TC 016.592/2017-4

Tipo: Relatório de Auditoria

Unidades Jurisdicionadas: Caixa Econômica Federal (Caixa); Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS); Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)

Propostas: diligência

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de análise das oitivas realizadas no Conselho Curador do Fundo de Garantida do Tempo de Serviço (CCFGTS) e na Caixa Econômica Federal (Caixa), por força do Acórdão 423/2018-TCU-Plenário (peça 79) prolatado nos autos de auditoria envolvendo os investimentos realizados pela Caixa Econômica Federal no âmbito da chamada Carteira Administrada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

2. A chamada "Carteira Administrada do FGTS", atualmente regulada pela Resolução 681/2012, do Conselho Curador do Fundo (CC/FGTS), abarca as aquisições de cotas de Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs), cotas de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs), Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) e debêntures, sempre com lastro em operações nas áreas de habitação, de saneamento e de infraestrutura urbana, ou em operações urbanas consorciadas. No final de 2016, o saldo dessa carteira situava-se próximo de R$ 22 bilhões, sendo R$ 14 bilhões em CRIs, R$ 4,3 bilhões em debêntures, R$ 3,3 bilhões em FIIs e R$ 0,4 bilhão em FIDCs (peça 78).

HISTÓRICO

3. A fiscalização teve por objetivo "analisar a delação premiada do ex-vice-presidente da Caixa Fábio Ferreira Cleto para identificar eventuais irregularidades nas operações realizadas com recursos do FGTS".

4. Com esse propósito, a auditoria procurou responder, mais especificamente, às seguintes questões (peça 72, p. 2):

> a) Os investimentos da Carteira Administrada citados na delação de Fábio Ferreira Cleto foram realizados em conformidade com a legislação do FGTS e da Caixa?
>
> b) O processo de análise das propostas de investimento 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?

5. Para responder às questões de auditoria, a unidade técnica examinou seis investimentos da Carteira Administrada (peça 72), a saber:

> a) aquisição de debêntures emitidas pelas empresas Aquapolo Ambiental S.A. (R$ 326.732.000,00), Haztec Tecnologia e Planejamento Ambiental S.A. (R$

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60029515.

245.000.000,00), Linha Amarela S.A. (R$ 386.722.000,00) e Essencis Soluções Ambientais S.A. (R$ 150.000.000,00);

b) aquisição da totalidade das cotas do Fundo de Investimento Imobiliário Caixa Convida Suape, no valor de R$ 530.000.000,00;

c) aquisição da totalidade das cotas do Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha, no valor de R$ 3,5 bilhões, com posterior aporte adicional de R$ 1,5 bilhão.

6. Concluídos os trabalhos, foram reportados os seguintes achados:

a) enquadramento de propostas de investimentos não autorizados pela legislação do FGTS (Convida Suape,Porto, Maravilha e Aquapolo) (peça 72, p. 10-24);

b) enquadramento de investimentos sem garantias previstas na legislação do FGTS (Convida Suape e Porto Maravilha) (peça 72, p. 25-30);

c) emissão de Relatório de Oportunidade de Investimento sem análise da suficiência da única garantia aceita pela legislação do FGTS (peça 72, p. 30-32);

d) utilização de recursos do FGTS para compensar exposição a riscos não coberta pela taxa autorizada pelo Fundo (peça 72, p. 32-35);

e) ausência de estrutura formal e efetiva de controles internos que proporcionem segurança razoável das operações, de divulgação e de conformidade (peça 72, p. 35-44);

f) 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 (peça 72, p. 44-48).

7. Frente às constatações, a equipe de auditoria propôs a realização de audiência dos responsáveis (ocorrência apontada na alínea "a" acima) (peça 72, p. 51 e 52) e a formulação de determinações saneadoras ao Conselho Curador do FGTS e à Caixa (demais ocorrências) (peça 72, p. 52 e 53).

8. Em seu voto, o Ministro-Relator Benjamin Zymler inicialmente divergiu do encaminhamento proposto por entender que alguns pontos devem ser melhor esclarecidos antes de um posicionamento conclusivo do Tribunal (peça 80).

9. Assim, foi proposta determinação de oitiva ao CCFGTS, autorizada por meio do Acórdão 423/2018-TCU-Plenário (peça 79), para que se manifeste acerca dos seguintes quesitos:

9.1.1. autorização dada ao Agente Operador [Caixa], por meio da Resolução 681/2012, para a aquisição de cotas de Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs) e de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs), debêntures e Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), aplicações essas que não preenchem os requisitos estabelecidos na Lei 8.036/1990, particularmente em seu art. 9º;

9.1.2. autorização dada ao Agente Operador [Caixa], por meio das Resoluções 647/2010 e 681/2012, em desconformidade com o disposto no art. 9º, §§ 2º e 4º, da Lei 8.036/1990, para a aplicação de recursos do FGTS em projetos não associados, diretamente, a programas habitacionais, a exemplo das operações alusivas ao Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (financiamento de operações urbanas consorciadas) e à aquisição de debêntures da empresa Aquapolo Ambiental S.A. (financiamento de sistema de tratamento de água para fins industriais);

9.1.3. fixação, por meio da Resolução 681/2012, de rentabilidade mínima, a ser assegurada pelo Agente Operador [Caixa], apurada sobre o conjunto dos investimentos realizados na aquisição de debêntures, Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), cotas de Fundos de Investimento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60029515.

> Imobiliário (FIIs) e cotas de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs), e não sobre cada operação tomada individualmente, circunstância que permite a transferência para o próprio FGTS de eventuais perdas verificadas em investimentos de maior risco (como aqueles envolvendo os FIIs) mediante sua compensação com os rendimentos auferidos em aplicações mais seguras (como os CRIs), em desconformidade com a inteligência do art. 9º, § 1º, in fine, da Lei 8.036/1990;

10. Do mesmo modo, determinou-se a oitiva da Caixa "para que se manifeste acerca da previsão, em seu normativo interno FP 263 014, item 4.3.1.6, de "segregação de títulos públicos para complementação" da taxa de risco estabelecida pelo CC/FGTS" (peça 79).

11. O Tribunal determinou, ainda, à Caixa Econômica Federal que, no prazo de sessenta dias, adote as medidas necessárias para que todas as propostas de investimentos envolvendo recursos do FGTS sejam adequadamente documentadas mediante a organização de processos individuais completos, numerados sequencialmente e com suas peças devidamente identificadas e assinadas pelos agentes responsáveis (peça 79).

12. Por fim, no intento de aprofundar os exames, o TCU determinou à SecexFazenda que (peça 79):

> 9.4.1. esclareça junto à CEF [Caixa], mediante a realização de diligência, se as aplicações em Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), para efeito de apuração da rentabilidade mínima exigida pelo CC/FGTS, integram ou não a Carteira Administrada;
>
> 9.4.2. avalie a legitimidade das disposições normativas do CC/FGTS e da CEF [Caixa] que preveem a apuração da rentabilidade mínima dos investimentos do FGTS sobre o conjunto das aplicações da Carteira Administrada, e não sobre os resultados efetivamente obtidos em cada operação tomada individualmente;
>
> 9.4.3. apure os critérios utilizados pela CEF [Caixa] para lançamento, nos demonstrativos financeiros do FGTS, dos valores classificados como garantia de rentabilidade;
>
> 9.4.4. investigue, à luz da Instrução CVM 356/2001, a regularidade dos compromissos assumidos pela CEF [Caixa] junto ao FGTS nas aplicações em fundos de investimento, mormente no tocante à garantia de rentabilidade mínima exigida pelo CC/FGTS;
>
> 9.4.5. verifique, junto à CEF [Caixa], a idoneidade dos estudos preliminares de viabilidade econômico-financeira que embasaram a decisão de investir no FII Porto Maravilha, bem como avalie o estágio atual da operação e as medidas adotadas pelo Agente Operador para enfrentamento de sua situação de "iliquidez financeira";

13. Realizou-se as oitivas do CCFGTS (peça 82) e da Caixa (peça 83), nos termos da referida deliberação.

EXAME TÉCNICO

14. Em resposta às oitivas promovidas por esta Secretaria, por meio dos Ofícios 0025/2018-TCU/SecexFazenda e 0026/2018-TCU/SecexFazenda (peças 82 e 83), ambos de 12/3/2018, a Caixa e o CCFGTS apresentaram, tempestivamente, os esclarecimentos constantes das peças 88 e 89.

15. No entanto, preliminarmente ao exame das oitivas, entende-se necessário, ao saneamento dos autos, diligenciar o CCFGTS e a Caixa para que apresentem novas informações consideradas imprescindíveis para subsidiar os exames complementares demandados no item 9.4 do Acórdão 423/2018-TCU-Plenário, conforme exposto pelo Ministro-Relator em seu voto (peça 80, p. 9):

> 52. Sem embargo, deve ser investigada a própria legitimidade de uma tal garantia completiva, qualquer que seja o agrupamento de aplicações considerado para efeito de apuração de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60029515.

> rentabilidade. É que o § 1º do art. 9º da Lei 8.036/1990 atribui à Caixa o "risco de crédito", sugerindo, em princípio, que a garantia deveria recair sobre cada investimento tomado individualmente, a exemplo do que ocorre nas operações de crédito ordinárias.
> 53. Assim, tenho por oportuno determinar à SecexFazenda que investigue: a) a legitimidade do agrupamento de aplicações, para efeito de apuração da rentabilidade mínima dos recursos do Fundo de Garantia, prevista na Resolução 681/2018; b) a efetiva contabilização, nos demonstrativos financeiros do FGTS, dos valores alusivos à garantia de rentabilidade.
> 54. Numa perspectiva mais adstrita ao Agente Operador, ainda dois outros aspectos carecem de aprofundamento.
> 55. Primeiro, é preciso aferir a conformidade dos compromissos de rentabilidade mínima assumidos pela Caixa, no tocante às operações envolvendo FIIs e FIDCs, às normas de regência do mercado de valores mobiliários, em particular à Instrução CVM 356/2001, citada pelo Banco Central no Parecer PGBC-286/2006.
> 56. Segundo, na linha propugnada pelo titular da SecexFazenda, deve-se verificar a adequação dos estudos prévios que embasaram os vultosos aportes feitos por meio do FII Porto Maravilha, haja vista a complexidade da operação e o expressivo risco de impacto sobre o patrimônio da estatal.

16. Assim, tendo em vista que as informações requeridas possuem correlação com os achados da auditoria, entende-se que a análise das oitivas deve ser feita conjuntamente com esses novos elementos, de forma a subsidiar o Tribunal com informações suficientes para um posicionamento conclusivo.

17. Quanto ao item 9.4.5 do referido Acórdão, por demandar a análise dos estudos de viabilidade econômico-financeira que embasaram a decisão de investir no FII Porto Maravilha, bem como um diagnóstico da situação atual do investimento realizado, procedimentos estes não explorados no âmbito da auditoria, entende-se necessária a realização de auditoria de conformidade com o objetivo de verificar, junto à Caixa, a idoneidade dos estudos preliminares de viabilidade econômico-financeira que embasaram a decisão de investir no FII Porto Maravilha, bem como avaliar o estágio atual da operação e as medidas adotadas pelo Agente Operador para enfrentamento de sua situação de "iliquidez financeira".

18. Ressalta-se, no entanto, que a referida fiscalização será proposta na próxima instrução, a qual abarcará a análise das oitivas em conjunto com os elementos ora diligenciados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, junto ao Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS), para que, no prazo de 15 dias, sejam encaminhadas as seguintes informações e/ou documentos:

a.1) disposições normativas do CCFGTS que preveem a apuração da rentabilidade mínima dos investimentos do FGTS sobre o conjunto das aplicações da Carteira Administrada, e não sobre os resultados efetivamente obtidos em cada operação tomada individualmente;

a.2) justificativa técnica e/ou embasamento legal para que a apuração da rentabilidade mínima dos investimentos do FGTS seja feita sobre o conjunto das aplicações da Carteira Administrada, e não sobre os resultados efetivamente obtidos em cada operação tomada individualmente;

b) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, junto à Caixa Econômica Federal (Caixa), para que, no prazo de 15 dias, sejam encaminhadas as seguintes informações e/ou documentos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60029515.

b.1) esclarecer se as aplicações em Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), para efeito de apuração da rentabilidade mínima exigida pelo CCFGTS, integram ou não a Carteira Administrada, com a respectiva fundamentação técnica/jurídica/normativa;

b.2) cópia das disposições normativas da Caixa, no papel de agente operador do FGTS, que preveem a apuração da rentabilidade mínima dos investimentos do FGTS sobre o conjunto das aplicações da Carteira Administrada, e não sobre os resultados efetivamente obtidos em cada operação tomada individualmente;

b.3) justificativa técnica e/ou embasamento legal para que a apuração da rentabilidade mínima dos investimentos do FGTS seja feita sobre o conjunto das aplicações da Carteira Administrada, e não sobre os resultados efetivamente obtidos em cada operação tomada individualmente.

b.4) esclarecer quais são os critérios (normas internas da Caixa, normativos contábeis, demais normativos aplicáveis) utilizados pela Caixa para lançamento, nos demonstrativos financeiros do FGTS, dos valores classificados como garantia de rentabilidade;

b.5) esclarecer a regularidade dos compromissos assumidos pela Caixa junto ao FGTS nas aplicações em fundos de investimento, mormente no tocante à garantia de rentabilidade mínima exigida pelo CC/FGTS, à luz da Instrução CVM 356/2001.

SecexFazenda, em 21 de setembro de 2018.

(Assinado eletronicamente)

Leandro Freitas

AUFC – Mat. 10.205-9

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60029515.