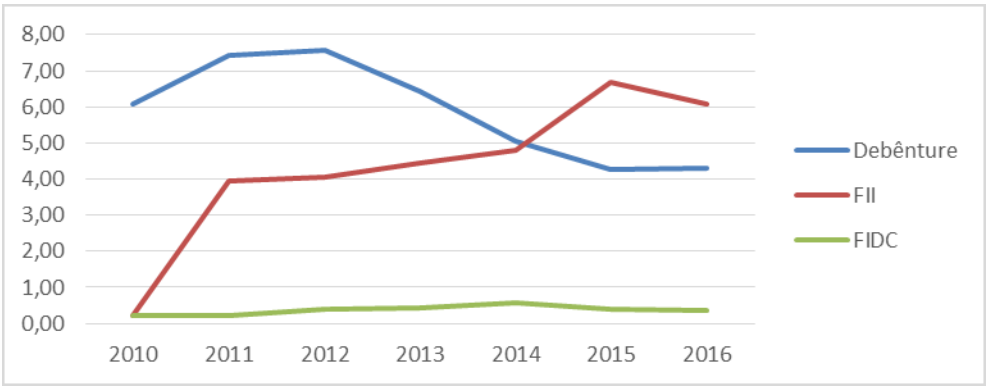
Figura 1. Investimentos do FGTS, em bilhões de reais



Fonte: Elaborado pela equipe a partir das demonstrações do FGTS e da resposta ao Ofício TCU 1-213.

14. Os saldos dos investimentos da Carteira Administrada do FGTS por instrumento financeiro, entre 2010 e 2016, são apresentados na Figura 2:

Figura 2. Investimento da Carteira Administrada do FGTS, em bilhões de reais



Fonte: Elaborado pela equipe a partir da resposta ao Ofício TCU 1-213.

15. Apesar de a delação do Sr. Fábio Cleto também indicar o recebimento de vantagens indevidas no âmbito do FI-FGTS, que foi objeto de recente auditoria desta unidade técnica no TC 031.782/2016-7, o escopo deste trabalho restringe-se à avaliação da Carteira Administrada do FGTS, especificamente quanto aos seguintes investimentos:

a) aquisição da totalidade das debêntures emitidas pela Aquapolo Ambiental S.A. (Aquapolo), no valor de R$ 326.732.000,00;

b) aquisição da totalidade das debêntures emitidas pela Haztec Tecnologia e Planejamento Ambiental S.A. (Haztec), no valor de R$ 245.000.000,00;

c) aquisição da totalidade das debêntures emitidas pela Linha Amarela S.A. (Lamsa), no valor de R$ 386.722.000,00;

d) aquisição da totalidade das debêntures emitidas pela Essencis Soluções Ambientais S.A., no valor de R$ 150.000.000,00;

e) aquisição da totalidade das cotas do Fundo de Investimento Imobiliário Caixa Convida Suape, no valor de R$ 530.000.000,00, para posterior investimento em ações da Convida Suape S.A.;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

f) aquisição da totalidade das cotas do Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha, para posterior investimento em títulos denominados Certificados do Potencial Adicional de Construção (Cepac), emitidos pelo Município do Rio de Janeiro, e terrenos, no valor de R$ 3,5 bilhões, com posterior aporte de R$ 1,5 bilhão adicional.

Legislação aplicável

16. As principais normas aplicáveis à Carteira Administrada do FGTS pertinentes a este trabalho são as seguintes:

a) Lei 8.036, de 11 de maio de 1990: dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;

b) Lei 8.668, de 25 de junho de 1993: dispõe sobre a constituição e o regime tributário dos Fundos de Investimento Imobiliário e dá outras providências;

c) Decreto 99.684, de 8 de novembro de 1990, e alterações: consolida as normas regulamentares do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;

d) Resolução CCFGTS 578, de 2 de dezembro de 2008, e alterações: primeira resolução do gênero que autorizou a aquisição de FII, FIDC e debêntures no âmbito da Carteira Administrada do FGTS;

e) Resolução CCFGTS 681, de 10 de janeiro de 2012, e alterações: altera e consolida as regras sobre aquisição de cotas de FII e de FIDC, debêntures e CRI no âmbito da Carteira Administrada do FGTS;

f) Resolução CCFGTS 702, de 4 de outubro de 2012: estabelece diretrizes para a elaboração das propostas orçamentárias e aplicação dos recursos do FGTS;

g) Instruções Normativas do Ministério das Cidades nº 7, de 28 de fevereiro de 2012, e alterações; nº 11, de 25 de maio de 2012, e alterações; nº 40, de 24 de outubro de 2012, e alterações; e nº 33, de 17 de dezembro de 2014, e alterações: regulamentam a aquisição, pelo Agente Operador, de cotas de FII e de FIDC, debêntures e CRI, com recursos do FGTS, que possuam lastro em operações habitacionais, de saneamento básico, de infraestrutura urbana e em operações urbanas consorciadas;

h) Instrução Normativa CVM 472/2008 e suas alterações: dispõe sobre fundos de investimento imobiliário;

i) Circulares Caixa nº 686, de 11 de agosto de 2015; nº 730, de 10 de agosto de 2016; nº 740, de 14 de dezembro de 2016; e nº 746, de 14 de dezembro de 2016: definem condições e procedimentos operacionais para aquisição, pelo Agente Operador do FGTS, de cotas de FII, de cotas de FIDC, de debêntures e de CRI, que possuam lastro, respectivamente, em operações do setor de infraestrutura urbana, em operações urbanas consorciadas, em operações na área de habitação e em operações de saneamento básico;

j) Norma Caixa FP 263, em suas diversas versões: dispõe sobre aquisição de cotas de FII, FIDC, debêntures e CRI no âmbito da Carteira Administrada, estabelecendo o fluxo operacional desde a proposta inicial até a decisão de investimento.

Objetivos institucionais

17. A Carteira Administrada do FGTS tem como objetivo adquirir cotas de FII, de FIDC e de debêntures, que possuam lastro em operações nas áreas de habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana ou em operações urbanas consorciadas.

18. Consoante motivação da Resolução CCFGTS 578/2008, esses investimentos teriam efeitos nos seguintes campos:

a) combate à escassez de crédito e liquidez financeira decorrente da crise econômica mundial;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

b) crescimento da economia nacional, mediante investimentos que ajudariam a mitigar a restrição de crédito que acometia o setor da construção civil;

c) fomento ao mercado secundário desses instrumentos financeiros;

d) ampliação do acesso das famílias de menor renda aos financiamentos com recursos do FGTS.

Setores responsáveis, competências e atribuições

Conselho Curador do FGTS

*19. As competências do Conselho Curador do FGTS, que é a **instância máxima** de gestão do FGTS, estão definidas no art. 5º da Lei 8.036/1990 e no art. 64 do Regulamento do FGTS, aprovado pelo Decreto 99.684/1990. Dentre suas competências, destacam-se:*

a) estabelecer as diretrizes e os programas de alocação de todos os recursos do FGTS, de acordo com os critérios definidos na Lei 8.036/1990, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana estabelecidas pelo Governo Federal; e

b) acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas aprovados.

Ministério das Cidades

*20. As competências do Ministério das Cidades, que atua na qualidade de **Gestor da Aplicação**, estão definidas no art. 6º da Lei 8.036/1990 e no art. 66 do Regulamento do FGTS, aprovado pelo Decreto 99.684/1990. Dentre suas competências, destacam-se:*

a) praticar todos os atos necessários à gestão da aplicação do Fundo, de acordo com as diretrizes e programas estabelecidos pelo Conselho Curador;

b) expedir atos normativos relativos à alocação dos recursos para implementação dos programas aprovados pelo Conselho Curador; e

c) estabelecer os critérios, procedimentos e parâmetros básicos para a análise, seleção, contratação, acompanhamento e avaliação dos projetos a serem financiados com recursos do FGTS, com observância dos objetivos da política nacional de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana, estabelecidas pelo Governo Federal.

Caixa Econômica Federal

*21. A Caixa, na qualidade de **Agente Operador** (Vifug), tem as suas competências estabelecidas no art. 7º da Lei 8.036/1990 e no art. 67 do Regulamento do FGTS, aprovado pelo Decreto 99.684/1990, dentre as quais se destacam:*

a) definir os procedimentos operacionais necessários à execução dos programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana e ao cumprimento das resoluções do Conselho Curador e dos atos normativos do Gestor da Aplicação do FGTS;

b) analisar, sob os aspectos jurídico e de viabilidade técnica, econômica e financeira, os projetos de habitação popular, infraestrutura urbanae saneamento básico a serem financiados com recursos do FGTS;

c) conceder os créditos para as operações previamente selecionadas e hierarquizadas, desde que consideradas viáveis, responsabilizando-se pelo acompanhamento de sua execução e zelando pela correta aplicação dos recursos.

22. No âmbito da Carteira Administrada do FGTS, a Caixa realiza investimentos em habitação, saneamento básico, infraestrutura urbana e operações urbanas consorciadas, por meio da aquisição de cotas de FII e de FIDC e debêntures. Os setores da Caixa responsáveis são:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

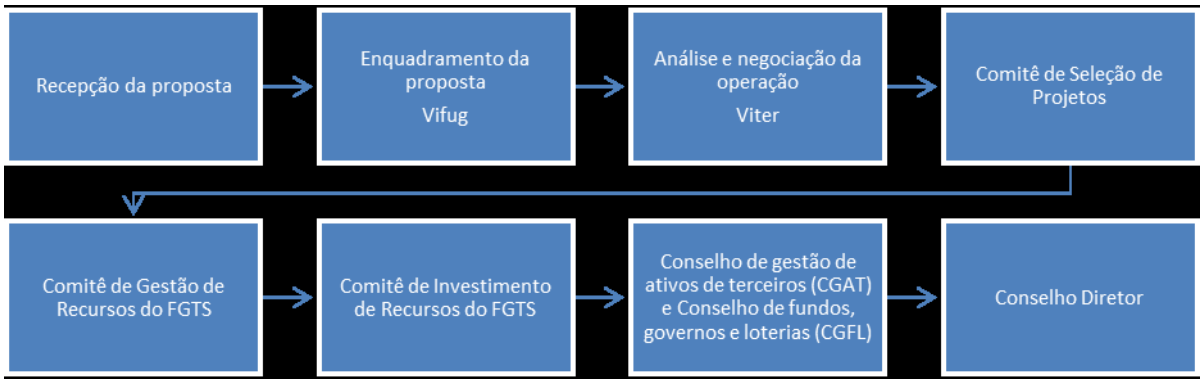
a) Vifug: Agente Operador do FGTS;

b) Viter: administrador e gestor da Carteira Administrada do FGTS;

c) Vice-Presidência de Risco (Vicor): análise de riscos corporativo e de crédito; e

d) Diretoria Jurídica: pareceres jurídicos.

23. O processo de aprovação de operações na Carteira Administrada do FGTS, em síntese, é o seguinte:



24. O processo se inicia com a recepção da proposta pela Vifug, que analisa a documentação fornecida pelo proponente, conforme requisitos normativos para enquadramento. Enquadrada a operação, a documentação é remetida para a Viter, que analisa a proposta e a encaminha para deliberação do Comitê de Seleção. O Comitê de Seleção de Projetos analisa a proposta e delibera sobre a continuidade ou não dos estudos técnicos para estruturação da operação.

25. O Comitê de Gestão de Recursos do FGTS delibera sobre oportunidade de investimento, cuja proposta foi aprovada pelo Comitê de Seleção. O Comitê de Investimento dos Recursos do FGTS presta conta do investimento realizado pela Carteira Administrada do FGTS ao Conselho de Gestão de Ativos de Terceiros (CGAT) e ao Conselho de Fundos, Governos e Loterias (CGFL). O CGAT, órgão de caráter deliberativo da Viter, e o CGFL, órgão de caráter deliberativo da Vifug, informam ao Conselho Diretor, que é órgão de deliberação colegiada responsável pela gestão e representação da Caixa.

26. Considerando que a aprovação dos investimentos analisados envolveu a prática de diversos atos entre os anos de 2010 e 2015, determinadas etapas e setores citados não são aplicáveis a alguns deles.

Objetivo e Questões de Auditoria

27. Em linha com a autorização do Ministro-Relator, realizou-se a presente auditoria para verificar eventuais irregularidades nas operações realizadas com recursos da Carteira Administrada do FGTS tratadas na delação premiada de Fábio Ferreira Cleto. Para tanto, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Os investimentos da Carteira Administrada citados na delação de Fábio Ferreira Cleto foram realizados em conformidade com a legislação do FGTS e da Caixa?

Questão 2: O processo de análise das propostas de investimentos da Carteira Administrada do FGTS é propício a condutas dos agentes da Caixa que impliquem desvio de finalidade ou ofensa a princípios norteadores da Administração Pública?

Metodologia

28. A fiscalização foi realizada de acordo com as Normas de Auditoria do TCU e os Padrões de Auditoria de Conformidade, aprovados, respectivamente, pela Portaria-TCU 208/2010 (alterada pela Portaria-TCU 168/2011) e pela Portaria-Segecex 26/2009.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

29. Para o planejamento dos trabalhos, levantaram-se informações acerca da legislação correlata ao tema, bem como documentos produzidos pela Caixa e por outras entidades relacionadas com o objeto da fiscalização. Serviram ainda de suporte ao planejamento elementos das Operações Sépsis, Cui Bono e Greenfield, conforme autorização de compartilhamento do Excelentíssimo Sr. Juiz Federal Vallisney de Souza Oliveira, do Tribunal Regional Federal da Primeira Região (peça 53).

30. Na fase de execução, realizou-se exame da documentação recebida da Caixa e do Banco Central do Brasil.

Volume de Recursos Fiscalizados

31. O volume de recursos fiscalizados foi de R$ 6,6 bilhões, equivalentes à soma dos investimentos da Carteira Administrada do FGTS que foram objeto da delação de Fábio Ferreira Cleto.

Benefícios estimados da fiscalização

32. Estimam-se como benefícios desta auditoria a melhoria no processo de investimento da carteira administrada do FGTS pela Caixa, a responsabilização de gestores que eventualmente tenham adotado condutas irregulares e o aperfeiçoamento do apoio ao exercício do controle externo pelo TCU.

ACHADOS DE AUDITORIA

I – Enquadramento de propostas de investimentos não autorizados pela legislação do FGTS

I.A - Aquisição de participação societária (FII Convida Suape)

Situação encontrada:

33. A Caixa, no papel de Agente Operador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, aprovou o enquadramento de proposta de constituição de fundo de investimento imobiliário, para que este, com os recursos decorrentes da aquisição da totalidade de suas cotas pelo FGTS, se tornasse sócio de Sociedade de Propósito Específico (SPE) responsável pelo desenvolvimento da infraestrutura urbana necessária à implantação de empreendimentos imobiliários residenciais, comerciais, equipamentos públicos, entre outros, em região vizinha à Região de Suape, no Cabo de Santo Agostinho, em Pernambuco. O enquadramento realizou-se por intermédio dos seguintes pareceres:

- PA GN Ativo FGTS Operações de Mercado 001, de 4/1/2013 (peça 38, p. 1); e

- PA GN Ativo FGTS Operações de Mercado 003, de 22/3/2013 (peça 38, p. 8).

34. Do exame do conjunto normativo que regula o FGTS, extrai-se que não há previsão para que o Fundo possa se tornar, ainda que por via indireta, sócio dos tomadores de recursos, passando a correr os riscos ordinários dos empreendimentos financiados.

35. De forma diversa, toda a lógica subjacente ao conjunto normativo que regula o FGTS leva à conclusão de que o financiamento de empreendimentos imobiliários pelo Fundo deve se processar mediante realização de operações de crédito (empréstimos ou financiamentos). É o que se extrai já do normativo maior da cadeia, a Lei 8.036/90, do qual constam as seguintes passagens:

> *'Art. 9º As aplicações com recursos do FGTS poderão ser realizadas diretamente pela Caixa Econômica Federal e pelos demais órgãos integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, exclusivamente segundo critérios fixados pelo Conselho Curador do FGTS, em operações que preencham os seguintes requisitos:*
>
> *(...)*
>
> *§ 4º Os projetos de saneamento básico e infra-estrutura urbana, **financiados** com recursos do FGTS, deverão ser complementares aos programas habitacionais.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

> *§ 5º As garantias, nas diversas modalidades discriminadas no inciso I do **caput** deste artigo, serão admitidas singular ou supletivamente, considerada a suficiência de cobertura para os **empréstimos e financiamentos concedidos**.*
>
> *Art. 10. O Conselho Curador fixará diretrizes e estabelecerá critérios técnicos para as aplicações dos recursos do FGTS, visando:*
>
> *I - exigir a participação dos **contratantes de financiamentos** nos investimentos a serem realizados;*
>
> *II - assegurar o cumprimento, por parte dos **contratantes** inadimplentes, das **obrigações decorrentes dos financiamentos obtidos**' (grifou-se).*

36. Não há, nas passagens colacionadas e em nenhuma outra da Lei 8.036/90, qualquer apontamento que ao menos sugira – quiçá autorize – o FGTS a ser sócio de empresas, ainda que indiretamente.

37. Quando o legislador ordinário quis ampliar o escopo de investimento dos recursos do FGTS da Lei 8.036/90, criou, por meio de outro normativo de igual envergadura (Lei 11.491/2007), o FI-FGTS. Naquela norma, o escopo de investimentos, que somente devem se processar no âmbito do FI-FGTS (e não do FGTS), foi efetiva e expressivamente ampliado, conforme se depreende desta passagem:

> *'Art. 1º Fica criado o Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FI-FGTS, caracterizado pela aplicação de recursos do FGTS, **destinado a investimentos** em empreendimentos dos setores de energia, rodovia, ferrovia, hidrovia, porto e saneamento, de acordo com as diretrizes, critérios e condições que dispuser o Conselho Curador do FGTS' (versão original, antes da mudança do texto que se deu pela Lei 12.873/2013).*

38. Outrossim, tendo em vista que o FI-FGTS está apto a realizar investimentos de maior risco, a lei o autorizou apenas no limite da parcela dos ativos do FGTS que extrapole o conjunto de suas obrigações, o que não ocorre com a Carteira Administrada, impondo-se, por consequência, maior cautela na atividade de investir. Em outras palavras: no caso do FI-FGTS, limitou-se o volume das novas modalidades de investimento admitidos ao patrimônio líquido do FGTS, e ainda assim a apenas 80% dele, conforme a seguinte passagem da Lei 11.491/2007:

> *'Art. 2º Fica autorizada a aplicação de R$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais) **do patrimônio líquido do FGTS** para integralização de cotas do FI-FGTS.*
>
> *Parágrafo único. Após a aplicação integral dos recursos de que trata o **caput** deste artigo, poderá a Caixa Econômica Federal propor ao Conselho Curador do FGTS a aplicação sucessiva de parcelas adicionais de até R$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais) cada, **até ser atingido o valor limite equivalente a 80% (oitenta por cento) do patrimônio líquido do FGTS** registrado em 31 de dezembro do exercício anterior àquele em que se der a autorização para a integralização das cotas' (redação dada pela Lei nº 12.087, de 2009) (grifou-se).*

39. Quanto ao conjunto de Resoluções do Conselho Curador do FGTS que tratou do tema 'investimentos em cotas de FII', também não se identifica autorização para que o Fundo se tornasse sócio dos empreendimentos fomentados, e nem poderia ser diferente, dado que não compete ao CCFGTS, ao regular o tema, criar autorizações que desbordem das fronteiras legais. Tratar-se-ia, se o fizesse, de extrapolação de seu poder normativo, passível, portanto, de responsabilização.

40. E esse aspecto – respeito aos limites da Lei 8.036/90 – foi justamente o fundamento de múltiplos pronunciamentos do representante do Banco Central do Brasil (BCB) no CCFGTS (peça 39), nas diversas vezes em que o Conselho, desde 2004, tentou aprovar a ampliação do rol de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

investimentos. Apenas como exemplo, apresentam-se os seguintes excertos de um desses pronunciamentos, o Parecer PGBC-62/2009 (peça 39, p. 41):

> *'9. Outro ponto que merece destaque na análise do Voto nº 31, de 2008, é o fato de que as aplicações com recursos do FGTS devem se dar por meio de contratação de financiamento, segundo os arts. 9º e 10 da Lei 8.036, de 1990, e* ***só podem ser realizadas por meio de operações que atendam aos requisitos previstos no referido art. 9º da Lei nº 8.036, de 1990****, o que não ocorre no caso de aquisição de cotas de Fundos de Investimento Imobiliário – FIIs, de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios – FIDCs, de Fundos de Investimento em Participações – FIPs e debêntures previsto no voto sob exame (grifou-se).*
> *10. Observa-se, ainda, que as alterações promovidas pelo Voto nº 31, de 2008, mantiveram a exigência de rentabilidade mínima nas aplicações do FGTS, corroborada pelos incisos I e II, e parágrafo primeiro, do art. 9º da Lei nº 8.036, de 1990, o que se mostra inviável em razão da vedação às administradoras de fundos de investimento em garantir rentabilidade.*
> *11. Nunca é demais lembrar que o FGTS não possui fim especulativo, mas sim de fomento de projetos habitacionais, acompanhados de infra-estrutura e saneamento básico. Por isso, o direcionamento de recursos para aplicações financeiras, em detrimento de financiamentos habitacionais diretos, não se amolda ao objetivo público do fundo, que não é de obtenção de lucro, mas sim de garantir a remuneração mínima ao capital dos trabalhadores, através de suas contas vinculadas.*
> *(...)*
> *13. Constata-se, portanto, que o Voto nº 31, de 2008, e a minuta de resolução que o acompanha, apresentam os mesmos óbices jurídicos presentes nos Votos nº 05, de 2004, e nº 26, de 2005, e nas suas minutas de resolução, não trazendo qualquer modificação que fosse suficiente para alterar as conclusões expostas nos Pareceres 2004/00566 (DEJUR/PRBAN) e PGBC-286/2006, também adotadas* ***in casu****.'*

41. Apesar dos sólidos argumentos do representante do PGBC, a Resolução CCFGTS 578/2008 foi aprovada, sendo sucedida por outras de igual natureza. Em todo caso, os seguintes excertos confirmam que o Conselho Curador não escolheu autorizar que o FGTS, ainda que indiretamente, pudesse se tornar sócio dos empreendimentos fomentados:

> *Resolução CCFGTS 578/2008*
>
> *'4.1 O Agente Operador avaliará e mitigará os riscos de crédito, mercado, liquidez, legal e operacional de modo a que os investimentos apresentem* ***rating*** *que se situe nos padrões de classificação nas faixas de 'AAA' a 'C'.'*
>
> *Resolução CCFGTS 591/2009*
>
> *'4.1 O Agente Operador avaliará e mitigará os riscos de crédito, mercado, liquidez, legal e operacional de modo que os investimentos apresentem* ***rating*** *que se situe nos padrões de classificação nas faixas de baixo risco.'*
>
> *Resolução CCFGTS 681/2012*
>
> *'4.2. O Agente Operador avaliará e mitigará os riscos de crédito, mercado, liquidez, legal e operacional de modo que os investimentos apresentem* ***rating*** *que se situe nos padrões de classificação nas faixas de baixo risco.'*

42. Extrai-se dos excertos, conforme destaques, que os investimentos devem ser precedidos de atribuição dos competentes ***ratings****, que, por sua natureza, estão indissociavelmente ligados a operações de crédito (ou ao menos instrumentos de dívida, a exemplo de debêntures), conforme conceito apresentado no normativo da própria Caixa (CR 030 013):*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

> *'**RATING** – conceito ou nível de **classificação de risco de crédito** de um cliente ou de uma operação e reflete a probabilidade de não cumprimento das **obrigações do crédito**. A classificação corresponde a um nível melhor de **rating** na medida em que menor for a possibilidade de perda, ou o não cumprimento das obrigações, por parte do objeto de classificação' (grifou-se).*

*43. Outrossim, ao ser inquirida acerca das razões de o setor responsável pela atribuição de **rating** – Superintendência Nacional de Risco de Crédito (Suric) – não ter participado do processo de investimento dos projetos Convida SUAPE e Porto Maravilha, a Caixa, em resposta a esta equipe de auditoria, acabou por trazer duas importantes informações: i) a análise da Suric, para fins de atribuição de **rating**, somente é aplicável quando se trate de operações de crédito; e ii) a Caixa investiu recursos do FGTS em empreendimentos não enquadráveis como operações de crédito, conforme os seguintes trechos (peça 20, p. 1-2):*

> *'1.3 Item d – Cópias de todos os exames empreendidos pela área de risco de crédito sobre os investimentos no Porto Maravilha e no Convida Suape.*
>
> *1.3.1 Resposta CAIXA: Informamos que **não há exames, análises de risco de crédito ou qualquer outro material produzido no âmbito da área de risco de crédito da CAIXA**, sobre os investimentos no Porto Maravilha e no Convida Suape, tendo em vista a natureza dos investimentos, isto é, **não se tratam de operações de crédito** e, portanto, tais operações não estão sujeitas a este tipo de análise.*
>
> *1.3.2 Conforme Manual Normativo OR 005 – Arquitetura do Conglomerado CAIXA – que define os mandatos e responsabilidade de cada área, anexo, de acordo com seu item 7.5.12.3.4, a SURIC – Superintendência Nacional de Risco de Crédito tem como mandato avaliar o risco de crédito de tomador e de operações próprias e de terceiros e limites de crédito **para classificação de risco**, não compreendendo, portanto, análise de operações de **equity**, **investimento em ações**, dado a natureza diversa do mandato vinculado a área (grifou-se).*

44. Milita ainda contra o investimento o fato de o Conselho Curador, na mesma oportunidade em que aprovou, pela primeira vez, a aquisição de cotas de FII, por intermédio da Resolução CCFGTS 578/2008, haver refutado a parte da proposta que previa autorização para a aquisição de cotas de Fundos de Investimento em Participações (FIP), indicando que o colegiado não intentou autorizar – e nem tinha poderes para tanto – que o FGTS investisse em participações societárias (peça 40, linhas 32, 61, 69, 437-489).

45. Quanto ao investimento analisado, a Resolução CCFGTS 681/2012 serviu de suporte à decisão favorável a seu enquadramento. Aquela norma alterou e consolidou as regras sobre aquisição de cotas de FII e de FIDC, debêntures e CRI, que possuam lastro em operações nas áreas de habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana, ou em operações urbanas consorciadas.

46. Apesar de a norma autorizar a aquisição de cotas de FII, pelas razões ora expostas, impõe-se que, a cada nova proposta, a Caixa verifique a adequação dos ativos-alvo do específico fundo investido às disposições do conjunto normativo aplicável ao FGTS, dado que o Fundo não tem por finalidade precípua a especulação com ativos financeiros, mas sim o atingimento de determinados objetivos sociais a serem perseguidos conforme prescrição normativa específica.

47. Além disso, a operação, por sua essência, não equivale propriamente a investimento em cotas de FII. Em realidade, a Caixa escolheu um investimento (ações de SPE), e o colocou, depois de aprovado, dentro de um FII que sequer existia ao tempo da análise de sua viabilidade, sendo o FGTS seu único cotista. Isso reforça: i) a necessidade de a entidade examinar, de forma específica, a consonância da aquisição desse ativo-alvo – e não das cotas de FII – com o escopo de investimentos autorizados nas normas do FGTS; e ii) a tese de que os FII têm servido de simples 'roupagem' a investimentos que a entidade deseja realizar usando recursos do FGTS.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

48. Ante a exposição, verificou-se que, além de o investimento realizado não se conformar às resoluções do Conselho Curador, a Caixa, como Agente Operador do FGTS, não observou o princípio da legalidade, que se aplica à Administração Pública de forma diversa da que regula a atuação de particulares. Ao tempo que estes podem fazer tudo que a lei não proíbe, à Administração resta proceder apenas dentro dos precisos limites prescritos na lei. E a situação analisada demonstra que não houve amparo normativo para o investimento.

Critério de auditoria:

- *Princípio da legalidade;*
- *Lei 8.036/90, art. 9º, §§ 4º e 5º, e art.10, I e II;*
- *Resolução CCFGTS 681/2012, item 4.2.*

Evidências:

- *PA GN Ativo FGTS Operações de Mercado 001, de 4/1/2013 (peça 38, p. 1);*
- *PA GN Ativo FGTS Operações de Mercado 003, de 22/32013 (peça 38, p. 8);*
- *VO VIFUG/SUFUG 037/2014, de 2/12/2014 (peça 68, p. 1);*
- *Pareceres BCB (peça 39);*
- *Ofício Caixa 0292/17 (peça 20);*
- *Ata da reunião do CCFGTS de 2/12/2008 (peça 40).*

Causas:

- *Não identificadas.*

Efeitos reais e potenciais:

49. Dado o caráter finito dos recursos e a multiplicidade de potenciais interessados, os investimentos, quando realizados em objetos distintos dos previstos nas normas de regência, impedem que operações realmente elegíveis os recebam.

50. Além disso, a escolha por ser sócio de empresa implica assunção de riscos próprios do negócio, não aplicáveis, ou ao menos mitigados, quando o fornecimento de recursos se limita à realização de operações de crédito. Tanto o é que os sócios, dados os riscos adicionais próprios de seus negócios, ordinariamente buscam retorno superior ao exigido dos financiadores de outras naturezas. Ademais, em caso de insucesso do empreendimento, são eles os últimos a receber eventual resíduo patrimonial, apenas após satisfeitas as obrigações com empregados, Governo e demais credores.

51. E esses riscos acabaram se materializando ante o fato de o sócio do FGTS no negócio ter sido envolvido nas apurações da Operação Lava Jato, com prováveis e importantes impactos em sua credibilidade e capacidade de dar curso ao empreendimento nos mesmos moldes acordados.

52. Outro efeito decorrente da falha de enquadramento foi a consequente necessidade de utilizar garantias que não constam do rol autorizado pela Lei 8.036/90, especialmente em função da natureza dos ativos investidos, que, sendo de renda variável, não comportam as garantias próprias de operações de crédito. O tema é tratado nos itens 111 e seguintes deste relatório.

Esclarecimentos dos responsáveis:

53. Os esclarecimentos sobre este achado estão organizados nos parágrafos seguintes. Muitos desses esclarecimentos, por sua essência, aplicam-se igualmente ao investimento no Porto Maravilha (achado subsequente). Dessa forma, os argumentos não são replicados naquele achado e sua análise é realizada exclusivamente nesta subseção.

54. Em síntese, os responsáveis alegaram que é equivocada a tese do relatório segundo a qual os investimentos dos recursos do FGTS deveriam se restringir a empréstimos e financiamentos, em face das seguintes razões (peça 61, p. 22):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

a) os artigos 3º, 5º e 9º da Lei 8.036/90 conferem ao CCFGTS poder para regulamentar a norma, inclusive no que concerne ao universo de investimentos. Dessa forma, compete ao Conselho dirimir quaisquer dúvidas sobre a aplicação daquele dispositivo legal, sem que a norma tenha reduzido o possível escopo de investimentos a empréstimos e financiamentos (se fosse o caso, o FGTS também não poderia investir em outros instrumentos, como CRI, repasses, subsídios, dentre outras);

b) utilizando essa prerrogativa, o CCFGTS emanou as resoluções que regulam os investimentos analisados, como no caso da vigente Resolução 681/2012;

c) o simples fato de algumas garantias constantes do inciso I do art. 9º da Lei 8.036/90, bem como de alguns de seus parágrafos, estarem associadas a financiamentos não leva à conclusão de que todo o universo de possíveis investimentos deva ter a mesma natureza. De forma diversa, o legislador buscou informar o tipo de garantia aplicável para operações do gênero, apenas nas hipóteses em que elas sejam realizadas;

d) por consequência, não houve extrapolação do poder normativo do CCFGTS, ao autorizar a aquisição de cotas de FII, ainda que o ativo-alvo sejam ações de companhias do setor imobiliário, já que a Instrução CVM 472/08, que regula fundos dessa natureza, dispõe da seguinte forma:

> *'Art. 45. A participação do fundo em empreendimentos imobiliários poderá se dar por meio da aquisição dos seguintes ativos:*
>
> *(...)*
>
> *II – ações, debêntures, bônus de subscrição, seus cupons, direitos, recibos de subscrição e certificados de desdobramentos, certificados de depósito de valores mobiliários, cédulas de debêntures, cotas de fundos de investimento, notas promissórias, e quaisquer outros valores mobiliários, desde que se trate de emissores registrados na CVM e cujas atividades preponderantes sejam permitidas aos FII';*

e) ainda que se aceite a hipótese de que a norma restringe a aplicação a empréstimos e financiamentos, na essência, as operações analisadas atendem aos seus requisitos, tendo em vista que foram fornecidos recursos ao tomador, que, decorrido certo lapso temporal, tem a obrigação devolvê-los ao FGTS;

f) os investimentos analisados são valores mobiliários, da mesma forma que o CRI, no qual o FGTS já investe;

g) quanto ao parecer que subsidiou o voto contrário do Banco Central na reunião do Conselho Curador, aquele órgão colegiado, ao aprovar a Resolução 578/2008, serviu-se, a seu turno, de parecer jurídico favorável da Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho, órgão responsável pela assessoria do CCFGTS;

h) no caso do FII Convida, não houve investimento especulativo, já que a aplicação serviu de lastro a projeto real de desenvolvimento habitacional;

i) a aplicação no FII Convida não concorreu para que outros projetos elegíveis não recebessem recursos. Aqueles que não receberam é porque não atendiam aos requisitos das operações;

j) a delação de Fábio Cleto deixou claro que a sua atuação ocorreu fora da Caixa, e não no âmbito das instâncias decisórias internas.

55. Quanto à ausência de classificação de risco de crédito, apresentaram-se os seguintes argumentos (peça 61, p. 28):

*a) é praxe no mercado que seja atribuído **rating** não somente para operações de crédito, mas também para instrumentos de dívida;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

*b) na CA FGTS, sempre é emitido **rating** para instrumentos de dívida pela Suric, além da emissão de **rating** externo, sendo necessário, para o aceita da operação, que ela seja classificada como de baixo risco, que, na tabela Caixa, é limitado a 'C';*

c) no caso de cotas de FII, a Sucor é responsável pela análise de risco, o que foi realizado, no caso do FII Convida Suape, por intermédio do PS SUCOR 481/14;

d) dessa forma, em cada caso, de acordo com a natureza do investimento, os riscos foram devidamente analisados, ora pela Suric, ora pela Sucor.

Conclusão da equipe de auditoria:

56. Quanto à alegação de que a Lei 8.036/90 não limita a aplicação dos recursos do FGTS a empréstimos e financiamentos, destaca-se que não se trata alusão normativa isolada àquelas modalidades, mas do único tipo de investimento referenciado de forma explícita na Lei, e por múltiplas vezes. Além disso, se são sempre exigidas garantias (art. 9º, I), por certo a norma não pretendeu autorizar aplicações em renda variável, que, por sua natureza, sujeitam o investidor à flutuação do valor desses ativos.

57. A rigor, até há uma modalidade específica de aplicação de recursos também citada expressamente, mas que reclamou, à época, a edição MP 2.197-43, que incluiu a sistemática de descontos no art. 9º, §§ 6º e 7º, da Lei 8.036/90. Isso também indica que não compete ao Conselho Curador criar novas modalidades de investimento distintas de operações de crédito, que sempre reclamam Lei.

58. Outrossim, em nenhuma das passagens em que a norma alude a empréstimos e financiamentos, o faz com algum reducionismo, indicando que trate apenas das hipóteses em que eventualmente o Fundo invista em instrumentos daquela natureza. De forma diversa, o tratamento é sempre no sentido de que essa é a forma de aplicação dos recursos do Fundo. Para ilustrar isso, mais uma vez se apresentam trechos da Lei:

> *'Art. 9º As aplicações com recursos do FGTS poderão ser realizadas diretamente pela Caixa Econômica Federal e pelos demais órgãos integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, exclusivamente segundo critérios fixados pelo Conselho Curador do FGTS, em operações que preencham os seguintes requisitos:*
>
> *(...)*
>
> *§ 4º Os projetos de saneamento básico e infra-estrutura urbana, **financiados** com recursos do FGTS, deverão ser complementares aos programas habitacionais.*
>
> *§ 5º As garantias, nas diversas modalidades discriminadas no inciso I do **caput** deste artigo, serão admitidas singular ou supletivamente, considerada a suficiência de cobertura para os **empréstimos e financiamentos concedidos**.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 10. O Conselho Curador fixará diretrizes e estabelecerá critérios técnicos para as aplicações dos recursos do FGTS, visando:*
>
> *I - exigir a participação dos **contratantes de financiamentos** nos investimentos a serem realizados;*
>
> *II - assegurar o cumprimento, por parte dos **contratantes** inadimplentes, das **obrigações decorrentes dos financiamentos obtidos**' (grifou-se).*

59. E como já destacado anteriormente, quando resolveu por bem autorizar o Conselho Curador a incorrer em maiores riscos, próprios dos investimentos em renda variável, o Legislador produziu norma específica e criou o FI-FGTS, que opera apenas com parcela do patrimônio líquido do Fundo. Dessa forma, não pode o CCFGTS pretender fazer o mesmo que o Congresso Nacional fez, criando, de forma autônoma, mecanismos paralelos e mais arriscados de investimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

60. Noutro campo, se a norma que regula os Fundos de Investimento Imobiliário, a Instrução CVM 472/2008, estabelece que eles podem aplicar seus recursos em ações e outros ativos do gênero, isso não tem repercussão absoluta sobre os investimentos do FGTS, que, por obedecerem a conjunto normativo próprio, apresentam condicionantes adicionais, como a limitação a determinados tipos de ativos.

*61. Também não se pode cogitar que as aplicações efetivamente realizadas, ainda que nominalmente equivalham a operações de renda variável, se assemelhem, por sua essência, a instrumentos de dívida. Se assim fosse, teria sido possível atribuir-lhes os competentes **ratings**, que, conforme explanado pela própria Caixa, não foi atribuído justamente porque se tratava de operações de renda variável.*

*62. A alegação dos responsáveis de que a praxe do mercado é a atribuição de **rating** para quaisquer tipos de instrumentos de dívida (mesmo debêntures), aliada ao fato de apenas a Sucor ter participado do processo de aprovação, analisando o investimento tão somente sob a ótica do risco corporativo, e de a Suric (este setor sim responsável pela atribuição de **rating**) não ter participado da análise do investimento, só reforça que o instrumento não condizia com as normas do FGTS. Em resumo: não foi possível atribuir **rating** porque o investimento não era instrumento de dívida; e, ante essa impossibilidade, não seria possível atender a essa específica exigência das resoluções do CCFGTS.*

*63. Quanto à alegação acerca da existência de aprovação anterior, por parte do CCFGTS, de outros tipos de investimentos que também não são operações de crédito, isso não torna válida, por si, novas aprovações. Apesar disso, como já destacado, ao impor, no presente caso, a necessidade de atribuição de **rating**, o CCFGTS acabou por limitar, na prática, investimentos apenas em cotas de FII que tenham exclusivamente operações de dívida em sua carteira (já que somente esses admitem a atribuição de **rating**).*

*64. O fato de o CCFGTS ter se servido de parecer favorável à aprovação das normas em comento também não afasta a irregularidade do investimento, pois que, como destacado, a Caixa não observou sequer a norma do Conselho, que exigia aplicação em ativos passíveis de classificação por **rating**.*

65. No que tange ao aspecto especulativo dos ativos, esta alusão no achado somente se deu para clarificar que os investimentos do Fundo não têm razão independente de existir, como seria autorizado a um investidor particular, mas que, em oposição, devem ser aplicados na persecução de determinados objetivos sociais, a serem perseguidos com estrita observância dos preceitos estabelecidos nas normas de regência (princípio da legalidade estrita). Portanto, não se buscou, com isso, sustentar que não existissem ativos reais sendo construídos, e nem havia dúvidas quanto a isso.

<u>Responsáveis:</u>

66. Os responsáveis são aqueles elencados no rol constante da peça 65 e da seção subsequente (proposta de encaminhamento).

67. Considerando que a irregularidade consiste no enquadramento irregular da proposta, há nexo causal entre os atos de produzir e aprovar os respectivos pareceres de enquadramento. Se não existisse o parecer, com a respectiva aprovação, não existiria o enquadramento que se reputa irregular.

68. No campo da culpabilidade dos gestores:

a) não foi demonstrada boa-fé, uma vez que se trata de setor especializado, cujo conhecimento técnico envolve justamente o tema tratado no parecer;

b) não havia pareceres prévios que tenham servido de suporte à decisão;

c) pela mesma razão da alínea 'a', é razoável afirmar que era possível terem consciência da ilicitude dos atos que praticaram;

d) era razoável exigir condutas diversas das adotadas, consistentes na elaboração de parecer desfavorável à operação analisada e não aprovação do parecer submetido à apreciação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

69. Tanto neste achado quanto nos demais que se seguem e compõem esta seção, relacionada ao 'Enquadramento de propostas de investimentos não autorizados pela legislação do FGTS', propõe-se a realização de audiência do correspondente Vice-Presidentes da Vifug.

70. A proposta tem fundamento no art. 34 do Estatuto da Caixa, anexo ao Decreto 7.973/2013, que atribui ao VP da Vifug a responsabilidade pela administração e pela operacionalização do FGTS. Dessa forma, ainda que não sejam signatários dos documentos de enquadramento, esses gestores têm responsabilidade pelas aprovações realizadas no âmbito da Vice-Presidência que comandavam. E não se tratava de investimentos que, de tão pulverizados, impedissem ou dificultassem um controle próximo. Ao contrário, tratavam-se de aportes que, além de alcançar bilhões de reais por seu conjunto, destinavam-se a poucos beneficiários.

71. Ademais, no caso de Fábio Cleto, o próprio delator informou que acompanhou de perto as operações, tendo inclusive confessado o recebimento de vantagens indevidas para sua realização. No investimento do FII Convida, foi também o subscritor do voto VO VIFUG/SUFUG 037/2014, de 2/12/2014, dirigido ao Conselho de Fundos Governamentais e Loterias, em que propugnou pela aprovação da proposta (peça 68, p. 1-7).

Proposta de encaminhamento: realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades indicadas, atinentes ao enquadramento da proposta de investimento no Fundo de Investimento Imobiliário Convida Suape pela Carteira Administrada do FGTS, em infringência ao item 4.2 da Resolução CCFGTS 681/2012:

a) pela emissão dos pareceres PA GN Ativo FGTS Operações de Mercado 001, de 4/1/2013, e PA GN Ativo FGTS Operações de Mercado 003, de 22/3/2013, a Sra. ***Lenice Cunha Pfau Machado****, na condição de Consultor Matriz da Gefom; o Sr.* ***Geovane Eugenio Ferreira de Oliveira****, na condição de Gerente Executivo da Gefom; e o Sr.* ***Luis Gustavo de Oliveira Pereira****, na condição de Gerente Nacional da Gefom;*

b) pela aprovação dos pareceres PA GN Ativo FGTS Operações de Mercado 001, de 4/1/2013, e PA GN Ativo FGTS Operações de Mercado 003, de 22/3/2013, o Sr. ***Sérgio Antônio Gomes****, Superintendente Nacional da Sufug; e a Sra.* ***Deusdina dos Reis Pereira****, na condição de Diretora Executiva de Fundos de Governo; e*

c) pela apresentação do voto VO VIFUG/SUFUG 037/2014, de 2/12/2014, ao Conselho de Fundos Governamentais e Loterias, o Sr. ***Fábio Ferreira Cleto****, na condição de Vice-Presidente da Vifug.*

I.B - Aquisição de Cepac e terrenos (Porto Maravilha)

Situação encontrada:

72. A Caixa, no papel de Agente Operador do FGTS, aprovou o enquadramento de proposta de aquisição de cotas do Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (FII PM), que tinha por ativos-alvo títulos emitidos pelo Município do Rio de Janeiro (Cepac) e terrenos.

73. Em um primeiro momento, por intermédio do PA GEAVO 036, de 26/11/2010, com alterações introduzidas pelo PA GN Ativo do FGTS 12, de 9/5/2011, aprovou-se o aporte de R$ 3,5 bilhões. Posteriormente, aprovou-se novo aporte, de R$ 1,5 bilhão, por meio do PA GEFOM 002, de 30/1/2015 (peça 43).

74. A Resolução CCFGTS 637/2010, que serviu de suporte à decisão de enquadramento, alterou a Resolução CCFGTS 578/2008, para inserir a possibilidade de o FGTS investir em FII, FIDC e debêntures que tivessem por suporte ***operações urbanas consorciadas*** *(OUC) na forma prevista na Seção X do Capítulo II da Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades).*

75. Apesar de a referida resolução autorizar o investimento em ***operações urbanas consorciadas****, via FII, e de o investimento em questão ter como objetivo a injeção de recursos na OUC*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

da Região do Porto do Rio, a única interpretação possível da norma é aquela que não desborde dos limites estabelecidos na Lei 8.036/90, criando novas situações não previstas.

76. Assim, pelas razões expostas nos itens 33 a 48 deste relatório, somente seria possível investir em FII, mesmo se referentes a OUC, se os seus ativos-alvo constituíssem operações semelhantes a crédito (empréstimos ou financiamentos), passíveis, portanto, de atribuição de ***rating****.*

77. Exatamente por essa razão, impunha-se a análise da conformidade dos ativos-alvo do FII PM (Cepac e terrenos) com o conjunto normativo do FGTS. E, na mesma linha da análise anterior, não há previsão normativa para a aquisição desses ativos.

78. Além disso, a essência da operação igualmente não é a de aquisição de cotas de FII, mas sim efetivo investimento no ativo-alvo escolhido pela Caixa em nome do FGTS. Primeiro, escolheu-se o ativo-alvo; depois, criou-se um FII que lhe conferisse aparente legitimidade.

Critério de auditoria:

- Princípio da legalidade;

- Lei 8.036/90, art. 9º, §§ 4º e 5º, e art.10, I e II;

- Resolução CCFGTS 578/2008, item 4.1 (R$ 3,5 bilhões);

- Resolução CCFGTS 681/2012, item 4.2 (R$ 1,5 bilhão).

Evidências:

- PA GEAVO 036, de 26/11/2010 (peça 43, p. 1);

- PA GN Ativo do FGTS 12, de 9/5/2011 (peça 43, p. 7);

- PA GEFOM 002, de 30/1/2015 (peça 43, p. 9);

- VO VIFUG/SUFUG 005/2011, de 5/5/2011 (peça 68, p. 8-22);

- VO VIFUG/SUFUG 004/2015, de 20/3/2015 (peça 68, p. 23-38).

Causas:

- Não identificadas.

Efeitos reais e potenciais:

79. Dado o caráter finito dos recursos, os investimentos, quando realizados em objetos distintos dos previstos nas normas de regência, impedem que operações realmente elegíveis os recebam.

80. Além disso, a escolha por investir em títulos como Cepac e terrenos, em lugar de apenas oferecer crédito aos empreendedores, sujeita o FGTS à flutuação do valor desses ativos.

81. E esse risco efetivamente se materializou, dada a crise que envolve o Estado do Rio de Janeiro e os desdobramentos da Operação Lava-Jato, com impactos sobre a credibilidade das empresas e sua capacidade de dar curso ao empreendimento nos mesmos moldes acordados.

Esclarecimentos dos responsáveis:

82. Além dos esclarecimentos do achado do FII Convida Suape que também se aplicam a este, os responsáveis apresentaram, em síntese, os seguintes comentários (peça 61, p. 29):

a) o FGTS não é proprietário dos ativos reais (Cepac e terrenos), mas sim de quotas do FII Porto Maravilha, que os tem em sua carteira e pode dispor deles no momento mais oportuno;

b) essa estrutura oferece menores riscos do que se esses ativos ficassem a cargo do emissor dos Cepac (o Município do Rio de Janeiro), sendo oferecidos apenas como garantia da operação. Isso porque o FII detém a propriedade desde o momento inicial, e não apenas na hipótese de uma eventual inadimplência;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

c) dado que o projeto ainda não atingiu seu estágio final de maturação, não é correto afirmar que tenha ocorrido prejuízo ao FII PM, inclusive porque este detém cerca de R$ 7,4 bilhões em ativos, em valores de 2016 (o valor total do investimento foi de R$ 5 bilhões);

d) apesar do investimento adicional de R$ 1,5 bilhão (o inicial foi de R$ 3,5 bilhões), o conjunto de obrigações que poderiam alcançar o fundo, já previsto desde a análise da proposta, era de R$ 8 bilhões;

e) o FGTS dispõe de diversas salvaguardas na operação, condicionando o pagamento de suas obrigações ao fiel cumprimento das obrigações da OUC Porto Maravilha, como: i) disponibilizar para aquisição pelo FII e para o mercado, nas condições do edital, terrenos que fossem capazes de consumir até 75% de todo o estoque de potencial construtivo emitido; ii) cumprimento do cronograma de execução de obras de intervenção urbanística; iii) possibilidade de interrupção dos pagamentos pelo FII Porto Maravilha, denominada situação de iliquidez, caso este não possua recursos financeiros para continuidade dos pagamentos, assim resguardando que o FII não seja obrigado a alienar forçosamente ativos e não se exija aporte do FGTS;

f) em face dessas salvaguardas, a CA FGTS ainda realizou aporte adicional de R$ 1,5 bilhão em razão da retração no cenário econômico e do atual estágio das obras, que, se não concluídas, poderiam trazer repercussão negativa para os ativos do FII Porto Maravilha;

g) os recursos não foram aplicados para mera especulação, pois que se destinaram a obras específicas, no campo de atuação autorizado para o FGTS; e

h) verificou-se valorização individual dos Cepac desde junho de 2011 (R$ 545) até dezembro de 2016 (R$ 1.706), indicando o acerto das premissas que justificaram o investimento.

Conclusão da equipe:

83. Em análise, destaca-se que, apesar de o FGTS ser proprietário de cotas do FII Porto Maravilha no campo formal, e não dos ativos reais que compõem o Fundo, o seu interesse está focado nos específicos ativos-alvo (Cepac e terrenos). E isso é natural, uma vez que a aplicação dos recursos da Carteira Administrada do FGTS está indissociavelmente ligada a projetos, não tendo, portanto, existência autônoma. Entretanto, conforme já destacado, é necessário aferir se o objeto investido, por sua natureza, está em consonância com o arcabouço normativo, o que não ocorre na situação analisada.

*84. Ainda que admitida a alegação de que a estrutura adotada, consistente na titularidade dos ativos por parte do FII Porto Maravilha (em lugar de eles constituírem meras garantias), leve à situação eventualmente mais confortável para o Fundo, não poderiam os gestores investir em instrumentos para os quais fosse impossível atribuir **rating**, conforme normatização do próprio CCFGTS.*

*85. Quanto ao aporte adicional de R$ 1,5 bilhão, não se apontou irregularidade, mas tão somente se buscou demonstrar como investimentos em renda variável sujeitam o investidor a intempéries próprias do campo de incertezas que permeia os instrumentos dessa natureza. Corroborando esse entendimento, basta resgatar as razões apresentadas pelos próprios responsáveis, que atribuíram a necessidade do aporte adicional a condições exógenas, relacionadas a cenário econômico e estágio de obras, que poderiam, ao final, ter repercussão sobre o valor dos ativos investidos. Vê-se, portanto, que estão eles sujeitos a flutuações extraordinárias, não condizentes com o conjunto normativo do FGTS. Sinteticamente, eis a razão essencial pela qual não são emitidos **ratings** para instrumentos de renda variável: há múltiplas incertezas envolvidas e o investidor assume o risco dessas incertezas, cobrando, em contrapartida, um prêmio consistente em um retorno esperado maior.*

86. No que tange à alegada valorização dos ativos, e mesmo à eventual suficiência das salvaguardas adotadas, resgata-se que, essencialmente, a análise prévia dos investimentos da Carteira Administrada do FGTS está segregada em duas partes: i) uma, exercida logo de início e a cargo da Vifug, à qual compete verificar a concordância da proposta com o conjunto normativo do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

FGTS (enquadramento); e ii) outra, a cargo da Viter, responsável pela estrutura da operação, com as suas características econômico-financeiras e salvaguardas (estruturação), e que ocorre somente se aprovado o enquadramento prévio pela Vifug.

87. Tendo isso em conta, destaca-se que o presente achado está ligado essencialmente àquela fase inicial, a cargo da Vifug, que realizou enquadramento em discordância com a norma do Conselho Curador. Assim, ainda que o investimento realizado, sob o aspecto econômico-financeiro, tenha eventualmente trazido bons resultados ao FGTS, em decorrência da estruturação realizada pela Viter, houve transgressão à norma específica por parte da Vifug.

88. E, como dito, dada a característica do instrumento, volátil por natureza, o resultado tanto poderia ser ótimo como péssimo. Ademais, os financiamentos dirigidos a pessoas jurídicas de direito público, como o Município do Rio de Janeiro, devem necessariamente ter garantias reais ou vinculação de receitas, conforme Regulamento do FGTS (art. 61, § 6º, do Decreto 99.684/90), exigência esta incompatível com investimentos em ativos de renda variável.

89. Por consequência, propõe-se a realização de audiência dos responsáveis pela produção dos pareceres que, no âmbito da Vifug, autorizaram os dois aportes no FII Porto Maravilha

90. Pelos mesmos motivos expostos no achado do FII Convida Suape, propõe-se ainda a realização de audiência do Vice-Presidente da Vifug, o Sr. Fábio Cleto, signatário dos seguintes votos dirigidos ao Conselho de Fundos Governamentais e Loterias:

- VO VIFUG/SUFUG 005/2011, de 5/5/2011 (peça 68, p. 8-22); e

- VO VIFUG/SUFUG 004/2015, de 20/3/2015 (peça 68, p. 23-38).

<u>Responsáveis:</u>

91. Os responsáveis são aqueles elencados no rol constante da peça 65 e da proposta de encaminhamento.

92. Considerando que a irregularidade consiste no enquadramento irregular da proposta, há nexo causal entre os atos de produzir e aprovar os respectivos pareceres de enquadramento. Se não existisse o parecer, acompanhado da respectiva aprovação, não existiria o enquadramento que se reputa irregular.

93. No campo da culpabilidade dos gestores:

a) não foi demonstrada boa-fé, uma vez que se trata de setor especializado, cujo conhecimento técnico envolve justamente o tema tratado no parecer;

b) não havia pareceres prévios que tenham servido de suporte à decisão;

c) pela mesma razão da alínea 'a', é razoável afirmar que era possível terem consciência da ilicitude dos atos que praticaram;

d) era razoável exigir condutas diversas, consistentes na elaboração de pareceres desfavoráveis à operação analisada e não aprovação do parecer submetido à apreciação.

<u>Proposta de encaminhamento</u>: realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades relacionadas ao enquadramento da proposta de investimento no Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha pela Carteira Administrada do FGTS:

*a) pela emissão do parecer PA GEAVO 036/2010, retificado pelo PA GN Ativo do FGTS 012/2011, em infringência ao item 4.1 da Resolução CCFGTS 578/2008, a Sra. **Lenice Cunha Pfau Machado**, na condição de Consultor Matriz da Geavo; e os Srs. **Alfeu Garbin**, na condição de Gerente Executivo da Geavo; e **Sérgio Antônio Gomes**, na condição de Gerente Nacional da Geavo;*

*b) pela aprovação do parecer PA GEAVO 036/2010, retificado pelo PA GN Ativo do FGTS 012/2011, em infringência ao item 4.1 da Resolução CCFGTS 578/2008, o Sr. **José Maria Oliveira Leão**, na condição de Superintendente Nacional da Sufug;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

*c) pela emissão do parecer PA GEFOM 002/2015, em infringência ao item 4.2 da Resolução CCFGTS 681/2012, os Srs. **Geovane Eugênio Ferreira de Oliveira**, na condição de Gerente Executivo da GN Ativos do FGTS – Operações de Mercado; e **Luis Gustavo de Oliveira Pereira**, na condição de Gerente Nacional da GN Ativos do FGTS – Operações de Mercado;*

*d) pela aprovação do parecer PA GEFOM 002/2015, em infringência ao item 4.2 da Resolução CCFGTS 681/2012, o Sr. **Sérgio Antônio Gomes**, na condição de Superintendente Nacional da Sufug; e a Sra. **Deusdina dos Reis Pereira**, na condição de Diretora Executiva da Diretoria de Fundos de Governo;*

*e) pela apresentação do voto VO VIFUG/SUFUG 005/2011, de 5/5/2011, ao Conselho de Fundos Governamentais e Loterias, em infringência ao item 4.1 da Resolução CCFGTS 578/2008, o Sr. **Fábio Ferreira Cleto**, na condição de Vice-Presidente da Vifug; e*

*f) pela apresentação do voto VO VIFUG/SUFUG 004/2015, de 20/3/2015, ao Conselho de Fundos Governamentais e Loterias, em infringência ao item 4.2 da Resolução CCFGTS 681/2012, o Sr. **Fábio Ferreira Cleto**, na condição de Vice-Presidente da Vifug.*

I.C – Aquisição de debêntures (Aquapolo)

Situação encontrada:

94. A Caixa, no papel de Agente Operador do FGTS, por intermédio do parecer PA GEAVO 016, de 14/5/2010, posteriormente substituído pelo PA GEAVO 010, de 4/4/2011, aprovou o enquadramento de proposta de aquisição de debêntures da Aquapolo Ambiental S.A., para a construção, operação e manutenção de um sistema de fornecimento de água de reuso para fins industriais às empresas do Polo de Capuava, localizado no município de Mauá, na região do grande ABC Paulista (peça 42).

95. Apesar de a Resolução CCFGTS 591/2009 autorizar que o FGTS adquira debêntures que possuam lastro em operações do setor de saneamento, a Lei 8.036/90, nesse campo, impõe a seguinte restrição:

> *'Art. 9º As aplicações com recursos do FGTS poderão ser realizadas diretamente pela Caixa Econômica Federal e pelos demais órgãos integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, exclusivamente segundo critérios fixados pelo Conselho Curador do FGTS, em operações que preencham os seguintes requisitos:*
>
> *(...)*
>
> *§ 4º Os projetos de **saneamento básico** e infra-estrutura urbana, financiados com recursos do FGTS, **deverão ser complementares aos programas habitacionais**' (grifou-se).*

96. Extrai-se do dispositivo, bem como de várias passagens da Lei 8.036/90, que o FGTS aplica seus recursos em três frentes distintas, consubstanciadas nos programas de habitação, saneamento e infraestrutura; e que o programa de habitação é o principal deles, tendo os demais apenas caráter complementar. Por consequência, os projetos de saneamento e infraestrutura não têm vida autônoma, sendo necessariamente complementares aos projetos habitacionais custeados pelo FGTS.

97. O investimento analisado, a seu turno, visou atender às necessidades de indústrias, e não de habitações financiadas pelo Fundo. Logo, o enquadramento da operação afrontou o referido dispositivo.

Critério de auditoria:

- Lei 8.036/90, art. 9º, § 4º.

Evidências:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

- PA GEAVO 016, de 14/5/2010 (peça 42, p. 1);

- PA GEAVO 010, de 4/4/2011 (peça 42, p. 10);

- VO VIFUG/SUFUG 011/2011, de 28/7/2011 (peça 68, p. 38-52) .

Causas:

- Não identificadas.

Efeitos reais e potenciais:

98. Dado o caráter finito dos recursos e a multiplicidade de potenciais interessados, os investimentos, quando realizados em objetos distintos dos previstos nas normas de regência, impedem que operações efetivamente elegíveis os recebam.

Esclarecimentos dos responsáveis:

99. Quanto à aquisição de debêntures da Aquapolo, os responsáveis apresentaram, em síntese, os seguintes esclarecimentos (peça 61, p. 34):

a) a modalidade de reuso de água tem previsão na Resolução CCFGTS 591/2009, que dispõe sobre os investimentos da Carteira Administrada, bem como na Resolução CCFGTS 647/2010, que alterou a Resolução CCFGTS 476/2005, referente ao Programa Saneamento para Todos, inserindo a seguinte regra:

'2.11 Tratamento Industrial de Água e Efluentes Líquidos e Reuso de Água

Destina-se à implantação de sistemas voltados para o uso eficiente de água ***em atividades industriais*** *por intermédio do tratamento de água e de águas residuárias e/ou a implantação de sistemas de reutilização de águas servidas decorrentes de sistemas industriais e de sistemas públicos de esgotamento sanitário';*

b) dado o alcance das atividades de reuso de água, não há como negar a sua complementariedade com as operações de habitação. Nesse sentido, é incorreto exigir uma complementariedade direta, tendo em vista que todas as ações de saneamento em determinada localidade são complementares à sua área residencial;

c) em face desse quadro, a modalidade foi aprovada de forma consciente pelo Ministério das Cidades e pelo CCFGTS;

d) sob a ótica dos recursos aplicados, a complementaridade deve ser entendida como destinação prioritária de, pelo menos, 60% dos recursos de habitação popular, sendo os 40% restantes destinados de forma complementar aos investimentos em saneamento e infraestrutura.

Conclusão da equipe de auditoria:

100. Os esclarecimentos não lograram afastar a irregularidade do enquadramento da operação.

101. Inicialmente, não há razoabilidade na alegação de que qualquer investimento em saneamento acaba por ter caráter complementar à área habitacional. Adotar tal entendimento levaria à anulação da regra legislativa. Se todo investimento em saneamento atendesse ao comando normativo, não haveria razão de o legislador inserir a ressalva, e, se o fez, é porque desejou estabelecer algum tipo de limitação às aplicações daquela espécie. E isso é muito natural, já que o principal foco do FGTS é a habitação, sendo apenas instrumentais e complementares os investimentos em saneamento e infraestrutura. Logo, investir em saneamento para beneficiar exclusivamente a atividade industrial não atende ao preceito normativo.

102. Noutro campo, a lei também não prevê que o caráter complementar das atividades de saneamento seja aferido tendo em conta a observância de uma relação de 60% x 40%. De forma diversa, por ser taxativa e não apresentar exceção, a norma impõe que a totalidade dos investimentos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

em saneamento e infraestrutura deve ser complementar aos programas habitacionais custeados pelo FGTS.

103. No que tange à responsabilização, apesar de o investimento efetivamente ter contrariado o dispositivo em discussão, revela-se necessário considerar a aparência de legalidade eventualmente existente quando da aprovação de cada um dos pareceres, tendo em vista que, para um deles, apesar de contrariar a Lei 8.036/90, existia norma do Conselho Curador que autorizava o investimento.

104. Nesse ponto, o primeiro dos pareceres foi aprovado em 14/5/2010 (PA GEAVO 016/10), e o outro, em 4/4/2011 (PA GEAVO 010/11). Por seu turno, a Resolução CCFGTS 647/2010, que alterou a Resolução CCFGTS 476/2005, para, entre outras providências, inserir a possibilidade de realizar investimentos em saneamento para indústrias, foi aprovada em 14/12/2010 (peça 63, p. 6, linha 284, Voto 19).

105. Assim, somente será proposta a audiência dos responsáveis pela emissão do parecer PA GEAVO 016/10, tendo em vista que, no caso deles, sequer existia suporte normativo que conferisse alguma aparência de legalidade ao enquadramento realizado. Nesse sentido, esclarece-se que a inserção das indústrias como possíveis mutuários somente ocorreu com o advento da Resolução CCFGTS 647/2010 (em dezembro), nos seguintes termos:

> *<u>Resolução CCFGTS 476/2005 (norma modificada):</u>*
>
> *'6.1. Mutuários*
>
> *Estados, Municípios, Distrito Federal e suas entidades da administração indireta, inclusive as empresas públicas e sociedades de economia mista; as empresas concessionárias e outros tipos de delegatários de serviços públicos de saneamento básico; e empresas privadas constituídas com o propósito específico de atuar no desenvolvimento das modalidades constantes no item 2 deste Anexo.'*
>
> *<u>Resolução CCFGTS 647/2010 (norma modificadora):</u>*
>
> *'6.1 Mutuários*
>
> *Estados, municípios, Distrito Federal e suas entidades da administração indireta, inclusive as empresas públicas e sociedades de economia mista; as empresas concessionárias e outros tipos de delegatários de serviços públicos de saneamento básico; empresas privadas constituídas com o propósito específico de atuar no desenvolvimento das modalidades constantes do item 2 deste Anexo;* ***e as indústrias****' (grifou-se).*

106. Quanto Conselho Curador, propõe-se determinação para que exclua a modalidade de investimento veiculada no item 2.11 da Resolução CCFGTS 476/2005, e, por consequência, adapte o rol de possíveis mutuários tratado no item 6.1, para dele excluir o termo 'e as indústrias'.

<u>Responsáveis:</u>

107. Em relação ao PA GEAVO 016/10, considerando que a irregularidade consistiu no enquadramento irregular da proposta, há nexo causal entre os atos de produzir e aprovar os respectivos pareceres de enquadramento. Se não existisse o parecer, com a respectiva aprovação, não existiria o enquadramento que se reputa irregular.

108. No campo da culpabilidade dos gestores:

a) não foi demonstrada boa-fé, uma vez que se trata de setor especializado, cujo conhecimento técnico envolve justamente o tema tratado no parecer;

b) não havia pareceres prévios que tenham servido de suporte à decisão;

c) pela mesma razão da alínea 'a', é razoável afirmar que era possível terem consciência da ilicitude dos atos que praticaram;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

d) era razoável exigir condutas diversas, consistentes na elaboração de parecer desfavorável à operação analisada e não aprovação do parecer submetido à apreciação.

109. No caso dos responsáveis pelo parecer PA GEAVO 010, de 4/4/2011, conforme já explicitado, existia norma do CCFGTS que, prevendo a operação, dava aparência de legalidade ao investimento enquadrado, ainda que contrariando as disposições da Lei 8.036/90.

110. Pelo mesmo motivo, não se propõe a realização de audiência do correspondente VP da Vifug (o Sr. Fábio Cleto), pois que ele somente apresentou o seu voto favorável ao CFGL em 28/7/2011, já na vigência da Resolução CCFGTS 647/2010 (peça 68, p. 39-52).

Proposta de encaminhamento: realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas condutas apontadas, que se relacionam ao enquadramento da proposta de aquisição de debêntures da Aquapolo Ambiental S.A. pela Carteira Administrada do FGTS, contrariando o art. 9º, § 4º, da Lei 8.036/1990:

*a) pela elaboração do parecer PA GEAVO 016, de 14/5/2010, os Srs. **Sérgio Luiz de Faria Brasiel**, na condição de Analista da Geavo; **Alfeu Garbin**, na condição de Gerente de Padrões e Planejamento da Geavo; **Sérgio Antônio Gomes**, na condição de Gerente Nacional da Geavo;*

*b) pela aprovação do parecer PA GEAVO 016, de 14/5/2010, o Sr. **Joaquim Lima de Oliveira**, na condição de Superintendente Nacional da Sufug; e*

- determinar ao Conselho Curador do FGTS, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo de quinze dias, exclua a modalidade de investimento veiculada no item 2.11 da Resolução CCFGTS 476/2005, e, por consequência, retire o termo 'e as indústrias' do rol de possíveis mutuários constante de seu item 6.1, em obediência ao art. 9º, § 4º, e 5º, inciso I, da Lei 8.036/90.

II - Enquadramento de investimentos sem garantias previstas na legislação do FGTS

II.A - FII Convida Suape

Situação encontrada:

111. A Caixa, no papel de Agente Operador do FGTS, por intermédio da CE GEFOM 12/2013 (peça 41), em 21/8/2013, alterou a estrutura de garantias apresentada pelo proponente do investimento no FII Caixa Convida Suape. A referida estrutura, que tinha sido aprovada anteriormente por pareceres do mesmo setor (PA GN Ativo do FGTS Operações de Mercado 001/2013 e PA GN Ativo do FGTS Operações de Mercado 003/2013), apresentava originalmente a seguinte configuração:

> *'4. Garantias apresentadas para a operação*
>
> *4.1. Ficam mantidas as garantias da operação, acrescentadas ao item b a cessão fiduciária das unidades residenciais:*
>
> ***a) Alienação fiduciária dos terrenos objeto de financiamento e suas evolutivas;***
>
> ***b) Cessão fiduciária dos recebíveis decorrente da venda de tais lotes e unidades residenciais; e***
>
> *c) Preferência no recebimento de dividendos.*
>
> *4.2. Ficam mantidas as garantias adicionais:*
>
> *(...)*
>
> *d) Trava de domicílio bancário para os recebíveis em garantia;*
>
> *e) O agente de obras, que fará a verificação da aplicação dos recursos, seja indicado pelo FGTS' (grifou-se).*

112. A retificação operada consistiu na exclusão das garantias das alíneas 'a' e 'b' apresentadas pelo proponente, sob a seguinte justificativa:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

'(...)

3. A adequação da 'estrutura de garantias' ocorrerá segundo o entendimento na estruturação da operação, que propiciará a viabilidade das garantias dadas.

*4. Neste aspecto, consideram-se adequadas e suficientes as garantias dadas na aquisição das cotas da SPE à participação do FGTS, **sendo redundantes e desnecessárias as garantias previstas no item 04**, subitem 4.1, letras 'a' e 'b', pelo motivo de que **o FGTS já é proprietário de cotas da SPE**, o que pode gerar **excesso de custo da operação**, em razão de transferências cartorárias e impostos de transmissão previstos na legislação.*

5. Portanto, solicitamos adequar a estrutura de garantias segundo o entendimento desta GEMOB, de modo a permitir as condições necessárias para a efetivação da operação em epígrafe' (grifou-se).

113. Por consequência, o enquadramento da operação foi realizado tendo em conta apenas as garantias relacionadas com: i) preferência no recebimento de dividendos; ii) trava do domicílio bancário para os recebíveis em garantia; e iii) indicação do agente de obras pelo FGTS.

114. No entanto, nenhuma das garantias remanescentes da retificação consta do rol do art. 9º da Lei 8.036/90, que assim dispõe:

'Art. 9º As aplicações com recursos do FGTS poderão ser realizadas diretamente pela Caixa Econômica Federal e pelos demais órgãos integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, exclusivamente segundo critérios fixados pelo Conselho Curador do FGTS, em operações que preencham os seguintes requisitos:

I - Garantias:

a) hipotecária;

b) caução de créditos hipotecários próprios, relativos a financiamentos concedidos com recursos do agente financeiro;

c) caução dos créditos hipotecários vinculados aos imóveis objeto de financiamento;

d) hipoteca sobre outros imóveis de propriedade do agente financeiro, desde que livres e desembaraçados de quaisquer ônus;

e) cessão de créditos do agente financeiro, derivados de financiamentos concedidos com recursos próprios, garantidos por penhor ou hipoteca;

f) hipoteca sobre imóvel de propriedade de terceiros;

g) seguro de crédito;

h) garantia real ou vinculação de receitas, inclusive tarifárias, nas aplicações contratadas com pessoa jurídica de direito público ou de direito privado a ela vinculada;

i) aval em nota promissória;

j) fiança pessoal;

l) alienação fiduciária de bens móveis em garantia;

m) fiança bancária;

n) outras, a critério do Conselho Curador do FGTS;

(...)

*§ 5º As garantias, nas diversas modalidades discriminadas no inciso I do **caput** deste artigo, serão admitidas singular ou supletivamente, **considerada a suficiência** de cobertura para os empréstimos e financiamentos concedidos.'*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

115. E nem a atuação do Conselho Curador, por intermédio da Resolução CCFGTS 681/2012, destoou desse rol, já que orientou a Caixa, em seu papel de Agente Operador, a proceder nos seguintes termos:

> *'4. Autorizar o Agente Operador a investir até:*
>
> *(...)*
>
> *4.2.1. Na mitigação dos riscos serão exigidas as **garantias admitidas pela legislação do FGTS**' (grifou-se).*

116. Dessa forma, extrai-se que as garantias excluídas eram as únicas que, em alguma medida, aproximavam-se dos tipos previstos, mais especificamente das alíneas 'a' e 'b' do referido art. 9º.

117. Outrossim, não é razoável a motivação apresentada para a exclusão, pois, ao tempo que o enquadramento inicial remetia a garantias representativas do valor integral dos terrenos e dos recebíveis, a alteração implicou que o FGTS teria direito apenas à parcela equivalente à sua participação na SPE, que é minoritária. Logo, não se tratava de uma troca que conduzia a igual resultado, uma vez que vantajosa apenas para o tomador de recursos.

118. Ademais, em caso de desfazimento da sociedade, os sócios são os últimos a receber o resíduo patrimonial, após satisfeitos os empregados, o Governo e demais credores. E os ativos dispensados (terrenos e recebíveis) podem ser livremente consumidos no processo de liquidação da empresa, já que não onerados como previsto na proposta inicial, e até mesmo serem oferecidos como garantias a outros provedores de recursos.

119. Não bastasse isso, também não restou demonstrado que os alegados custos de cartório e tributários fossem de tal monta relevantes que justificassem a exclusão da garantia pela Caixa. Tratou-se, isso sim, de mero ato de liberalidade com os recursos do FGTS, baseado apenas na declaração genérica do emissor do parecer.

Critério de auditoria:

- Art. 9º, I, da Lei 8.036/90, c/c o item 4.2.1 da Resolução CCFGTS 681/2012.

Evidências:

- CE GEFOM 12/2013 (peça 41);

- PA GN Ativo do FGTS Operações de Mercado 001/2013 (peça 38, p. 1); e

- PA GN Ativo do FGTS Operações de Mercado 003/2013 (peça 38, p. 8).

Causas:

- Não identificadas

Efeitos reais e potenciais:

120. A eventual frustração dos fluxos financeiros em favor do FGTS não será mais suprida pela possibilidade de acionar a garantia real consistente na alienação fiduciária dos terrenos utilizados no empreendimento, além do recebimento fiduciário dos consequentes recebíveis. Dessa forma, o FGTS passou a depender do sucesso do negócio e da saúde financeira dos atores envolvidos para ter satisfeitos os seus créditos.

Esclarecimentos dos responsáveis:

121. Alguns dos esclarecimentos relacionados a este investimento aplicam-se, por seus fundamentos, aos demais que dizem respeito à falta de garantias previstas nas normas do FGTS. Em síntese, os responsáveis apresentaram os seguintes argumentos (peça 61, p. 36):

a) considerando que o CCFGTS, por meio de suas resoluções, autorizou a aplicação em instrumentos como cotas de FII e debêntures, é decorrência lógica que sejam aceitas garantias

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

compatíveis com esses tipos de investimento. Essas salvaguardas têm fundamento na alínea 'n' do inciso I do art. 9º da Lei 8.036/90, que atribui ao CCFGTS a faculdade de estabelecer outras garantias para além daquelas expressamente elencadas na norma;

b) apesar de não se tratar propriamente de instrumento de dívida, a aquisição de cotas do FII Convida Suape apresenta garantias adicionais que fazem com que a operação se assemelhe àquele tipo de investimento, tais como: ações preferenciais, que conferem ao Fundo a primazia no recebimento de dividendos, com estrutura de dividendo mínimo obrigatório anual; acordo de suporte de acionistas para aporte de recursos em caso de insuficiência de recursos da Companhia para pagamento dos dividendos; opção de venda, a ser exercida contra a Conepar S.A.; mecanismo de venda forçada dos ativos de Convida Suape (terrenos) e opção de compra pelo Fundo da participação detida por Convida Participações S.A. no projeto, por valor simbólico (R$ 1,00);

c) quanto à garantia recebida, consistente na alienação fiduciária de 10% das ações da Cone S.A., destacou-se que, conforme laudo de 2016, essas ações tinham o valor de R$ 144 milhões, equivalentes a 151% do valor aportado até o momento no projeto (R$ 95 milhões);

d) a aquisição de cotas de Sociedade de Propósito Específico confere maior garantia ao investidor, uma vez que se trata de patrimônio segregado do pertencente à empresa envolvida. Além disso, ao possuir como garantia as cotas da SPE, tem-se o acesso indireto a seus ativos reais, na forma do eventual resultado da companhia, por meio da venda das unidades habitacionais, sem deter diretamente os ativos reais. Daí a razão de alterar o parecer de enquadramento para dele excluir a proposta de alienação fiduciária dos ativos-alvo da SPE.

Conclusão da equipe:

122. Tendo em conta esses esclarecimentos, associados ao da subseção atinente à eventual insuficiência do Relatório de Oportunidade de Investimento (ROI) (itens 134-146 seguintes), conclui-se que a estrutura de garantias efetivamente utilizada decorreu da natureza das operações aprovadas pela Vifug na fase de enquadramento.

123. Em outros termos, se foram aprovados investimentos em renda variável, ainda que em dissonância com as normas do FGTS, era natural que as garantias também apresentassem a mesma divergência, sendo este um dos efeitos reais da falha de enquadramento. Dessa forma, há uma só conduta irregular, consistente no enquadramento, e que já foi tratada nos itens 33-110 deste relatório, com identificação dos específicos responsáveis.

124. Ressalta-se, ademais, que o ato de realizar enquadramento também abrange a análise da adequação das garantias propostas, ou seja, 'enquadrar' engloba, entre outras coisas, afirmar que a estrutura de garantias está de acordo com a normatização do FGTS. Assim, foram os mesmos responsáveis já apontados os que atestaram a regularidade das garantias apresentadas. Não compete, portanto, realizar audiências distintas pela mesma conduta.

125. Apesar disso, cabe destacar que o dispositivo da Lei 8.036/90 citado pelos responsáveis (art. 9º, inciso I, alínea 'n') não legitima a ação da Caixa, uma vez que trata da prerrogativa do Conselho Curador (e não do Agente Operador) de estabelecer modalidades de garantias adicionais àquelas que são expressamente previstas na norma. E o CCFGTS, mesmo tendo essa prerrogativa, limitou-se a informar que as garantias exigidas eram aquelas constantes da Lei. Assim, a Vifug, ao aceitar novas modalidades de garantias, acabou por usurpar prerrogativa exclusiva do Conselho Curador.

126. Considerando a exposição, especialmente no tocante ao vício de origem do enquadramento, não se apresentam propostas de encaminhamento relacionadas a este achado. Quanto aos demais esclarecimentos, atinentes às específicas garantias, o tema é retomado a partir do item 134 deste relatório.

II.B - Porto Maravilha

Situação encontrada:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

127. Ao realizar a análise do investimento no Porto Maravilha, para fins de enquadramento da proposta, a Sufug aprovou-o, a despeito de ele não consignar garantias. Em síntese, os ganhos projetados para o FGTS somente se materializariam em caso de valorização dos Cepac e dos terrenos a serem adquiridos pelo FII Porto Maravilha, cuja totalidade das cotas seriam posteriormente adquiridas por aquele Fundo.

128. Entretanto, a Lei 8.036/90, por seu art. 9º, estabelece que todas as aplicações dos recursos do FGTS devem ter garantias. Na mesma linha, o item 4.2 da Resolução CCFGTS 578/2008. Dessa forma, não é admitido que investimento sujeite o Fundo às flutuações do mercado (quer seja financeiro, quer seja imobiliário).

Critério de auditoria:

- Art. 9º, I, da Lei 8.036/90, c/c o item 4.2 da Resolução CCFGTS 578/2008.

Evidências:

- PA GEAVO 036, de 26/11/2010 (peça 43, p. 1);

- PA GN Ativo do FGTS 12, de 9/5/2011 (peça 43, p. 7);

- PA GEFOM 002, de 30/1/2015 (peça 43, p. 9).

Causas:

- Não identificadas.

Efeitos reais e potenciais:

129. A eventual flutuação negativa dos preços dos Cepac e/ou dos terrenos que compõem o portfólio do FII Porto Maravilha podem levar o FGTS a prejuízos, sem que eles sejam sustentados por garantias. Em alguma medida, já houve a materialização desse prejuízo, pois o FGTS foi obrigado a aportar no FII PM R$ 1,5 bilhão adicional em relação a seu aporte inicial. Além disso, o envolvimento das empresas responsáveis pelo projeto na Operação Lava-Jato também contribui negativamente para o sucesso dos negócios.

Esclarecimentos dos responsáveis:

130. Além das alegações apresentadas no achado anterior, que também se aplicam a este, os responsáveis, em síntese, apresentaram os seguintes esclarecimentos (peça 61, p. 36):

a) é inverossímil o pressuposto de que as garantias apresentadas na realização de empréstimos ou financiamentos tradicionais não se sujeitam às flutuações de mercado, tendo em vista que mesmo elas dependem da efetiva construção e vendas das unidades, que estarão sempre sujeitas àquelas oscilações;

b) apesar de o investimento realizado pelo FGTS não conferir ao Fundo o recebimento em garantia dos ativos reais representados pelos Cepac e terrenos, como funcionaria em uma operação tradicional de crédito, os ativos são de propriedade do próprio FII Porto Maravilha, que pode deles dispor no momento em que julgue mais adequado, ampliando a segurança da operação.

Conclusão da equipe:

131. Quanto às alegações, apesar de os ativos oferecidos em garantia, mesmo em operações tradicionais de dívida, sujeitarem-se às flutuações de mercado, ressalta-se que, nos investimentos de renda variável, a figura do devedor desaparece, e os riscos da volatilidade passam todos ao proprietário dos ativos, no caso, o FGTS.

132. Em outras palavras, ao tempo que, nas operações de crédito, é possível executar a dívida, buscando-se até mesmo outros bens do devedor, no caso de perecimento ou insuficiência posterior das garantias, ou impor restrições creditícias ao inadimplente, isso não ocorre com ativos de renda variável, já que o prejudicado é o mesmo proprietário dos ativos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

133. São igualmente válidas as considerações atinentes ao achado anterior, relacionadas à desnecessidade de realizar audiência em separado para o estabelecimento de garantias, uma vez que o tema já foi adequadamente tratado na subseção que cuidou do enquadramento da operação.

III - Emissão de Relatório de Oportunidade de Investimento sem análise da suficiência da única garantia aceita pela legislação do FGTS

Situação encontrada:

134. Após o enquadramento prévio do investimento no FII Convida Suape pelo Agente Operador do FGTS, foi confeccionado o respectivo Relatório de Oportunidade de Investimento (ROI). Entretanto, o ROI incluiu garantia consistente na alienação fiduciária de ações representativas de 10% do capital social da Cone S.A, que não constava dos pareceres de enquadramento (peça 51, p. 84).

135. Ao analisar a nova estrutura do investimento, o setor jurídico da Caixa, por intermédio da NJ 6.880/2014 (peça 50), concluiu que apenas aquela garantia atendia aos requisitos legais, nos seguintes termos:

> *'5.2 Insta ressaltar que, das garantias noticiadas acima,* ***somente a alienação fiduciária de ações atende ao disposto no item 4.2.1 da Resolução 681/2012*** *(na mitigação dos riscos serão exigidas as garantias admitidas pela legislação do FGTS), já que a Lei 8.036/90 admite a alienação fiduciária de bens móveis (art. 9º, I, I). Nesse passo, cabe à unidade proponente avaliar a suficiência dessa garantia para a mitigação dos riscos da operação, nos termos do item 4.2.1 da Resolução' (grifou-se).*

136. Apesar de a referida nota jurídica, de novembro de 2014, ser posterior à data do ROI (produzido em outubro/2014), e dirigida a setor distinto do responsável pela elaboração do documento (destinada à Gefom), seus fundamentos, de sólidos, eram de observância obrigatória. Esse entendimento ganha reforço ante a existência do rol de garantias do art. 9º e do seguinte dispositivo da Lei 8.036/90:

> *'Art. 9º (...)*
>
> *§ 5º As garantias, nas diversas modalidades discriminadas no inciso I do* ***caput*** *deste artigo, serão admitidas singular ou supletivamente,* ***considerada a suficiência de cobertura para os empréstimos e financiamentos concedidos*** *' (grifou-se).*

137. A partir do excerto, conclui-se que, dentro de um rol taxativo de garantias, pode o responsável pela aplicação dos recursos FGTS utilizá-las, isolada ou cumulativamente, desde que suficientes para cobrir os empréstimos e financiamentos concedidos. Assim, quaisquer precauções adotadas fora do referido rol, ainda que se dê a elas o nome de garantias, não devem ser consideradas na aferição da suficiência de cobertura da operação.

138. Tendo isso em conta, extrai-se do ROI que não houve particular análise da suficiência dessa específica garantia, mas sim de toda a estrutura da operação. Ocorre que as demais precauções adotadas não podem ser consideradas como garantias para fins de aplicação de recursos do FGTS, por absoluta falta de previsão normativa.

139. Dessa forma, competia aos responsáveis pela elaboração do ROI atestar a suficiência da única garantia aceita pela Lei 8.036/90 para cobrir os riscos associados ao empreendimento, o que não ocorreu.

140. Ressalta-se, ainda, que um dos subscritores do ROI, o Sr. Vitor Hugo dos Santos Pinto, Gerente Nacional da Gemob ao tempo da produção do documento, teve sua prisão preventiva decretada, no âmbito da Operação ***Sépsis****, em 31/5/2017, por suposto recebimento de vantagens indevidas em razão de suas atividades profissionais de gestor de recursos do FGTS.*

Critério de auditoria:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

- Art. 9º, I, e § 5º da Lei 8.036/90, c/c o item 4.2.1 da Resolução CCFGTS 681/2012.

Evidências:

- ROI (peça 51);

- NJ 6.880/2014 (peça 50).

Causas:

- Não identificadas.

Efeitos reais e potenciais:

141. As únicas garantias admitidas pela legislação do FGTS apresentadas na operação podem eventualmente ser insuficientes à cobertura do valor total do aporte autorizado, equivalente a R$ 530 milhões.

142. Nesse sentido, basta cogitar que foram apresentadas como garantia apenas 10% das ações da Cone S.A. Se se admitir que esse percentual valia, ao tempo do ROI, os referidos R$ 530 milhões, seria imperioso concluir que o universo total de ações da Companhia (100%) era de R$ 5,3 bilhões. Mas não há informações mínimas no ROI que indiquem ser esse o valor da Cone S.A.

Esclarecimentos dos responsáveis:

143. Em síntese, os responsáveis alegaram que, ao contrário do disposto neste achado, foi sim realizada análise da suficiência de garantias da operação, conforme se verifica na página 97, item 6.8.2.8 – Desmobilização de Ativos, do Relatório de Oportunidade de Investimento. A análise compreendeu, por exemplo, os seguintes aspectos (peça 61, p. 36-39 e 41-47):

a) foi realizada avaliação independente da Cone S.A. em 31/12/2013, que trouxe um valor de R$ 1,914 bilhão para a Companhia, atribuindo, por consequência, um valor de R$ 191 milhões para as ações oferecidas em garantia, sendo que, em 2014, essas ações valiam R$ 217,8 milhões;

b) as garantias apresentadas não se limitaram às elencadas neste achado, já que também constavam outras, descritas do item 121 deste relatório;

c) por ser investimento de renda variável, a aplicação em cotas de FII impede a constituição de gravame sobre os ativos, nos mesmos moldes em que se processa para ativos de renda fixa. Apesar disso, foram negociadas garantias que, tanto por sua natureza quanto pela suficiência, conferiram atendimento pleno às normas aplicáveis à Carteira Administrada do FGTS;

d) esse conjunto de salvaguardas acabou por configurar, em sua essência, verdadeira garantia real sobre os terrenos;

e) além disso, apesar de não se tratar de operação de renda fixa, incorporou-se à estrutura diversos elementos típicos de uma operação de empréstimo e financiamento, como:

e.1) destinação dos recursos: como em um financiamento tradicional, os recursos aportados no FII deveriam ser aplicados nas áreas financiadas;

e.2) prazos: o investimento do Fundo no projeto tem prazos definidos para cada fase, tanto de carência para início do recebimento de dividendo (retorno dos valores aportados) quanto de amortização de cotas;

e.3) taxa: estabelecimento de fluxo de dividendos mínimos suficientes para proporcionar ao FII o retorno de TR + 10,5% a.a;

e.4) fluxo de pagamento: da mesma maneira de uma dívida, há obrigação de a SPE pagar parcelas previamente estabelecidas, na forma de dividendos obrigatórios;

e.5) garantias: foi montada estrutura de garantias tanto do projeto quanto perante a contraparte Conepar S.A.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

Conclusão da equipe:

144. Na mesma linha das subseções anteriores, os esclarecimentos dos responsáveis demonstraram que a estruturação do investimento decorreu do tipo de aplicação que foi efetivamente aprovada pelo Agente Operador na fase de enquadramento. Logo, a atuação da Viter limitou-se a estruturar a operação em conformidade com a natureza do investimento aprovado. Em outras palavras: se não foi aprovada operação de crédito, tal qual reclama a Lei 8.036/90, não poderia a Viter adotar todas as cautelas características desse tipo de negócio.

145. Ressalta-se, no entanto, que, apesar de os responsáveis terem alegado que realizaram análise da suficiência da única garantia admitida (alienação fiduciária das ações da Conepar), não se demonstrou que ela bastasse à cobertura de toda a operação, que montava R$ 530 milhões, mas apenas da parcela efetivamente desembolsada até o momento (R$ 95 milhões). Apesar da decisão atual de não realizar novos aportes, essa não era uma premissa absoluta da decisão de investimento, que poderia alcançar ou não o valor global.

146. Apesar disso, tendo em vista as razões já expendidas, não se apresenta proposta de encaminhamento para este achado. Outrossim, a Viter adotou salvaguardas adicionais que visaram dar maior segurança à operação, ainda que dissonantes das normas do FGTS.

IV - Utilização de recursos do FGTS para compensar exposição a riscos não coberta pela taxa autorizada pelo Fundo

Situação encontrada:

147. A Caixa possui norma interna que possibilita a compensação de riscos extraordinários de propostas de investimentos da CA FGTS com a aplicação de recursos do próprio Fundo em títulos públicos, contrariando as normas do Conselho Curador que regulam o tema. Essa regra consta do manual FP 263 014, nos seguintes termos (peça 44, p. 35):

> *'4.3.1.6 Após a deliberação pelo Comitê de Investimento de Recursos do FGTS por meio de Fundos Especiais e Carteiras Administradas, demanda à SUCOR o cálculo da suficiência da taxa de risco para a mitigação dos riscos de mercado e de crédito da operação, **propondo a segregação de títulos públicos para complementação desta taxa, caso constatada a insuficiência**' (grifou-se).*

148. Inicialmente, destaca-se que, por intermédio das alíneas 'a' e 'b' do item 3.1 da Resolução 578/2008, o Conselho Curador do FGTS autorizou que, nas operações com recursos do Fundo que envolvam os instrumentos financeiros de que trata a norma, o Agente Operador cobrasse 1% a título de taxa de risco. Dessa forma, uma parcela dos ganhos do investimento ficaria retida pela Caixa, em lugar de ser repassada ao FGTS.

149. A referida taxa de risco se justifica porque o Agente Operador é obrigado a garantir remuneração mínima aos recursos do FGTS sob sua responsabilidade, e os novos investimentos autorizados criam riscos adicionais na gestão do Fundo.

150. Entretanto, analisando os pareceres da área de Risco Corporativo da Caixa (Sucor), verificou-se que, na hipótese de insuficiência da taxa autorizada pelo Conselho Curador para cobrir os riscos das operações propostas, a Caixa – em lugar de evitar os investimentos ou exigir garantias complementares para conduzi-los a um patamar compatível com a taxa de risco recebida – compensa o desequilíbrio apenas com investimento adicional em títulos públicos, utilizando as disponibilidades do próprio FGTS.

151. Em um dos pareceres prévios ao investimento na Aquapolo (PS SUCOR 231/10), a regra foi aplicada, conforme o seguinte trecho (peça 45, p. 3):

> *'**A taxa de risco de 1%** segregada ao Agente Operador **não é suficiente para a mitigação dos riscos** de mercado e crédito gerado na aquisição do ativo proposto, sendo necessário que a Carteira Administrada de Saneamento do FGTS tenha em sua*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

*composição um **saldo segregado de R$ 6,5 milhões em Títulos Públicos Federais remunerados à taxa SELIC** ou equivalente para compensar o déficit entre as remunerações esperadas do ativo e do passivo.'*

152. Extrai-se desse quadro que a Caixa, na aplicação dos recursos do FGTS, se permite fazer investimentos com retornos projetados inferiores aos previstos nas normas de regência, apenas pelo fato de administrar expressivo volume ocioso de recursos do Fundo, que, aplicados em títulos do Tesouro, já são suficientes para compensar eventuais maus negócios.

153. Tal situação está em dissonância com a normatização do FGTS porque, se o Conselho Curador destinou taxa específica para cobrir os riscos associados às operações, impõe-se ao Agente Operador a escolha de investimentos que, por sua configuração, não levem a Caixa a um nível de exposição não tolerado pela taxa de suporte.

154. Ademais, independentemente de novos investimentos, é natural esperar que os recursos ociosos do FGTS (não aplicados em projetos específicos) já estivessem aplicados em títulos públicos federais ou outros dotados de igual segurança, razão por que, na prática, a eventual materialização dos riscos previstos a cada novo investimento implicará efetiva diminuição do patrimônio potencial do FGTS.

155. Em outras palavras, dá-se ao FGTS um ganho que já era seu, a partir do investimento de suas próprias disponibilidades em títulos públicos. Por outro lado, se se materializam os riscos previstos, esses ganhos são consumidos e o seu patrimônio não alcança o melhor patamar possível.

156. Daí o CCFGTS escolher pagar uma espécie de seguro ao Agente Operador (1%), para que a ele se transfiram os riscos das aplicações, que podem ser mitigados pelas cautelas necessárias ou devem impor a reprovação da proposta de investimento.

Critério de auditoria:

- Resolução CCFGTS 578/2008, item 3.1, alíneas 'a' e 'b' (vigente à época do investimento);

- Resolução CCFGTS 681/2012, item 3, alíneas 'a' e 'b' (vigente atualmente).

Evidências:

- Manual FP 263 014 (peça 44);

- Parecer PS SUCOR 231/10 (peça 45).

Causas:

- Não identificadas.

Efeitos reais e potenciais:

157. Considerando que o FGTS já poderia auferir os rendimentos com a aplicação de suas disponibilidades em títulos públicos federais mesmo na hipótese de eventual inexistência dos investimentos de que trata a Resolução CCFGTS 578/2008, a regra da Caixa acabou por transferir ao Fundo os riscos não cobertos pela taxa autorizada pelo Conselho Curador, dado que, se materializados, terão o condão de consumir parcela dos referidos ganhos.

158. Ademais, a necessidade de investimento em títulos públicos para cobrir riscos excedentes de particular operação implica que esses mesmos recursos não podem ser destinados a outros possíveis tomadores, ou seja, a má qualidade dos financiamentos concedidos tem repercussão sobre todo o universo potencial de beneficiados, diminuindo-o.

Esclarecimentos dos responsáveis:

159. Sobre o assunto, os responsáveis informaram que, apesar de a área de riscos ter propugnado pela aquisição de títulos públicos para assegurar o nível de risco das operações, esse procedimento nunca foi realizado pelo Agente Operador, pois o risco da Carteira Administrada do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

FGTS 'é intrínseco à própria carteira, ou seja, não procede compensação com a aplicação dos títulos públicos' (peças 61, p. 47).

160. Ainda segundo os responsáveis, ocorreu justamente o contrário, pois 'a CA FGTS aplicou ao longo de sua existência R$ 15,6 bilhões, já devolveu ao FGTS R$ 8,8 bilhões e possui saldo de cerca de R$ 12 bilhões, conforme pode ser verificado nas demonstrações financeiras do FGTS'.

Conclusão da equipe de auditoria:

161. Os esclarecimentos não comprovaram que as condições integrantes do parecer PS SUCOR 231/10 não tenham sido efetivamente implementadas quando da realização do investimento aprovado. Ademais, é esperado que as operações somente sejam realizadas nas condições tratadas nas diversas instâncias decisórias ou de suporte, a exemplo da Sucor; ou que, alternativamente, o tratamento dissonante – em observância ao princípio da motivação – seja devidamente justificado, prévia e explicitamente.

162. Não bastasse isso, o tratamento aprovado no referido parecer apenas reproduz regra constante de norma vigente da própria Caixa, que, pelos motivos expostos neste achado, não condizem com o conjunto normativo do FGTS.

163. Sob outro aspecto, o parecer é claro ao indicar que a taxa efetivamente cobrada na operação, acrescida da taxa de risco, era insuficiente para cobrir as obrigações dela decorrentes junto ao FGTS, e essa insuficiência derivava da estrutura da proposta, que conduzia a uma relação risco-retorno incompatível com o custo do capital (retorno mínimo devido pela Caixa ao FGTS).

164. Nesses casos, mais adequado seria não realizar a operação ou alterar suas condições para um nível de riscos compatível, utilizando, como exemplo, o reforço de garantias ou a cobrança de taxa mais elevada, que garantisse – além do retorno mínimo exigido pelo FGTS – a cobertura dos riscos incorridos pela Caixa.

165. Considerando que o parecer em questão aplicou norma da própria entidade, conclui-se pela necessidade de determinar à Caixa que exclua a regra constante do item 4.3.1.6 de seu normativo interno FP 263 014.

166. Adicionalmente, também é necessário dar ciência à entidade de que as propostas de investimento de recursos da Carteira Administrada do FGTS que, por sua estrutura, recebam pareceres indicativos da insuficiência da taxa de risco autorizada pelo Conselho Curador não devem ser aprovadas no formato proposto.

167. Como justificativa da proposta, destaca-se que, apesar de a Resolução CCFGTS 681/2012 estabelecer taxas específicas para cada tipo de operação (item 3, alíneas 'a' e 'b'), a Caixa, no papel de Agente Operador, somente se obriga, por força da mesma norma (item 4.2.2), a assegurar ao FGTS rendimentos sobre o conjunto de investimentos do gênero (6% + TR). Assim, ainda que não se apliquem recursos do FGTS em títulos públicos para compensar o desequilíbrio na relação risco-retorno, o ônus de um eventual mau investimento acaba por recair sobre o próprio FGTS.

168. Tal efeito se dá porque, ao tempo em que a Caixa pode compensar um investimento de pior qualidade com a 'sobra' resultante da boa qualidade de outros, obrigando-se apenas pelo resultado global do conjunto de aplicações, essa compensação acaba por diminuir o resultado potencial que o Fundo poderia auferir caso todas as operações aprovadas apresentassem estrutura condizente com o nível de risco e taxa estabelecida pelo Conselho Curador.

Proposta de encaminhamento:

- determinar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que altere o seu normativo FP 263 014, ou o que venha a lhe suceder, para dele excluir a regra constante do item 4.3.1.6, por infringência às alíneas 'a' e 'b' do item 3 da Resolução CCFGTS 681/2012, informando, no prazo de trinta dias, as medidas adotadas ao TCU;

- dar ciência à Caixa Econômica Federal de que a aprovação de propostas de investimentos de recursos da Carteira Administrada do FGTS que, por sua estrutura, recebam

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

pareceres prévios indicativos da insuficiência da taxa de risco aprovada pelo Conselho Curador do FGTS, nos moldes verificados no parecer PS SUCOR 231/2010, afronta a regra do item 3, alíneas 'a' e 'b', da Resolução CCFGTS 681/2012 e o princípio da eficiência, tendo em vista que podem ocasionar prejuízo àquele Fundo.

V – Ausência de estrutura formal e efetiva de controles internos que proporcionem segurança razoável das operações, de divulgação e de conformidade

169. Apesar de o manual FP 263 estabelecer um fluxo de análise das propostas de investimento da carteira administrada do FGTS, a Caixa não adota, nesse campo, mecanismos básicos voltados à observância de princípios elementares da Administração Pública, a exemplo da prestação de contas, legalidade, motivação, publicidade, impessoalidade e eficiência.

170. Considerando a responsabilidade pública sobre os recursos do FGTS, é esperada a adoção de padrões mínimos de formalização e motivação para as suas decisões no âmbito do processo de escolha de potenciais projetos financiados, sobretudo em face do caráter finito dos recursos e da multiplicidade de potenciais interessados.

171. Sob alguns aspectos, um bom guia para esses padrões mínimos consta da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo federal. Apesar de a atividade de investimento não equivaler propriamente à atuação administrativa, é razoável que a Caixa, na guarda dos interesses do FGTS, observe ao menos os aspectos fundamentais da norma, que são guia seguro para toda a Administração Direta e Indireta. Alguns desses fundamentos podem ser extraídos das seguintes passagens:

> *'Art. 2º* ***A Administração Pública*** *obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.*
>
> *§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.*
>
> *§ 4º O processo deverá ter suas páginas numeradas seqüencialmente e rubricadas.*
>
> .....
>
> *Art. 50. Os atos administrativos* ***deverão ser motivados****, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:*
>
> *(...)*
>
> *§ 1º A motivação deve ser* ***explícita****,* ***clara*** *e* ***congruente****, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.*
>
> *§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais* ***constará da respectiva ata*** *ou* ***de termo escrito****' (grifou-se).*

172. Além da Lei 9.784/99, as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) apresentam algumas características básicas dos controles internos, nos seguintes termos:

> *'72. A avaliação de riscos e de controle interno visa a avaliar* ***o grau em que o controle interno*** *de organizações, programas e atividades governamentais* ***assegura****, de forma razoável, que na consecução de suas missões, objetivos e metas,* ***os princípios constitucionais da administração pública serão obedecidos*** *e os seguintes objetivos de controle serão atendidos:*
>
> *I. eficiência, eficácia e efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;*
>
> ***II. integridade e confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações accountability****;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

> *III. conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria instituição;*
>
> *IV. adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida' (grifou-se).*

173. Esses mesmos conceitos, tanto da Lei 9.784/99 quanto da NAT, estão ainda em consonância com o documento do ***Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*** *(COSO) denominado* ***Integrated Framework: Application Techiques*** *(2013), que, entre outras coisas, sugere a adoção de requisitos mínimos relacionados às informações geradas. Apenas como exemplo, apresentam-se algumas passagens do documento nesse sentido:*

> *'Controle interno é um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar* ***segurança razoável*** *com respeito à realização dos objetivos relacionados a* ***operaçõe****s,* ***divulgação*** *e* ***conformidade****.*
>
> *(...)*
>
> *A Estrutura apresenta três categorias de objetivos, o que permite às organizações se concentrarem em diferentes aspectos do controle interno:*
>
> *• Operacional – Esses objetivos relacionam-se à* ***eficácia*** *e à* ***eficiência*** *das operações da entidade, inclusive as metas de desempenho financeiro e operacional e a* ***salvaguarda de perdas de ativos****.*
>
> *• Divulgação – Esses objetivos relacionam-se a* ***divulgações*** *financeiras e não financeiras, internas e externas, podendo abranger os requisitos de* ***confiabilidade****, oportunidade,* ***transparência*** *ou outros termos estabelecidos pelas autoridades normativas, órgãos normatizadores reconhecidos, ou às políticas da entidade.*
>
> *•* ***Conformidade*** *– Esses objetivos relacionam-se ao* ***cumprimento de leis e regulamentações*** *às quais a entidade está sujeita' (grifou-se).*

174. A ausência de estrutura formal e efetiva de controles internos que proporcione segurança razoável das operações evidencia-se nos subitens seguintes, nos quais são apresentadas situações comprobatórias da falta de robustez da governança da Caixa para mitigar riscos associados a desvios de mesma natureza dos relatados por Fábio Ferreira Cleto, além de outros.

175. Em razão de este achado agregar diversas constatações que levaram à conclusão da inexistência de estrutura formal e efetiva de controles internos que proporcionem segurança razoável das operações, de divulgação e de conformidade, os esclarecimentos dos responsáveis (e as correspondentes análises) são segregados em cada uma das subseções apresentadas a seguir. Ao fim do achado, apresenta-se proposta de encaminhamento única.

V.A - Documentos sem assinatura

176. Há diversos documentos que, apesar de servirem de suporte à tomada de decisão sobre os investimentos, não ostentam as assinaturas de quem os produziu. Essa ocorrência já tinha sido identificada pela própria apuração interna da Caixa, que elencou diversos casos do gênero (peça 30, p. 29, 58, 76, 77, 89, 103, 106, 165, 170, 182, 209, 212, 223 e 250).

177. Tal quadro impossibilita conhecer com precisão os responsáveis pelo conteúdo dos documentos, além de sua própria autenticidade, e, por consequência, se foram – efetiva e tempestivamente – submetidos às competentes instâncias decisórias.

178. Além disso, não se atende ao preceito constitucional da prestação de contas (art. 70, parágrafo único, da CF).

<u>Esclarecimentos dos responsáveis:</u>

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

*179. Os gestores argumentaram que muitos desses documentos não eram assinados em razão de serem públicos ou por estarem disponíveis em **sites** ou, ainda, por prática da instituição. Exemplificaram a ausência de assinaturas em relatórios anuais dos agentes fiduciários, relatórios emitidos por agentes de engenharia ou assessores técnicos e imobiliários, relatórios de auditoria de assessores legais e relatórios de **rating** de agências de risco de crédito, que, apesar da possibilidade de não estarem assinados, são disponibilizados em seus **sites** ou enviados via mensagem eletrônica (peça 61, p. 47 e 48).*

180. Sobre o Relatório de Oportunidade de Investimento, justificaram que, desde 2011, os nomes dos empregados envolvidos nas análises e elaboração do documento constam do relatório, sendo esses relatórios enviados como anexo aos votos por mensagem eletrônica aos membros dos comitês. Além disso, foi informado que a Caixa passou a exigir relatórios assinados dos assessores técnicos e jurídicos, nos termos da 'Norma Setorial 011' (peça 61, p. 48).

Conclusão da equipe:

181. Apesar de, em determinados casos, existirem renomadas instituições que emitem opiniões em documentos sem assinaturas, tal prática deve ser restringida ao máximo em operações relacionadas com recursos públicos ou que sejam fruto de políticas públicas, de modo a facilitar a identificação dos responsáveis pela elaboração dos documentos e trazer maior segurança de sua autenticidade.

182. Por outro lado, sobre os documentos relacionados com a análise e a gestão dos investimentos elaborados internamente pela Caixa, não é razoável que qualquer deles seja emitido sem assinaturas dos responsáveis. As assinaturas devem constar nos documentos, sob risco de comprometer a sua validade.

183. A inserção de assinaturas em documentos no âmbito da Caixa é de suma importância, mesmo que ainda não seja usual. A existência de documentos como o ROI apenas com os nomes dos funcionários, sem as devidas assinaturas, facilita a ocorrência de erros ou irregularidades, existindo riscos de serem inseridos nomes de pessoas que não emitiram o documento ou não estavam presentes em determinadas deliberações.

184. Da mesma forma, ainda que seja uma prática a falta de assinatura de documentos por parte de determinadas instituições e empresas de consultoria e de auditoria, é importante que os documentos sejam assinados e tenham um registro formal da entrega e de qual versão está sendo entregue. A solicitação de assinaturas para documentos relacionados com investimentos, especialmente os de elevada materialidade e/ou relevância, representa uma medida de prudência, boa gestão e que facilita a transparência e atuação dos controles internos e externos.

185. Quanto ao registro da entrega, caso não seja formalizado qual documento e versão foi entregue, aumentam os riscos de troca ou substituição após a entrega, sem que isso seja detectado pela Caixa ou por órgãos de controle. Sendo assim, a Caixa deve prezar pela devida assinatura de seus documentos e daqueles que recebe de fontes externas, além de ter condições de registrar qual foi o documento efetivamente recebido ou elaborado, de modo a evitar substituições indevidas.

186. Por fim, cabe destacar o subitem 4.7.6.1 da Norma Setorial 011 (peça 61, p. 49), que prevê o armazenamento de todos documentos e informações em meio físico e eletrônico, exigindo que sejam 'devidamente assinados e, se necessário, com firmas reconhecidas e registro em cartório'. Esse normativo demonstra que há a percepção por parte da Caixa de que assinaturas são importantes para a autenticidade e confiabilidade dos documentos, além de representar maior segurança e proporcionar uma responsabilização mais efetiva.

187. A título de exemplo, os seguintes documentos devem ter as assinaturas de seus emissores:

- Relatório de auditoria legal ou de opinião legal; e

- Relatórios de Oportunidade de Investimento (ROI).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

V.B - Inexistência de processos (físicos ou eletrônicos) para a análise das propostas de investimentos

188. A partir do exame de resposta apresentada pela Caixa (peça 20, p. 3-4) à requisição desta equipe de auditoria (peça 17, p. 2), identificou-se que não existem processos físicos ou eletrônicos nos quais toda a documentação gerada seja sistematicamente arquivada, de tal forma que se permita aos órgãos de controle e à sociedade conhecer quais foram todos os elementos que, efetivamente, serviram de suporte às decisões adotadas, desde o ingresso da proposta até a sua aprovação em última instância. Além disso, uma adequada formalização dos processos mitiga os riscos de adulteração, extravio e inserção indevida de documentos.

189. Ademais, a inexistência de processo do gênero – que abrigue inclusive todas as comunicações entre as partes envolvidas – permite que o formato final dos investimentos derive de interações entre as partes que não se encontram devidamente registradas, dando margem a 'negociações por fora', como as tratadas na delação de Fábio Ferreira Cleto.

190. Por consequência, nesse ponto também não se atende à necessidade de prestar contas, além de possibilitar a infringência de outros princípios da Administração Pública, a exemplo da publicidade.

Esclarecimentos dos responsáveis:

191. Os gestores relataram que o arquivamento das informações que subsidiam as análises dos investimentos é realizado em servidores vinculados à Viter, que os organiza em pastas e diretórios com acesso restrito às pessoas diretamente ligadas às áreas de análise. Acrescentaram que existe a 'Norma Setorial 011', relacionada com a gestão da informação, e enviaram transcrição de parte do normativo (subitens 4.7.6.1 a 4.7.6.8), conforme peça 61, p. 48-50.

192. Informaram também que a Viter não dispõe de tecnologia para classificação, ordenamento, armazenamento e disponibilização de arquivos, apesar de o assunto estar com prioridade em seu planejamento de longo prazo, inclusive há um Grupo de Trabalho de Governança multidisciplinar para melhorar sua gestão (peça 61, p. 49-50).

Conclusão da equipe:

193. A partir da leitura dos subitens informados da Norma Setorial 011, cabem as seguintes considerações:

a) o subitem 4.7.6.1 prevê o armazenamento de todos documentos e informações em meio físico e eletrônico, exigindo que sejam 'devidamente assinados e, se necessário, com firmas reconhecidas e registro em cartório';

b) o subitem 4.7.6.8 ressalta a importância da qualidade dos arquivos para atendimento das demandas dos órgãos de controle e para a própria gestão das operações.

194. Como dito na subseção específica sobre a ausência das assinaturas, percebe-se que o próprio normativo da Caixa destaca a importância das assinaturas nos documentos e da adequada gestão dos arquivos. A realização de operações com elevada materialidade e riscos, como é o caso de investimentos bilionários com recursos de terceiros, deve ocorrer com o maior controle possível, o que não está ocorrendo nas operações analisadas.

195. Apesar de a Viter informar que montou grupo de trabalho destinado a examinar este assunto e indicar que o tema é prioritário, destaca-se que o assunto está sendo tratado em seu planejamento de longo prazo. Entretanto, é importante que tais deficiências sejam ajustadas com a maior brevidade possível, o que torna incompatíveis os ajustes requeridos com o 'longo prazo'.

V.C – Falta de motivação das alterações dos investimentos propostos

196. O processo de análise de propostas de investimento envolve a emissão de pareceres e aprovações de diversos setores da Caixa, nos quais são consignadas as características dessas operações. Constatou-se, em relação aos investimentos examinados, que, ao longo daquele processo,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

há múltiplas alterações nas condições, sem que sejam adequadamente evidenciadas as razões pelas quais os sucessivos pronunciamentos não guardam relação com os que os antecederam. Dentre os tipos de variações ocorridas, citam-se: valor do financiamento, prazos, garantias, taxa de remuneração etc.

197. A falta de motivação explícita equivale à tomada de decisão baseada em razões ocultas, que podem decorrer de interações informais (ou ao menos não arquivadas sistematicamente) dos agentes da Caixa com os proponentes e/ou com outros empregados ou setores da própria entidade. Portanto, não sendo possível conhecer com clareza as razões dos ajustes, não se pode concluir se foram realizados nos limites da legalidade e de acordo com os princípios da Administração Pública, ou se, ao contrário, ocorreu qualquer ingerência indevida para essas modificações.

198. Essa fragilidade é um aspecto que seria mitigado caso a Caixa observasse o princípio da motivação, que é tratado no art. 2º da Lei 9.784/99 nos seguintes termos:

> *'Art. 50. (...)*
>
> *§ 1º A motivação deve ser **explícita**, **clara** e **congruente**, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato' (grifou-se).*

199. Em um dos casos, o investimento do FII Caixa Convida foi inicialmente aprovado no valor de R$ 340 milhões, por intermédio do PA GN Ativo do FGTS Operações de Mercado 001/2013. Na sequência, esse valor passou a R$ 500 milhões, mediante novo parecer do mesmo setor (003/2013), para que fossem incluídos no objeto financiado a produção de unidades habitacionais enquadradas no Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Entretanto, o parecer não traz elementos mínimos que informem o porquê da inclusão, se derivada da provocação do interessado, de iniciativa pessoal de quem produziu o parecer ou por outra razão.

200. E na fase seguinte, quando feito o Relatório de Oportunidade de Investimento, já por outro setor, o valor investido saltou para R$ 530 milhões, sem mais uma vez ficar claro o motivo da alteração.

201. Como exemplo do quadro geral modificações, o documento posto à peça 31 traz o histórico de três dos investimentos analisados. Além disso, os principais documentos de cada operação que foi objeto da delação premiada de Fábio Ferreira Cleto constam das peças 32 a 37 (dossiês) como itens não digitalizáveis.

<u>Esclarecimentos dos responsáveis:</u>

202. Os gestores citaram documentos e até e-mails para justificar as alterações nas análises e operacionalizações dos investimentos. Para isso, enviaram imagens de documentos relacionados com as operações (peça 61, p. 50-56).

<u>Conclusão da equipe:</u>

203. Ainda que considerados razoáveis os motivos para as alterações operadas, o simples fato de serem necessárias as explicações apresentadas reforça a importância de existir um processo que agregue, de forma sequencial e sistemática, a documentação completa de análise dos investimentos, contendo, portanto, todo o histórico das operações, o que abrange as justificativas para eventuais mudanças nas condições negociais.

204. Não é razoável que a compreensão dessas mudanças dependa da coleta de inúmeros documentos esparsos e sem uma clara conexão. Um gestor precavido deve ter ciência da importância da estruturação de seus processos e da necessidade de motivação de suas decisões, bem como de sua importância para reduzir riscos e trazer maior transparência para as atividades realizadas.

V.D - Inexistência de processo seletivo público

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

205. A escolha de projetos não decorre de processo seletivo, dotado de critérios objetivos ao qual se confira ampla publicidade e que, portanto, oportunize iguais condições de acesso a todos os possíveis interessados (peça 20, p. 4-6).

206. A necessidade de adoção de formato equivalente deriva de princípios fundamentais da Administração Pública, tais como:

a) publicidade – a atuação administrativa pública deve ser dotada da mais ampla divulgação possível;

b) impessoalidade e moralidade – na medida em que se dá mais amplo conhecimento da disponibilidade de recursos do FGTS e são adotados critérios objetivos para sua alocação, menor é a chance de haver direcionamentos equivalentes aos confessados pelo ex-Vice-Presidente da Caixa;

c) eficiência – com a presença de maior número de interessados, aumenta-se a chance de selecionar, ao mesmo custo, projetos que melhor atendam aos objetivos do FGTS.

Esclarecimentos dos responsáveis:

207. Os gestores ressaltaram que pretendem aplicar um procedimento similar ao do FI-FGTS, no qual ocorrerão chamadas públicas para recebimento de projetos de investimento para as Carteiras Administradas do FGTS, previsto ainda para o primeiro trimestre de 2018. Reforçam que tal prática irá aprimorar a governança, a transparência, impessoalidade e eficiência dos investimentos (peça 61, p. 56-57).

Conclusão da equipe:

208. A importância de realizar chamadas públicas e dar publicidade para o recebimento de projetos de investimentos por parte da Caixa é percebida pelos gestores. Foi informado que tal prática deve estar ocorrendo até o fim do primeiro trimestre de 2018, o que merece ser ressaltado como uma atitude positiva da gestão em busca da melhoria de seus processos.

V.E - Conflito de interesse na produção/aprovação de pareceres

209. A Caixa informou que é possível que uma determinada pessoa participe diretamente do processo de análise de proposta de investimento e, posteriormente, seja conduzida para desempenhar atividade remunerada na específica empresa ou projeto investido (peça 27, p. 1; peça 28, p. 1).

210. Tal possibilidade implica conflito de interesses, tendo em vista que cria incentivo à aprovação de investimentos que ofereçam cargos remunerados, em evidente afronta ao princípio da impessoalidade e moralidade.

Esclarecimentos dos responsáveis:

211. Os gestores informaram que estão adotando algumas medidas para reduzir esse risco. Até o momento vedaram a participação dos empregados por 36 meses no Conselho de Administração ou no Conselho Fiscal das empresas após a subscrição das operações que tenham participado nas estruturações. Acrescentaram que ainda estão adotando outras medidas na revisão da Política de Governança da Caixa (peça 61, p. 57).

Conclusão da equipe:

212. Entende-se que evitar conflito de interesses entre os responsáveis pela triagem e análise dos investimentos é essencial para trazer maior independência nas análises dos investimentos e evitar que ocorram ingerências nessas atividades. É importante a adoção de ajustes para que os empregados da Caixa que estejam analisando as operações não se utilizem dessa prerrogativa para obterem quaisquer vantagens pessoais ou de terceiros e, por outro lado, não sofram pressão para que pratiquem ou deixem de praticar atos de forma irregular durante as análises e gestão desses investimentos.

V.F - Reuniões de colegiados realizadas sem a presença de participantes obrigatórios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

213. Em apuração preliminar da própria Caixa, tendo por objeto os investimentos tratados na delação de Fábio Cleto, a entidade identificou que, no processo de aprovação dos investimentos, diversas decisões foram tomadas por colegiados sem a participação de componentes cuja presença era imponível pelos normativos da entidade, e sem justificativa nas correspondentes atas de reunião. Exemplos: rodapés das páginas 32, 51, 81, 93, 98 e 142 da peça 30.

214. Quanto a esse tema, a adoção de específica estrutura de governança pela entidade leva a crer que esse tenha sido o desenho que a Caixa julgou mais adequado para a seleção das melhores propostas de investimento. Por consequência, se determinado setor ou agente é chamado a participar do processo, por expressa disposição normativa, a sua ausência implica prejuízo para o fluxo de segurança técnica pensado pelo gestor.

215. Além disso, abre-se possibilidade de afastar das deliberações agentes que, por sua posição técnica, eventualmente não concordem com o tratamento dispensado à proposta de investimento. Dessa forma, abstendo-se de comparecer às reuniões deliberativas, ele tanto não se obriga a apor sua concordância, como igualmente não se indispõe com a chefia.

Esclarecimentos dos responsáveis:

216. Os gestores informaram que ocorreram deliberações nos termos relatados neste relatório, entretanto, justificaram que as ausências estavam normativamente amparadas, por motivo de férias, de destacamento ou de vacância do cargo (peça 61, p. 57 e 58).

Conclusão da equipe:

217. A possibilidade de os colegiados da Caixa adotarem decisões sem a presença de participantes obrigatórios atenta contra a própria estrutura de governança adotada pela entidade. Se, por suas próprias normas, julga-se necessária a participação de representantes de determinados setores, é porque a entidade, ao montar aquela estrutura, considerou a sua potencial contribuição para o alcance de seus resultados.

218. Logo, há um contrassenso em deliberar na ausência desses atores. Isso não impede que pessoas determinadas sejam substituídas (quando em férias, por exemplo), desde que a indicação do específico substituto derive de previsão normativa expressa e anterior. O que não pode ocorrer, tal qual verificado, é a simples ausência, sem substituição e sem qualquer justificativa explícita nas competentes atas, ou mesmo a substituição por pessoa não autorizada normativamente. Resumindo, se inexistente a figura normativa do substituto, o colegiado não pode deliberar até que o participante obrigatório retorne a seu cargo, ou que este seja preenchido por outra pessoa.

219. Além disso, tem-se potencial risco de a prática permitir que somente se realizem reuniões de colegiados quando ausentes aqueles integrantes que, ostensiva e previamente, se coloquem contra o posicionamento dos presentes.

220. Ante o exposto, as informações apresentadas pelos gestores reforçam o risco de fragilizar a estrutura dada aos colegiados, ameaçando a eficácia desse mecanismo de controle. Faz-se necessário, portanto, cessar essas brechas, de modo que os colegiados não sejam reunidos ou que, ao menos, não possam deliberar sem suas cadeiras devidamente preenchidas, quer seja por seus titulares, quer seja pelos substitutos designados normativamente.

V.G - Aprovação final dos investimentos antes da conclusão de pareceres externos

221. As operações são aprovadas em última instância dentro da Caixa mesmo antes de terem sido produzidos todos os pareceres associados aos investimentos, especialmente os pareceres jurídicos externos. São exemplos:

a) Convida Suape – O Relatório de Auditoria Jurídica foi concluído em 6/5/2015 (peça 46, p. 1), mas a operação já havia sido aprovada pelo CGAT (peça 46, p. 80) em 11/11/2014 e pelo CFGL (peça 46, p. 76) em 2/12/2014;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

b) Essencis – A Opinião Legal foi concluída em 19/10/2011 (peça 47, p. 1), mas a operação já havia sido aprovada pelo CFGL (peça 47, p. 7) e pelo CGAT (peça 47, p. 10) em 20/12/2010;

c) Haztec – A Opinião Legal foi concluída em 16/6/2011 (peça 48, p. 1), mas a operação já havia sido aprovada pelo CGAT (peça 48, p. 12) em 14/4/2011 e pelo CFGL (peça 48, p. 8), em 31/5/2011; e

d) Lamsa – A Opinião Legal foi concluída em 31/5/2012 (peça 49, p. 1), mas a operação já havia sido aprovada pelo CGAT (peça 49, p. 9) e pelo CFGL (peça 49, p. 7) em 25/4/2012.

222. Os pareceres jurídicos apontam riscos relevantes associados aos negócios que deveriam ser considerados no curso da análise das propostas de investimento. Portanto, não é adequado que, antes disso, já tenham sido determinadas – como foram – as taxas de retorno e as garantias exigidas.

Esclarecimentos dos responsáveis:

223. Os gestores se manifestaram discordantes das constatações expostas no relatório (peça 61, p. 58-63). De início, informaram que o documento emitido não é 'Relatório de Auditoria Jurídica', mas 'Opinião Legal', o que foi ajustado neste relatório, quando aplicável.

224. Afirmaram ainda que o relatório preliminar não pode ser considerado como insuficiente para a análise e tomada de decisão dos membros do comitê. Ressaltaram a relevância da ***due diligence*** *para a transparência e segurança nas transações empresariais sob o enfoque contábil e jurídico, de modo a subsidiar os gestores e os investidores dos riscos e informações relevantes afetos aos investimentos. Nesse sentido, serve para definição dos instrumentos definitivos à concretização da operação e o respectivo preço.*

225. Informaram que, até o momento da formalização dos investimentos, deve haver uma confirmação das condições previstas nas etapas anteriores, de modo a evitar alterações com impactos relevantes para os investimentos. Finalizando esse assunto, ressaltam que a nomenclatura 'liminar' se deve ao fato de, no momento da deliberação, ainda não constar a assinatura do escritório de advocacia; entretanto, não se trata de um relatório incipiente ou insuficiente, de modo que os elementos necessários à fundamentação da decisão dos colegiados já estão presentes no relatório de ***due diligence*** *'preliminar'.*

226. Os gestores citaram as operações de Lamsa, Essencis, Haztec e Convida Suape, com a cronologia de emissão dos documentos, para justificar que os apontamentos trazidos por essa equipe de auditoria não devem se sustentar.

Conclusão da equipe:

227. Ainda que, eventualmente, os gestores estivessem munidos de todos os elementos necessários à tomada de decisão, tal qual alegado, de tal sorte que os relatórios finais não trouxessem quaisquer elementos adicionais relevantes, a falta de processo físico, com arquivamento cronológico, associado ao fato de existirem diversos documentos sem assinatura ou data, impede que se conheça com precisão o efetivo momento em que cada ato da análise dos investimentos aconteceu, e, por consequência, quais foram os efetivos insumos de cada decisão.

228. Isso reforça a necessidade de evidenciar adequadamente todas as etapas em um processo, físico ou eletrônico, datado, assinado, sequencialmente formalizado, para que seja comprovada sua fidedignidade a todos interessados, evidenciando sua adequação e prevenindo a ocorrência de erros e fraudes no decorrer das análises.

229. Sendo assim, reiteram-se as observações relacionadas a diversas fragilidades e riscos resultantes da inexistência de uma documentação sequenciada, com datas e assinaturas, opiniões e decisões (processo físico e/ou eletrônico). Essa falta de organização e de transparência concorre para as fraudes e erros apontados na delação de Fábio Ferreira Cleto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

Critério de auditoria:

- Art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal (princípio da prestação de contas): a ausência de um processo que agregue toda a documentação, dotada da formalização devida, incluindo assinatura e outros elementos informativos, impede a efetiva prestação de contas da aplicação dos recursos do FGTS;

- Princípio da Legalidade: maculado ante a inobservância a diversos normativos que impunham a presença de agentes às reuniões dos colegiados responsáveis pela apreciação dos investimentos, sem a devida justificativa;

- Princípio da eficiência: maculado em razão de não existir processo competitivo, baseado em critérios objetivos e de amplo conhecimento, que busque a seleção da proposta mais vantajosa para os fins do FGTS. Além disso, também incorre em mesmo erro a aprovação das condições sem conhecimento das conclusões finais do Relatório de Auditoria Jurídica;

- Princípio da impessoalidade: a inexistência de processo seletivo autoriza a aplicação de critérios subjetivos, e mesmo o direcionamento de aplicações dos recursos do FGTS;

- Princípio da moralidade: ante a possibilidade de direcionamento, afronta-se também a moralidade administrativa;

- Princípio da motivação: as sucessivas mudanças nas condições dos investimentos sem suficiente justificativa das alterações maculam este princípio;

- Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, item 72;

*- **Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO): Integrated Framework: Application Techiques** (2013).*

Evidências:

- Citadas em cada subitem.

Causas:

- Não identificadas.

Efeitos reais e potenciais:

230. O efeito real mais evidente deste achado consiste nos desvios funcionais confessados pelo ex-Vice-Presidente da Caixa, que foram facilitados, em boa medida, pela existência das fragilidades apontadas.

231. Entretanto, o sistema, tal qual diagnosticado, ainda é extremamente suscetível a novas ocorrências do gênero, uma vez que: i) não há adequada documentação de todo o trâmite de análise de investimento que comprove cada passo adotado; ii) não há prévio processo seletivo público, o que facilita direcionamentos; iii) existem incentivos à aprovação de investimentos que não atendem necessariamente aos interesses do FGTS, também facilitando o direcionamento; iv) não se observam inteiramente as salvaguardas estabelecidas pela governança da Caixa, fragilizando o sistema montado pela entidade.

Proposta de encaminhamento: determinar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo de sessenta dias, em observância aos princípios insculpidos no art. 37 e ao dever de prestar contas constante do art. 70, parágrafo único, ambos da Constituição Federal, apresente plano de ação para instalar estrutura formal e efetiva de controles internos que proporcione segurança razoável das operações, de divulgação e de conformidade do processo de investimento da Carteira Administrada do FGTS, especialmente voltados para afastar as seguintes desconformidades:

a) falta de assinatura em documentos de suporte das decisões de investimento;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

b) inexistência de processos (físicos ou eletrônicos) para análise das propostas de investimento;

c) ausência de motivação explícita das mudanças das condições dos investimentos propostos, devidamente inserida no processo referido no item 'b' acima;

d) inexistência de processo seletivo público, baseado em critérios objetivos e ao qual se dê ampla publicidade;

e) possibilidade de os participantes do processo de análise das propostas de investimento serem posteriormente designados para desempenhar funções remuneradas nas empresas e projetos investidos, com potencial conflito de interesses;

f) realização de reuniões de colegiados sem a presença de participantes obrigatórios ou de seus substitutos indicados de forma prévia nas normas de regência;

g) aprovação final dos investimentos antes da conclusão de pareceres que possam conter subsídios importantes à decisão de investir.

Achados não decorrentes da investigação de questões de auditoria

VI - O apoio ao exercício constitucional do controle externo é exercido, no âmbito da Caixa, por Vice-Presidência que tem relevante participação nas atividades que constituem o objeto ordinário das fiscalizações do TCU

<u>Situação encontrada:</u>

232. Até 23/6/2015, o apoio às atividades de controle externo, desempenhadas pelo TCU, e de controle interno, a cargo da CGU, ficava sob a responsabilidade da Auditoria Nacional de Integração e Responsabilidade (Audre), unidade integrante da Auditoria Interna da Caixa. Contudo, depois daquela data, a atividade foi deslocada para a Vice-Presidência de Riscos (Vicor), por força do art. 4º, III, da Resolução do Conselho Diretor RD 7068/2015 (peça 24, p. 54), posteriormente ratificada pelo art. 1º, VIII, 'b', da Resolução do Conselho Diretor 7542/2016 (peça 24, p. 11).

233. Em razão disso, no curso desta auditoria, ao verificar que o setor responsável pelo apoio à fiscalização pertencia à Vice-Presidência responsável pela emissão de diversos pareceres que justificaram os investimentos examinados (pareceres Sucor e Suric), e que, portanto, eram objeto desta ação de controle, foram apresentados alguns questionamentos à Caixa, relacionados às razões desse novo desenho (peça 23).

234. Em resposta aos questionamentos, a entidade informou, sinteticamente, que: i) a alteração decorreu de decisão estratégica, que visou adequar a estrutura da entidade a seus novos desafios, inclusive com o fortalecimento da Auditoria Interna, que se encontrava sobrecarregada com diversas atividades; ii) a nova unidade responsável pelo referido relacionamento, a Gerência Nacional de Relacionamento com Órgãos Reguladores, Fiscalizadores e de Controle (Geror), ficou vinculada diretamente ao Vice-Presidente de Riscos, o que lhe conferiu maior autonomia em relação aos outros setores da Vicor (peça 24, p. 1-5).

235. Pelas razões seguintes, esse novo arranjo não está em consonância com arcabouço normativo aplicável. De saída, destaca-se que o exercício do controle externo pelo TCU, em auxílio ao Congresso Nacional, tem fundamento no art. 71 da Constituição Federal, sendo que a Carta Maior ainda prevê que compete ao sistema de controle interno 'apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional' (art. 74, IV).

236. Por seu turno, a Lei 10.180/2001, ao organizar o Sistema Federal de Controle Interno do Poder Executivo Federal, estabeleceu adicionalmente que:

> *'Art. 23. Fica instituída a **Comissão de Coordenação de Controle Interno**, órgão colegiado <u>de coordenação</u> do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, com o objetivo de **promover a integração e homogeneizar entendimentos dos respectivos órgãos e unidades**' (grifou-se).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

237. Ao disciplinar o tema, o Decreto 3.591/2000 estabeleceu que a referida Comissão de Coordenação de Controle Interno teria entre seus membros dois titulares de unidades de auditoria interna da administração pública federal indireta, demonstrando a pertinência dessas unidades com arranjo institucional do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (art. 9º, VIII).

238. Em diversas outras passagens do Decreto 3.591/2000, também há remissão a formas de integração das auditorias internas das entidades da administração indireta ao Sistema Federal de Controle Interno. Entretanto, a passagem mais incisiva consta de seu art. 15, nos seguintes termos:

> *'Art. 15. As unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal indireta vinculadas aos Ministérios e aos órgãos da Presidência da República* ***ficam sujeitas à orientação normativa e supervisão técnica*** *do Órgão Central e dos órgãos setoriais* ***do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal****, em suas respectivas áreas de jurisdição.*
>
> *(...)*
>
> *§ 2º A unidade de auditoria interna apresentará ao órgão ou à unidade de controle interno a que estiver jurisdicionada,* ***para efeito de integração das ações de controle****, seu plano de trabalho do exercício seguinte.*
>
> *(...)*
>
> *§ 5º A* ***nomeação, designação, exoneração ou dispensa do titular de unidade de auditoria interna*** *será submetida, pelo dirigente máximo da entidade, à aprovação do conselho de administração ou órgão equivalente, quando for o caso, e, após,* ***à aprovação da Controladoria-Geral da União****' (grifou-se).*

239. Na mesma linha, em recente normatização do tema, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União emanou a Instrução Normativa 3, de 9/6/2017, que aprovou o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Da norma, consta que as auditorias internas funcionam como ***órgãos auxiliares*** *do Sistema Federal de Controle Interno (SFCI) (item 26 de seu anexo).*

240. Extrai-se desse conjunto normativo que o exercício do controle da Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo Federal, obedece a esquema lógico que abrange desde o titular do controle externo (o Congresso Nacional), passando pelo TCU, pelo SFCI e se completando com a atuação das unidades de auditoria interna das entidades da administração indireta.

241. Assim sendo, apresenta-se dissonante com esse conjunto normativo o deslocamento da unidade de apoio à missão institucional do TCU da Auditoria Interna para a Vicor, vice-presidência responsável por atos de gestão ordinariamente fiscalizados por este órgão de controle e pela CGU.

242. Destaca-se, nesse campo, que o apoio às atividades de controle – externo e interno – consiste substancialmente em fornecer informações e documentos demandados pelo TCU e pela CGU a múltiplas áreas da Caixa, nas mais diversas modalidades de ações de controle.

243. Ocorre que o setor que presta esse apoio fica responsável por receber e consolidar as respostas dos outros setores operacionais da entidade, que, eventualmente, podem fornecer informações indicativas de ocasionais desconformidades associadas à própria Vicor, que tem papel essencial na análise de riscos das diversas operações realizadas pela Caixa, a exemplo de investimentos dos recursos do FGTS.

244. A título de exemplo, foram emitidos pelo menos 30 pareceres da área de risco da Caixa apenas em relação ao objeto desta auditoria, que ora são examinados (itens não digitalizáveis da peça 52).

245. E nem a vinculação direta da Geror ao Vice-Presidente da Vicor resolve esse potencial conflito de interesse, já que ele próprio, em última instância, pode ser considerado responsável por eventuais desconformidades nas unidades operacionais sob seu comando, de acordo com a sua natureza e extensão, o que por si gera conflito de interesse quanto ao suporte prestado ao TCU e à CGU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

246. Já a Auditoria Interna, de forma diversa da Vicor, deve ser independente das atividades auditadas, conforme prevê o art. 5º, I, da Resolução CMN 4.588/2017.

247. Ademais, além de ser a extensão natural do Sistema de Controle Interno Federal, e, por consequência, das atividades do TCU e da CGU, a Auditoria Interna também está dotada de maior autonomia, já que vinculada diretamente ao Conselho de Administração, colegiado externo e superior ao aparelho administrativo da Caixa, conforme a seguinte passagem da Lei 13.303/2016:

> *'Art. 9º (...)*
>
> *§ 3º A auditoria interna deverá:*
>
> *I - ser vinculada ao Conselho de Administração, diretamente ou por meio do Comitê de Auditoria Estatutário'.*

248. Essa maior autonomia se traduz também no fato de que até mesmo a própria área de riscos é objeto de avaliação da Auditoria Interna, conforme se extrai dos seguintes normativos:

> *Resolução CMN 4.588/2017:*
>
> *'Art. 2º As instituições mencionadas no art. 1º devem implementar e manter atividade de auditoria interna compatível com a natureza, o porte, a complexidade, a estrutura, o perfil de risco e o modelo de negócio da instituição.*
>
> *Parágrafo único. A atividade de auditoria interna de que trata o **caput** deve dispor das condições necessárias para a **avaliação independente**, autônoma e imparcial da qualidade e da efetividade dos sistemas e processos de controles internos, **gerenciamento de riscos** e governança corporativa da instituição.'*
>
> *Estatuto da Caixa (Decreto 7.973/2013):*
>
> *'Art. 55. A Auditoria Interna da CEF vincula-se ao Conselho de Administração, sujeita-se à orientação normativa e supervisão técnica do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e tem como **finalidade básica** comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e **avaliar a eficácia da gestão de risco**, **do processo de gerenciamento de capital da CEF**, do controle e das práticas de governança corporativa, além de executar, acompanhar e monitorar as determinações do Comitê de Auditoria.'*

249. Logo, a Auditoria Interna da Caixa, por: i) não fazer parte dos processos operacionais auditados; ii) estar vinculada diretamente ao Conselho de Administração; e iii) ser a extensão natural do Sistema Federal de Controle Interno, é a unidade apta a desempenhar, com a devida isenção, o apoio aos órgãos de controle externo e interno.

Critério de auditoria:

- Art. 74, IV, da Constituição Federal, c/c o item 26 da Instrução Normativa 3, de 9/6/2017, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

Evidências:

- Ofício CAIXA nº 0313, de 6/10/2017 (peça 24, p. 1-5); e

- Resolução do Conselho Diretor RD 7068/2015 (peça 24, p. 54), posteriormente ratificada pelo art. 1º, VIII, 'b', da Resolução do Conselho Diretor 7542/2016 (peça 24, p. 11).

Causas:

- Não identificadas.

Efeitos reais e potenciais:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

250. Na hipótese de alguma ação de controle incidir sobre as atividades a cargo da Vicor (o que ocorre com bastante frequência), há a possibilidade de que, ante potencial conflito de interesses, sobrevenha sonegação ou fornecimento incompleto de informações, além de outros entraves à fiscalização.

Esclarecimentos dos responsáveis:

251. Sobre este achado, os responsáveis esclareceram (peça 61, p. 63-65), em síntese, que, ainda que se considere que a Auditoria Interna está sujeita, por força do art. 12, inciso III, da Resolução CMN 4588/2017, a regime que lhe impõe a observância de todos os preceitos normativos aplicáveis, a unidade de riscos, a seu turno, também está dotada de mecanismos que lhe conferem a necessária independência para afastar o possível conflito de interesses aludido neste relatório.

*252. Nesse sentido, a Resolução CMN 4595/2017, que dispõe sobre a política de conformidade (**compliance**) das instituições sob a sua abrangência, por seus artigos 5º e 7º, estabelece conjunto de atribuições relacionadas àquela política que levam à conclusão de que a atividade não está necessariamente adstrita a determinado setor da entidade, competindo ao responsável pela área de conformidade papel complementar ao da Auditoria Interna.*

*253. Além disso, a Resolução 4557/2017, que dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos e a estrutura de gerenciamento de capital, ainda reforçou o papel do **Chief Risk Officer – CRO** (no caso, o responsável pela Vicor), com as seguintes garantias:*

> *'Art. 44. A instituição deve indicar diretor para gerenciamento de riscos (CRO) responsável pela unidade específica de que trata o art. 43.*
>
> *(...)*
>
> *§ 4º A instituição deve estabelecer condições adequadas para que o CRO exerça suas atribuições de maneira independente e possa se reportar, diretamente e sem a presença dos membros da diretoria, ao comitê de riscos, ao principal executivo da instituição, e ao conselho de administração.*
>
> *§ 5º Deve ser assegurado ao CRO acesso às informações necessárias ao cumprimento de suas atribuições.*
>
> *§ 6º A nomeação e a destituição do CRO devem ser aprovadas pelo conselho de administração.'*

Conclusão da equipe de auditoria:

254. Apesar de os esclarecimentos prestados indicarem nível de independência da Vicor distinto e superior ao aplicável às demais Vice-Presidências da Caixa, tal status deriva da específica missão desempenhada em face do Banco Central do Brasil, relacionada à gestão de riscos e de capital da instituição financeira. Em outras palavras, o titular da Vicor tem papel perante o Banco Central equivalente ao que o titular da Auditoria Interna tem perante a CGU e o TCU.

255. Por outro lado, conforme demonstrado neste achado, a Auditoria Interna não só tem elementos que lhe favorecem a independência, como ainda é ela que está inserida na lógica de controle estabelecida pela Constituição Federal, que inclui desde o Congresso Nacional, passando pelo TCU e chegando até o Controle Interno do Governo Federal, cuja ramificação mais capilar consubstancia-se nas unidades de auditoria interna de cada entidade da Administração Indireta.

256. Ademais, na atividade bancária, os responsáveis pela área de riscos têm papel crucial nas atividades auditadas pelos órgãos de controle (aprovação de operações, por exemplo). Dessa forma, revela-se conflito de interesse insuperável, tendo em vista que o resultado das ações de controle do TCU e da CGU – atualmente apoiadas pela Vicor – pode servir justamente de subsídio à eventual responsabilização do titular da referida unidade.

257. Em conclusão, os esclarecimentos apresentados não demonstraram a conformidade do atual arranjo de apoio ao exercício constitucional do controle externo. Por consequência, é

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

necessário determinar à entidade que desloque da área de riscos para a Auditoria Interna as atividades de apoio ao TCU e à CGU, suprindo a unidade com os recursos humanos e materiais necessários.

Proposta de Encaminhamento: determinar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo de noventa dias, transfira a atividade de apoio aos órgãos de controle externo (Tribunal de Contas da União) e de controle interno (Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União) da Vice-Presidência de Riscos para a Auditoria Interna, suprindo a unidade de destino com recursos humanos e materiais necessários ao desempenho da função, em observância ao art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, c/c o item 26 da Instrução Normativa 3, de 9/6/2017, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

CONCLUSÃO

258. O presente trabalho teve por objetivo avaliar os impactos da delação premiada do ex-Vice-Presidente da Caixa, Fábio Ferreira Cleto, visando identificar eventuais irregularidades nas operações realizadas com recursos do FGTS por ele referenciadas. Para tanto, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Os investimentos da Carteira Administrada citados na delação de Fábio Ferreira Cleto foram realizados em conformidade com a legislação do FGTS e da Caixa?

Questão 2: O processo de análise das propostas de investimentos da Carteira Administrada do FGTS é propício a condutas dos agentes da Caixa que impliquem desvio de finalidade ou ofensa a princípios norteadores da Administração Pública?

259. Quanto à primeira questão, identificou-se que a aprovação dos investimentos analisados (objeto da delação) apresentou os seguintes desvios em relação às normas de regência:

a) enquadramento de propostas de investimento em objetos não condizentes com a Lei 8.036/90 e com resoluções do Conselho Curador do FGTS, consistentes na:

a.1) aquisição de participação societária por intermédio do FII Convida Suape (itens 33-71);

a.2) aquisição de Cepac e terrenos por intermédio do FII Porto Maravilha (itens 72-93);

a.3) aquisição de debêntures da Aquapolo Ambiental S.A., em projeto que tem por finalidade específica o atendimento a indústrias (itens 94-110);

b) enquadramento de investimentos sem garantias previstas na legislação do FGTS, nos seguintes projetos:

b.1) FII Convida Suape (itens 111-126);

b.2) FII Porto Maravilha (itens 127-133);

c) emissão de Relatório de Oportunidade de Investimento do FII Convida Suape sem análise da suficiência da única garantia aceita pela legislação do FGTS (itens 134-146); e

d) utilização de recursos do FGTS para compensar exposição a riscos não coberta pela taxa autorizada pelo Fundo (145-165).

*260. Após análise dos esclarecimentos dos responsáveis à versão prévia deste relatório (peças 54, 61 e 62), concluiu-se que os investimentos no FII Convida Suape e no FII Porto Maravilha – por constituírem instrumentos de renda variável, para os quais, portanto, não era possível atribuir **rating** – contrariaram a Lei 8.036/90 e as correspondentes resoluções do CCFGTS. Por consequência, propõe-se a audiência dos responsáveis pela elaboração e aprovação dos pareceres de enquadramento, além do correspondente Vice-Presidente da Vifug, o Sr. Fábio Ferreira Cleto.*

261. Entretanto, a par dos mesmos esclarecimentos, concluiu-se que, apesar de se associarem a operações irregulares, os achados relacionados à escolha e à avaliação de garantias

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

dissonantes das previstas na Lei 8.036/90 não deveriam ocasionar propostas de audiência. Tal conclusão derivou da constatação de que a escolha e a estruturação das garantias foram simples consequência do enquadramento irregular anterior, e não uma infração em separado. Dessa forma, não se propõe encaminhamentos nesse campo.

262. Quanto à aquisição de debêntures da Aquapolo, mesmo ante a alegação de que todo investimento em saneamento contribui, ainda que indiretamente, para as unidades residenciais que circundam a região, considerou-se que a aplicação contrariou o § 4º do art. 9º da Lei 8.036/90, que estabelece a necessidade de os investimentos em saneamento serem complementares aos programas habitacionais financiados pelo FGTS. Assim, não é admissível um nexo de causalidade tão distante que repute complementar a projetos habitacionais o investimento em saneamento que vise beneficiar exclusivamente indústrias.

263. Apesar da constatação, não se propõe a audiência de todos os gestores responsáveis pelo enquadramento, mas tão somente dos responsáveis pela aprovação antes do advento de resolução específica do CCFGTS que passou a autorizar a operação. A despeito de a norma do CCFGTS não estar alinhada com a Lei 8.036/90, considerou-se existir uma aparência de legalidade para os gestores da Caixa que aprovaram o investimento quando de sua vigência. Adicionalmente, propõe-se determinação ao CCFGTS para que exclua de seus normativos a autorização para investimentos de saneamento em indústrias.

264. Quanto ao uso de recursos do próprio FGTS para compensar exposição da Caixa a nível de riscos superior ao suportado pela taxa autorizada pelo Conselho Curador, mediante aplicação de suas disponibilidades em títulos públicos, considerou-se que, ainda que não seja essa a específica sistemática de compensação, a simples aplicação em investimentos reconhecidamente mais arriscados já implica potencial prejuízo ao Fundo, uma vez que, se o Agente Operador somente se obriga a oferecer rentabilidade mínima ao conjunto das aplicações (e não individualmente), um investimento ruim acaba consumindo a rentabilidade extra de outros de melhor performance. Dessa forma, propõe-se determinação à Caixa para que exclua de seus normativos a regra que prevê essa possibilidade.

265. No que tange à segunda questão, identificou-se a possibilidade de novas ocorrências equivalentes às narradas pelo delator, ante a constatação da ausência de uma estrutura formal e efetiva de controles internos que proporcione segurança razoável das operações, de divulgação e de conformidade. A conclusão decorreu das seguintes constatações:

a) existência de diversos documentos sem assinatura relacionados ao processo de análise de investimentos (itens 176-187);

b) inexistência de processos (físicos ou eletrônicos) nos quais sejam arquivados todos os documentos de suporte à aprovação das operações de investimento (itens 188-195);

c) falta de motivação explícita das alterações operadas no curso da análise dos investimentos propostos (196-204);

d) inexistência de processo seletivo público de investimentos, dotado de ampla publicidade e de critérios objetivos de julgamento (itens 205-208);

e) possibilidade de agentes que participaram do processo de análise e de aprovação de investimentos serem posteriormente conduzidos a cargos remunerados nas empresas e projetos investidos, indicando possível conflito de interesses (itens 209-212);

f) deliberações de colegiados sem a presença de participantes obrigatórios, quer sejam titulares, quer sejam substitutos previstos nas normas da Caixa (itens 213-220);

g) aprovação final dos investimentos antes da conclusão de pareceres externos importantes à tomada de decisão (itens 221-229).

266. Os esclarecimentos apresentados pelos responsáveis, apesar de justificarem em alguma medida as distorções apontadas, não as afastaram plenamente. Mesmo nas situações nas quais essas justificativas têm plausibilidade, o fato de inexistirem processos formais que agreguem os elementos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

de suporte da decisão de investimento (de forma sistemática, completa e sequencial) impede que se conheça, em plenitude e com segurança, quais foram as etapas desenvolvidas e os referidos insumos de suporte do processo de análise.

267. Em outras palavras, para conhecer o processo, torna-se necessário buscar elementos espalhados por diversos setores da Caixa, alguns deles sem assinatura dos responsáveis ou mesmo circunscritos a e-mails pessoais (ainda que de provedor institucional). Assim, não se atende a preceito elementar da Administração Pública, consistente na obrigação de prestar contas.

268. Por conseguinte, ante a extensão das fragilidades dos controles internos da Caixa, conclui-se pela existência de um quadro extremamente propício a ocorrências de mesma natureza das delatadas por Fábio Ferreira Cleto. Para a reversão desse quadro, propõe-se determinação para que a entidade apresente plano de ação para a correção das fragilidades apontadas.

269. Além dessas constatações, identificou-se achado não decorrente das questões de auditoria, atinente ao fato de o apoio ao exercício constitucional do controle externo ser exercido, no âmbito da Caixa, pela Vicor, Vice-Presidência que tem relevante participação nas atividades que constituem o objeto ordinário das fiscalizações do TCU (itens 232-257).

270. Nesse campo, mesmo com os esclarecimentos dos responsáveis, concluiu-se pela impossibilidade de a Vicor continuar no exercício dessa função, em razão: i) de sua importante participação nos processos auditados; ii) de ser a Auditoria Interna a unidade apta, conforme lógica constitucional, a prestar esse apoio, além de estar ela distante da execução dos processos auditados e vinculada diretamente ao Conselho de Administração.

271. Por essa constatação, propõe-se determinação para que a Caixa reconduza as atividades de apoio ao TCU e à CGU à unidade de Auditoria Interna, provendo-a com todos os recursos humanos e materiais necessários ao desempenho da função.

272. Em razão dos pedidos apresentados pela Caixa, nas diversas respostas aos ofícios de requisição, propõe-se que sejam considerados sigilosos todos os elementos constantes das peças 8, 11, 14, 20-22, 24-25, 28-38, 41-52, 54-55, 61-62, 64-65 e 68.

273. Apesar dessa solicitação de sigilo, tendo em vista a natureza pública dos recursos envolvidos, o fato de os achados desta auditoria tratarem das fronteiras de competências reservadas ao Conselho Curador pela Lei 8.036/90, bem como o interesse direto do CCFGTS na boa gestão das aplicações a cargo da Caixa, propõe-se que seja remetida cópia desta instrução àquele Colegiado, além da decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal, acompanhada dos correspondentes Relatório e Voto.

274. Outrossim, os assuntos tratados neste relatório estão adstritos à gestão dos recursos do próprio FGTS, não alcançando, portanto, quaisquer outras políticas da Caixa que digam respeito a seus negócios com o público em geral. Não bastasse isso, a Caixa é apenas uma das partes da estrutura de gestão dos recursos do Fundo estabelecida na Lei 8.036/90, da qual o CCFGTS é o órgão máximo. Em última análise, é o próprio Conselho Curador quem funciona como representante dos donos dos recursos do Fundo, não cabendo, portanto, negar-lhe acesso a detalhes da gestão confiada à Caixa, sobretudo quando a entidade contrarie normas do próprio Conselho.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

275. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades indicadas, atinentes ao enquadramento da proposta de investimento no Fundo de Investimento Imobiliário Convida Suape pela Carteira Administrada do FGTS, em infringência ao item 4.2 da Resolução CCFGTS 681/2012:

a.1) pela emissão dos pareceres PA GN Ativo FGTS Operações de Mercado 001, de 4/1/2013, e PA GN Ativo FGTS Operações de Mercado 003, de 22/3/2013, a Sra. ***Lenice Cunha Pfau Machado****, na condição de Consultor Matriz da Gefom; o Sr.* ***Geovane Eugenio Ferreira de Oliveira****,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

na condição de Gerente Executivo da Gefom; e o Sr. ***Luis Gustavo de Oliveira Pereira****, na condição de Gerente Nacional da Gefom;*

a.2) pela aprovação dos pareceres PA GN Ativo FGTS Operações de Mercado 001, de 4/1/2013, e PA GN Ativo FGTS Operações de Mercado 003, de 22/3/2013, o Sr. ***Sérgio Antônio Gomes****, Superintendente Nacional da Sufug; e a Sra.* ***Deusdina dos Reis Pereira****, na condição de Diretora Executiva de Fundos de Governo; e*

a.3) pela apresentação do voto VO VIFUG/SUFUG 037/2014, de 2/12/2014, ao Conselho de Fundos Governamentais e Loterias, o Sr. ***Fábio Ferreira Cleto****, na condição de Vice-Presidente da Vifug;*

b) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades relacionadas ao enquadramento da proposta de investimento no Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha pela Carteira Administrada do FGTS:

b.1) pela emissão do parecer PA GEAVO 036/2010, retificado pelo PA GN Ativo do FGTS 012/2011, em infringência ao item 4.1 da Resolução CCFGTS 578/2008, a Sra. ***Lenice Cunha Pfau Machado****, na condição de Consultor Matriz da Geavo; e os Srs.* ***Alfeu Garbin****, na condição de Gerente Executivo da Geavo; e* ***Sérgio Antônio Gomes****, na condição de Gerente Nacional da Geavo;*

b.2) pela aprovação do parecer PA GEAVO 036/2010, retificado pelo PA GN Ativo do FGTS 012/2011, em infringência ao item 4.1 da Resolução CCFGTS 578/2008, o Sr. ***José Maria Oliveira Leão****, na condição de Superintendente Nacional da Sufug;*

b.3) pela emissão do parecer PA GEFOM 002/2015, em infringência ao item 4.2 da Resolução CCFGTS 681/2012, os Srs. ***Geovane Eugênio Ferreira de Oliveira****, na condição de Gerente Executivo da GN Ativos do FGTS – Operações de Mercado; e* ***Luis Gustavo de Oliveira Pereira****, na condição de Gerente Nacional da GN Ativos do FGTS – Operações de Mercado;*

b.4) pela aprovação do parecer PA GEFOM 002/2015, em infringência ao item 4.2 da Resolução CCFGTS 681/2012, o Sr. ***Sérgio Antônio Gomes****, CPF 289.777.931-49, na condição de Superintendente Nacional da Sufug; e a Sra.* ***Deusdina dos Reis Pereira****, na condição de Diretora Executiva da Diretoria de Fundos de Governo;*

b.5) pela apresentação do voto VO VIFUG/SUFUG 005/2011, de 5/5/2011, ao Conselho de Fundos Governamentais e Loterias, em infringência ao item 4.1 da Resolução CCFGTS 578/2008, o Sr. ***Fábio Ferreira Cleto****, na condição de Vice-Presidente da Vifug; e*

b.6) pela apresentação do voto VO VIFUG/SUFUG 004/2015, de 20/3/2015, ao Conselho de Fundos Governamentais e Loterias, em infringência ao item 4.2 da Resolução CCFGTS 681/2012, o Sr. ***Fábio Ferreira Cleto****, na condição de Vice-Presidente da Vifug;*

c) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas condutas apontadas, que se relacionam ao enquadramento da proposta de aquisição de debêntures da Aquapolo Ambiental S.A. pela Carteira Administrada do FGTS, contrariando o art. 9º, § 4º, da Lei 8.036/1990:

c.1) pela elaboração do parecer PA GEAVO 016, de 14/5/2010, os Srs. ***Sérgio Luiz de Faria Brasiel****, na condição de Analista da Geavo;* ***Alfeu Garbin****, na condição de Gerente de Padrões e Planejamento da Geavo;* ***Sérgio Antônio Gomes****, na condição de Gerente Nacional da Geavo;*

c.2) pela aprovação do parecer PA GEAVO 016, de 14/5/2010, o Sr. ***Joaquim Lima de Oliveira****, na condição de Superintendente Nacional da Sufug;*

d) determinar ao Conselho Curador do FGTS, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo de quinze dias, exclua a modalidade de investimento veiculada no item 2.11 da Resolução CCFGTS 476/2005, e, por consequência, retire o termo 'e as indústrias' do rol de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

possíveis mutuários constante de seu item 6.1, em obediência ao art. 9º, § 4º, e 5º, inciso I, da Lei 8.036/90;

e) determinar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que altere o seu normativo FP 263 014, ou o que venha a lhe suceder, para dele excluir a regra constante do item 4.3.1.6, por infringência às alíneas 'a' e 'b' do item 3 da Resolução CCFGTS 681/2012, informando, no prazo de trinta dias, as medidas adotadas ao TCU;

f) dar ciência à Caixa Econômica Federal de que a aprovação de propostas de investimento de recursos da Carteira Administrada do FGTS que, por sua estrutura, recebam pareceres prévios indicativos da insuficiência da taxa de risco aprovada pelo Conselho Curador do FGTS, nos moldes verificados no parecer PS SUCOR 231/2010, afronta a regra do item 3, alíneas 'a' e 'b', da Resolução CCFGTS 681/2012 e o princípio da eficiência, tendo em vista que podem ocasionar prejuízo àquele Fundo;

g) determinar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo de sessenta dias, em observância aos princípios insculpidos no art. 37 e ao dever de prestar contas a que se refere o art. 70, parágrafo único, ambos da Constituição Federal, apresente plano de ação para instalar estrutura formal e efetiva de controles internos que proporcione segurança razoável das operações, de divulgação e de conformidade do processo de investimento da Carteira Administrada do FGTS, especialmente voltados para afastar as seguintes desconformidades:

g.1) falta de assinatura em documentos de suporte das decisões de investimento;

g.2) inexistência de processos (físicos ou eletrônicos) para análise das propostas de investimento;

g.3) ausência de motivação explícita das mudanças das condições dos investimentos propostos, devidamente inserida no processo referido no item 'g.2' acima;

g.4) inexistência de processo seletivo público, baseado em critérios objetivos e ao qual se dê ampla publicidade;

g.5) possibilidade de os participantes do processo de análise das propostas de investimento serem posteriormente designados para desempenhar funções remuneradas nas empresas e projetos investidos, com potencial conflito de interesses;

g.6) realização de reuniões de colegiados sem a presença de participantes obrigatórios ou de seus substitutos indicados de forma prévia nas normas de regência;

g.7) aprovação final dos investimentos antes da conclusão de pareceres que possam conter subsídios importantes à decisão de investir;

h) determinar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo de noventa dias, transfira a atividade de apoio aos órgãos de controle externo (Tribunal de Contas da União) e de controle interno (Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União) da Vice-Presidência de Riscos para a Auditoria Interna, suprindo a unidade de destino com recursos humanos e materiais necessários ao desempenho da função, em observância ao art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, c/c o item 26 da Instrução Normativa 3, de 9/6/2017, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União;

i) encaminhar cópia desta instrução, bem como da decisão que o TCU vier a adotar, acompanhada dos correspondentes Voto e Relatório, à Caixa Econômica Federal e ao Conselho Curador do FGTS; e

j) considerar sigilosos, com fundamento no art. 4º, § 2º, da Resolução TCU 254/2013, todos os elementos constantes das peças 8, 11, 14, 20-22, 24-25, 28-38, 41-52, 54-55, 61-62, 64-65 e 68, incluindo itens não digitalizáveis."

2. O titular da SecexFazenda anuiu à proposição da equipe de auditoria. Nada obstante, sugeriu duas medidas aditivas, assim justificadas:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.

"*No âmbito desta auditoria, avaliou-se a conformidade legal dos investimentos e do processo de análise no âmbito da Caixa. Constatou-se o enquadramento de propostas de investimento em objetos não autorizados e sem garantias previstas na Lei 8.036/1990 e na Resolução CCFGTS 681/2012.*

Contudo, não foi objeto do trabalho a avaliação sobre a legalidade das Resoluções CCFGTS 578/2008 e 681/2012. Essa avaliação exige um aprofundamento sobre a finalidade e as características de Fundo de Investimento Imobiliário (FII), Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC) e debêntures.

A aplicação tradicional de recursos do FGTS era feita por meio de financiamentos nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana. O que não era alocado nesses financiamentos (as denominadas disponibilidades financeiras) deveria ser aplicado em títulos públicos com o objetivo de garantir liquidez e remuneração para fazer frente às obrigações do FGTS com os seus cotistas com contas ativas e inativas. Essa é a leitura inicial do art. 9º, § 2º e § 5º, da Lei 8.036/1990 c/c a Resolução CCFGTS nº 687/2012.

Essas regras se materializam nas demonstrações financeiras do FGTS, onde é possível observar que o ativo do Fundo é composto basicamente por Caixa e equivalentes a caixa, Títulos e Valores Mobiliários e Operações de Crédito. Em dezembro de 2016, o FGTS possuía R$ 505 bilhões em ativos, R$ 407 bilhões em passivos e R$ 98 bilhões em patrimônio líquido. Enquanto no passivo estão registrados os depósitos vinculados ao FGTS (basicamente contas ativas e inativas dos trabalhadores), no ativo há aproximadamente R$ 48,5 bilhões em Caixa e equivalentes a caixa, R$ 159,6 bilhões em Títulos e Valores Mobiliários e R$ 282 bilhões em Operações de Crédito.

As operações com Fundos de Investimentos Imobiliário estão registradas como Títulos e Valores Mobiliários, juntamente com títulos públicos, debêntures e Certificados de Recebíveis Imobiliários. No grupo Cotas de Fundos de Investimento, na última linha está o FII Porto Maravilha. A partir da nota explicativa do Balanço Patrimonial do FGTS, percebe-se a desvalorização abrupta do valor do FII, que cai de R$ 6,7 bilhões para R$ 3,2 bilhões. Por outro lado, os investimentos em Notas do Tesouro Nacional valorizaram em mais de R$ 10 bilhões.

Tendo em vista o escopo adicional observado na suspeita de ilegalidade das resoluções do Conselho Curador do FGTS e da expressiva desvalorização do FII-Porto Maravilha, verifica-se necessário um novo trabalho de fiscalização para uma atuação efetiva do Tribunal, com os seguintes objetivos:

1) avaliar a legalidade das Resoluções CCFGTS nº 578, de 2/12/2008, e 681, de 10/1/2012, que aprovam novos instrumentos para a aplicação de recursos do FGTS como, por exemplo, Fundo de Investimento Imobiliário e debêntures;

2) apurar eventuais responsabilidades dos conselheiros que aprovaram as referidas resoluções e dos responsáveis pelos pareceres que as fundamentaram, caso venham a ser consideradas ilegais; e,

3) avaliar se houve dano ao erário na desvalorização expressiva do FII Porto Maravilha.

Além disso, convém lembrar que algumas operações e pessoas mencionadas nesta auditoria estão sendo investigadas no âmbito da Força Tarefa Greenfield do Ministério Público Federal, no Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU), no Banco Central do Brasil e por investigações independentes contratadas pelo Conselho de Administração da Caixa. Sendo assim, é conveniente acrescentar proposta de encaminhamento de cópia do acórdão que vier a ser proferido a essas instituições."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58716035.