

TC 001.336/2016-9**Natureza:** Prestação de Contas**Unidade Jurisdicionada:** Fundo de Investimento do Fgts.**Responsáveis:** Aguinaldo Velloso Borges Ribeiro (519.211.464-00); Carlos Antonio Vieira Fernandes (274.608.784-72); Fabio Ferreira Cleto (153.064.368-62); Gilberto Magalhães Occhi (518.478.847-68); Manoel Dias (007.829.719-20); Manoel Eugenio Guimarães de Oliveira (334.477.481-68); Nilton Fraiberg Machado (145.631.699-00); Quênio Cerqueira de França (620.235.941-20)**DESPACHO**

Trata-se das contas anuais do Fundo de Investimento do FGTS, relativas ao exercício de 2014.

2. Em etapa processual pretérita, considerando que estavam em andamento apurações de diversas possíveis irregularidades no âmbito da Caixa Econômica Federal, do Ministério Público Federal e da Polícia Federal, e, ainda, que havia sido concluída a fiscalização da SecexFazenda, com possíveis reflexos nas presentes contas, referida secretaria propôs o sobrestamento dos autos até que fosse proferida decisão definitiva no âmbito do TC 031.782/2016-7 e concluídas as Operações *Greenfield*, *Sépsis* e *Cui Bono*, todas do Ministério Público Federal e do Departamento de Polícia Federal, bem como as apurações internas da Caixa Econômica Federal delas decorrentes.

3. Entendi, no entanto, que os autos deveriam ser sobrestados **pelo período de um ano**, ao final do qual deveria a unidade técnica, no prazo de 120 dias, a contar do término prazo, atualizar as informações sobre o andamento e as conclusões das apurações internas e externas e submeter o processo a este Relator com as propostas de encaminhamento que entendesse cabíveis.

4. Retornando os autos, em instrução de peça 39 noticiou-se que apenas a Operação *Sépsis* guardava relação com o presente processo de contas, e as demais operações citadas eram relativas aos fundos de pensão (Operação *Greenfield*) e aos empréstimos concedidos pela Caixa (Operação *Cui Bono*).

5. Segundo informações então coletadas pela secretaria, o processo 0060203-83.2016.4.01.3400 da 10ª Vara da Justiça Federal de Brasília, oriundo da Operação *Sépsis*, havia chegado a termo em primeira instância, com sentença prolatada em 1º de junho de 2018 (peça 33), na qual houve a condenação dos réus daquele feito, inclusive do Sr. Fábio Ferreira Cleto, que também figura no rol de responsáveis destas contas, ao qual foi fixada pena de 9 anos e 8 meses de reclusão em regime inicialmente fechado (peça 33, p. 129) pelos crimes de violação de sigilo funcional, corrupção passiva e lavagem de dinheiro.

6. Quanto às apurações no âmbito da Caixa, noticiaram-se dois procedimentos apuratórios da Auditoria Interna cujo objeto foram as operações do FI-FGTS: o PA 305/2017 e o PA 2/2017. No primeiro mencionado, não foi possível aferir o envolvimento de gestores da Caixa. No segundo, concluiu-se que as ações adotadas foram condizentes com os normativos relacionados ao acompanhamento da performance dos fundos, com o destino dado aos recursos e sua gestão.

7. Já quanto à fiscalização empreendida por esta Corte, mencionou-se naquela instrução que o processo se encontraria em fase de oitiva prévia das empresas investidas pelo FI-FGTS e da avaliadora de ativos dos investimentos, mas se referiam a exercício anterior ao do presente processo de contas anuais, não trazendo, portanto, influência no julgamento deste.

8. Quanto aos atos e fatos relacionados ao exercício destas contas, em face da documentação colhida, **propôs a SecexFazenda a realização de audiência do Sr. Fábio Ferreira Cleto**, então Vice-Presidente da Vifug (Vice-Presidência de Fundos e Governos e Loterias), além de representante da Caixa Econômica Federal no Comitê de Investimentos do Fundo de Investimentos do FGTS, ambos os cargos exercidos em 2014, para que, no prazo de quinze dias, apresentasse razões de justificativa quanto à divulgação de informações privilegiadas a terceiros e à manutenção de relação de negócio com pessoas físicas que tinham interesse nas suas decisões como Vice-Presidente da Caixa e membro do Comitê de Investimentos do FI-FGTS.

9. Os atos e fatos reportados na instrução foram assim descritos pela secretaria:

“20. Desde 2008, com a criação do FI-FGTS, além das operações tradicionais em habitação, o FGTS passou a se valer de operações de mercado com os objetivos de fomentar o mercado de trabalho e servir como *funding* de longo prazo de projetos de infraestrutura, mais especificamente nos seguintes setores: rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias, saneamento e energia.

21. As decisões de investimentos são feitas por um Comitê de Investimento, composto por doze membros, sendo seis da iniciativa privada, dos quais três representantes dos empregadores e três dos trabalhadores, e seis do governo: um representante do Ministério da Fazenda, um do Ministério das Cidades, um do Ministério do Trabalho, um do Ministério do Planejamento, um do Ministério da Indústria e Comércio e um da Caixa. O Sr. Fábio Cleto era o representante da Caixa no Comitê de Investimentos, consoante disposto no rol de responsáveis acostado à peça 2, p. 18.

22. Inicialmente, foi estabelecido que a Vice-Presidência de Gestão de Ativos de Terceiros da CEF (Viter) seria a Administradora do Fundo. A Administradora do fundo estrutura os projetos a serem alocados no FI-FGTS. Estruturar os projetos significa receber uma empresa interessada em tomar recursos do fundo, fazer análise da viabilidade do projeto e do tomador e, em caso de interesse mútuo (da empresa e do fundo), estruturar a operação, ou seja, discutir com a empresa todas as condições da operação.

23. Depois de entender viável o projeto, a Viter faz a sua apresentação para o Comitê de Investimentos e expõe as condições mais gerais da operação e da empresa, por meio de um relatório chamado ROPI – Relatório de Oportunidade de Investimento. O procedimento da estruturação da operação somente é possível com a aprovação do ROPI pelo Comitê de Investimentos por no mínimo $\frac{3}{4}$ dos presentes. Aprovado o ROPI pelo Comitê de Investimentos, a Viter prossegue na estruturação da operação e deve apresentar um novo relatório ao Comitê de Investimentos, denominado REFI – Relatório Final de Investimentos, com todos os detalhes da operação. Novamente o REFI deve ser aprovado pelo Comitê de Investimentos, por $\frac{3}{4}$ dos presentes, o que significa a aprovação da operação e consequente investimento no projeto.

24. O Sr. Fábio Cleto, como membro do Comitê de Investimentos, poderia postergar o andamento da operação com pedido de vista, bem como votar contra ou a favor das operações. Além disso, como Vice-Presidente da Caixa – Vifug (Vice-Presidência de Fundos e Governos e Loterias), peça 2, p. 41, tinha acesso à tramitação de todos os processos em estágio inicial, já que uma das primeiras etapas consistia em uma triagem feita pelo chamado Comitê de Recepção de Projetos, sendo este colegiado composto por membros da Vifug, ou seja, seus subordinados.

25. A partir da sua posse no cargo de Vice-Presidente, durante todo o período em que chefiou a área do banco (abril de 2011 a dezembro de 2015), passou a ter reuniões semanais com o então Deputado Eduardo Consentino da Cunha (também condenado no processo oriundo da Operação *Sépsis*).

26. Nestas reuniões, o Sr. Fábio Cleto informava ao ex-deputado, e às vezes, também ao Sr. Lúcio Bolonha Funaro, todos os projetos que estavam em tramitação dentro da área e o seu respectivo estágio. Com base nessas informações, Sr. Eduardo Cunha orientava como o gestor da

Caixa deveria decidir em cada projeto: favorável, contrário ou neutro.

27. A partir dessas informações, Lúcio Funaro e Eduardo Cunha procuravam os empresários que tinham interesse em receber investimentos do FI-FGTS, para solicitarem vantagem pecuniária indevida, por conta de sua influência sobre um Vice-Presidente da Caixa Econômica Federal, Fábio Cleto.

27. Os fatos acima narrados foram apresentados em minúcias em sede de colaboração premiada do Sr. Fábio Cleto, cujos alguns trechos puderam ser extraídos das alegações finais sob forma de memoriais do Ministério Público Federal (peça 32), dos quais transcreveremos alguns de seus trechos mais incisivos, conforme documento, foi afirmado pelo ex-gestor:

QUE tinha reuniões periódicas com CUNHA toda terça-feira, às 7:30, em seu apartamento funcional; (peça 32, p. 50)

QUE passou a se manifestar em aprovações de investimentos do FGTS sob ordens de CUNHA e FUNARO; (peça 32, p. 44)

QUE o processamento dos investimentos deveria ter se desenvolvido sob sigilo; (peça 32, p. 44)

QUE sua contrapartida para receber a propina foi a **quebra de sigilo funcional** sobre o trâmite e os detalhes da operação que estava protegido por sigilo funcional e bancário, bem como a postergação da análise do investimento e o próprio ato de aprovar o investimento; (peça 32, p. 46) Grifo nosso

28. Cabe ressaltar que esta colaboração premiada foi devidamente homologada pelo Ministro Teori Zavascki, sendo um documento jurídico válido, tanto que foi amplamente utilizado quando da prolação da mencionada sentença condenatória (item 12).

29. Além disso, a afirmação contida na colaboração premiada foi corroborada pelo próprio Fábio Cleto em um dos procedimentos internos da Caixa, consoante termo de depoimento juntado à peça 35, p. 1-2.”

10. Ressaltou a instrução de peça 39 que, conforme expresso nas alegações finais do MPF (peça 32, p. 80), o pagamento das vantagens indevidas ao Sr. Fábio Cleto se deu a partir de um único remetente, a Carioca Engenharia, empresa que se consorciou para construir as obras relacionadas ao Projeto Porto Maravilha. Todavia, esse projeto foi financiado com recursos da Carteira Administrada do Fundo de Garantia por Tempo Serviço (FGTS) que é uma unidade jurisdicionada divergente a das presentes contas, inviabilizando a manifestação a respeito da conduta no presente processo. Ademais, informou a secretaria que a aludida operação era alvo de fiscalização desta Corte por intermédio do TC 016.592/2017-4.

11. Assim, propôs a unidade técnica, como já referido, a realização da audiência unicamente do Sr. Fábio Ferreira Cleto, então Vice-Presidente da Vifug (Vice-Presidência de Fundos e Governos e Loterias), em razão de divulgação de informações privilegiadas a terceiros e da manutenção de relação de negócio com pessoas físicas que tinham interesse nas suas decisões.

12. Apesar da proposição preliminar lançada na instrução, ao ter presente os autos em meu Gabinete, entendi que não restaram claros os motivos e os fundamentos pelos quais somente o responsável Fábio Ferreira Cleto haveria de ser ouvido em audiência. Isso porque, segundo reportado na instrução, os projetos tramitavam inicialmente por um Comitê de Recepção de Projetos, compostos por membros da Vifug, subordinados ao referido responsável, e, portanto, compreendendo outros agentes. Após, eram estruturados e avaliados acerca da viabilidade e eletividade no âmbito de uma unidade da Caixa, a Viter, responsável por sua apresentação ao Comitê de Investimento, compreendendo mais uma cadeia de agentes. Posteriormente, as decisões de investimento eram tomadas por um Comitê de Investimento, composto por doze membros, seis

da iniciativa privada, e seis do governo, e no âmbito do qual aprovação somente se dava por no mínimo $\frac{3}{4}$ dos presentes.

13. Dessarte, entendi que deveria ser aprofundada a análise empreendida sobre a participação de outros agentes, ou da participação exclusiva do Sr. Fábio Cleto, justificando-se ao final dessa análise as propostas de realização de audiência de um único responsável ou de diversos responsáveis.

14. Assim, restituí os autos à secretaria para a realização de tal aprofundamento, de forma a também consignar, na nova instrução, de forma fundamentada, os elementos que permitiam concluir sobre a participação ou não de todos os agentes envolvidos no processo de investimento realizado com recursos do FI-FGTS, no vazamento de informações, ou participação de qualquer outra irregularidade (peça 42, em 12/2/2019).

15. Novos elementos foram juntados ao processo, resultando na reanálise dos pontos arguidos por este Relator, de maneira que a SecexFazenda produziu nova instrução do feito, elaborada pelo auditor Frederico Álvares Barra, na qual reafirmou-se a responsabilidade exclusiva do Sr. Fábio Cleto, registrando-se que

“47. Contudo, mesmo perante tamanho acervo, não há elementos que confirmem qualquer irregularidade praticada no exercício de 2014 por outro gestor (além do Fábio Ferreira Cleto) que compõe o Rol de Responsáveis ou outro em conluio com este/s no âmbito do FI-FGTS.

48. Há que se ressaltar a peculiaridade desse exercício que coincide com o início das forças tarefas do poder público com o mote de atuação sobre a corrupção, tanto é que a partir desse ano caíram vertiginosamente os investimentos pelo FI-FGTS, restando somente um investimento aprovado nesse período (CCR Nova Dutra, peça 38, p. 3 9) cuja aquisição de debêntures não figurou como alvo de atuação judicial ou interna da Caixa.

(...)

50. Dessa forma, é exequível a participação exclusiva do Fábio Ferreira Cleto no esquema, no âmbito interno da Caixa, tanto que nenhuma das investigações (judicial, externa e interna da Caixa) concluíram em sentido contrário, conforme já situado nesta instrução (itens 24-26).”.

16. Em síntese, os fundamentos empregados para a realização exclusiva de audiência do Sr. Fábio Cleto foram centrados nos seguintes apontamentos:

a) no âmbito da Operação Sépsis, o único integrante do rol de responsáveis condenado foi o Sr. Fábio Ferreira Cleto;

b) a colaboração premiada do Sr. Fábio Cleto e o processo da corregedoria da Caixa (peça 35), bem como o relatório parcial Anapre 5860.6532 (peça 43, p. 59) não apontaram a participação de outros agentes do rol de responsáveis;

c) em processo diverso, a Operação Sépsis aceitou denúncia contra os senhores André Luiz de Souza e Vitor Hugo dos Santos Pinto por supostos atos de corrupção no FI-FGTS, sendo que o primeiro renunciou ao cargo no Comitê de Investimentos em 2011 e, portanto, não alcançou o exercício destas contas, e o segundo não ocupava cargo constante do rol de responsáveis do fundo;

d) em colaboração premiada, o Sr. Roberto Carlos Madoglio trouxe elementos a respeito de pagamento de propina para aprovação de investimentos no âmbito do FI-FGTS, contudo, esse gestor ficou no cargo até 2012, não alcançando o período destas contas;

e) o trabalho realizado pelo escritório Pinheiro Neto (contratado pela Caixa) trouxe achados relacionados a quatro integrantes do rol de responsáveis, todavia, não houve qualquer imputação de responsabilidade aos aludidos gestores nos processos administrativos da Caixa e os atos investigados não tinham relação com a gestão do FI-FGTS; e

f) os trabalhos da Auditoria Interna da Caixa apontaram algumas atipicidades e fragilidades em atos de gestão do FI-FGTS, no entanto, todas em operações ocorridas em exercícios diferentes de 2014.

17. Em conclusão à análise, o auditor alvitrou a realização da audiência ao Sr. Fábio Ferreira Cleto, então Vice-Presidente da Vifug e representante da Caixa Econômica Federal no Comitê de Investimentos do Fundo de Investimentos do FGTS, ambos os cargos exercidos em 2014, para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa quanto à divulgação de informações privilegiadas a terceiros e a manutenção de relação de negócio com pessoas físicas que tinham interesse nas suas decisões como Vice-Presidente da Caixa e membro do Comitê de Investimentos do FI-FGTS, o que propiciou a diversas ocorrências de conflito de interesses, com infração aos dispositivos legais e normativos mencionados (peça 48).
18. Conquanto a primeira proposição de audiência tivesse sido remetida a este Relator para avaliação, desta feita a secretaria, após chancela de concordância com a proposição do auditor, realizou, **com base em delegação de competência**, a audiência do referido responsável.
19. Em que pese a entrega do ofício no endereço do responsável, cadastrado junto à Receita Federal, esse não compareceu ao processo.
20. Em derradeira instrução à peça 55, datada de 10/3/2020 e inserida nos autos após o pronunciamento do titular da unidade técnica (Sr. Rafael Jardim Cavalcante) em 17/3/2020, a SecexFazenda alvitrou o julgamento pela irregularidade das contas do responsável Fábio Cleto, sem aplicação de sanções, e o julgamento pela regularidade e regularidade com ressalvas das contas dos demais responsáveis ali arrolados, remetendo-se os autos diretamente ao Gabinete deste Relator.
21. Na instrução referida unidade técnica registra que o responsável atuou em colaboração às autoridades e reconheceu, no âmbito do processo judicial, os ilícitos praticados, comprometendo-se a repatriar aos cofres públicos os montantes recebidos em propina, entendendo configurar-se essa situação em atenuante a ser considerado no julgamento das contas, concluindo assim sua análise:

“37. Conforme reza a Lei Orgânica do TCU (art. 16, III, b c/c art. 19, parágrafo único), quando as contas forem julgadas irregulares, o Tribunal aplicará ao gestor a multa prevista no art. 58, inciso I, da mesma lei, o que, em princípio, se mostra cabível em relação às contas do Sr. Fábio Cleto. Sendo possível ainda que o Tribunal decida inabilitar o gestor para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito Administração Pública federal.

38. Todavia, a jurisprudência do Tribunal tem trazido em seus julgados um posicionamento no sentido de atenuar ou não aplicar as sanções de sua competência nas situações em que houve colaboração dos seus jurisdicionados (Acórdãos 1.214/2018 e 1.517/2019, ambos do Plenário), especialmente nos instrumentos que ganharam notariade nos últimos anos, quais sejam, acordos de leniência e colaboração premiada, regulados pela Lei 12.846/2013 e pela Lei 12.850/2013, respectivamente.

(...)

41. Em acréscimo, a jurisprudência do Tribunal reza ainda que as sanções desta Corte devem ser baseadas em provas autônomas das produzidas em função da colaboração do gestor, de modo que a própria colaboração do jurisdicionado no âmbito judicial não se torne em um meio para apená-lo na esfera administrativa (Acórdãos 1.411/2017 e 1.214/2018, ambos do Plenário). No caso em tela, a proposta de julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Fábio Cleto foi fundada exclusivamente nas informações constantes em sua colaboração premiada e na sentença condenatória da Justiça Federal, não estando presente qualquer prova ou indício de irregularidade decorrente do trabalho autônomo deste Tribunal.

42. Portanto, com base nos julgados do Tribunal apresentados e, embora conste proposta para julgar irregulares as contas do Sr. Fábio Cleto, mostra-se proporcional a não aplicação de multa a responsável por esta Corte.”



22. Considerando as proposições de mérito formuladas pela SecexFazenda, verifico a necessidade de pronunciamento do Ministério Público/TCU (MPTCU), que atua como *custus legis* em processos de tomada ou prestação de contas, nos termos do art. 81, inciso II, da Lei 8.443/1992.

23. Dessarte, feito esse breve registro sob a condução do processo e sobre as matérias tratadas e as proposições ventiladas, remeto os autos ao *Parquet* especializado para pronunciamento.

Ao MPTCU.

Brasília, 24 de março de 2020.

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator