

TC 001.336/2016-9

Prestação de Contas – Exercício 2014

Fundo de Investimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FI-FGTS)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de processo de prestação de contas do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FI-FGTS), referente ao exercício de 2014.

2. A análise preambular dos autos promovida pela então Secretaria de Controle Externo da Fazenda, consubstanciada na instrução acostada à peça 14, ressaltou que, no âmbito da auditoria anual de contas, a Controladoria-Geral da União “*pontuou a adequação dos controles internos do fundo e, de um modo geral, atestou sua boa governança, inclusive ponderando que o fluxo de aprovação dos investimentos obedecem às boas práticas do mercado (peça 5, p. 5)*”. Inobstante tal conclusão, diversas matérias jornalísticas deram notícia de indícios de pagamentos de vantagens indevidas a dirigentes da Caixa Econômica Federal (Caixa), a empresários e a políticos, os quais foram descortinados a partir de operações empreendidas pelo Ministério Público Federal (MPF), em atuação conjunta com o Departamento de Polícia Federal (DPF, peças 11 a 13).

3. Por considerar que os fatos noticiados poderiam guardar relação com os atos de gestão examinados nas presentes contas, a unidade técnica propôs a realização de diligência ao MPF e ao FI-FGTS, para que encaminhassem cópias das apurações realizadas, bem como para obter maiores detalhes acerca das informações apresentadas no âmbito do acordo de colaboração premiada firmado com o Sr. Fábio Ferreira Cleto, responsável pela Vice-Presidência de Fundos de Governo e Loterias (Vifug) da Caixa e membro do Comitê de Investimentos do FI-FGTS.

4. Em resposta, a Caixa apresentou diversas informações e esclareceu que as apurações ainda se encontravam em andamento. Quanto ao MPF, foram realizados encontros técnicos ao longo da execução de auditoria empreendida por aquela unidade técnica, cujo objetivo é a avaliação do desempenho e da legalidade dos investimentos do FI-FGTS (TC 031.782/2016-7). Dessa forma, tendo em vista os procedimentos em curso na Caixa e na esfera judicial (ações referentes às operações *Greenfield*, *Cui Bono* e *Sépsis*, levadas a efeito pelo MPF e pela DPF), bem como o processo de auditoria que se encontra em trâmite neste Tribunal, todos com potencial impacto na avaliação dos atos de gestão da unidade no exercício em análise, propôs-se o sobrestamento do julgamento deste processo até que tais procedimentos fossem finalizados (peça 28, p. 2).

5. Todavia, considerando que as apurações poderiam se prolongar por um período muito extenso, Vossa Excelência determinou que o sobrestamento fosse efetuado somente pelo período de um ano, e concedeu prazo adicional de 120 dias para a que a unidade técnica atualizasse as informações sobre o andamento das averiguações e submetesse o feito com propostas de encaminhamento que entendesse cabíveis (peça 31).

6. Consumado o prazo estipulado para o sobrestamento, ao atualizar as informações referentes aos resultados obtidos no âmbito dos procedimentos que se encontravam em execução, a unidade técnica concluiu o seguinte:

a) as ações executadas pela Caixa não revelaram irregularidades que possam ter reflexo neste processo;

b) da mesma forma, os fatos apurados na auditoria realizada pelo TCU não possuíam o condão de impactar o julgamento das presentes contas; e

c) em relação às ações judiciais, somente a concernente à operação *Sépsis* guardava relação com estas contas. A sentença prolatada no respectivo processo condenou diversos réus, entre eles o Sr. Fábio Ferreira Cleto, cuja pena foi fixada em nove anos e oito meses de reclusão em regime inicialmente fechado.

7. Em suma, na esfera criminal, restou caracterizada a prática de irregularidades pelo responsável, o qual, em patente conflito de interesse, divulgava informações privilegiadas obtidas em razão das atividades exercidas como membro do Comitê de Investimentos do FI-FGTS e orientava seus votos de acordo com diretrizes estipuladas por terceiros estranhos ao processo, com a finalidade de obter benefícios para si e para aqueles envolvidos no esquema criminoso. Por conseguinte, a unidade instrutiva propôs a realização da audiência do Sr. Fábio Cleto para que se manifestasse em relação aos fatos revelados a partir do julgamento do processo judicial referente à Operação *Sépsis*.

8. Todavia, ao analisar a aludida proposta, Vossa Excelência ponderou que o processo de avaliação de investimentos do FI-FGTS compreendeu mais de uma cadeia de setores e, em razão disso, havia necessidade de efetuar o aprofundamento da análise, com vistas a verificar eventuais participações de outros responsáveis nas irregularidades identificadas (peça 42).

9. Perpetrada a avaliação determinada, a Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão (Secex-Finanças), unidade técnica atualmente responsável pela instrução processual, chegou à conclusão de que, entre os gestores que integram o rol de responsáveis deste processo, apenas o Sr. Fábio Cleto teria contribuído para a ocorrência das irregularidades. As fontes de informações utilizadas, bem como os fundamentos indicados para afastar a necessidade de chamar outros responsáveis a estes autos, encontram-se consignadas nos parágrafos 20 a 22 da instrução constante da peça 48.

10. Após a realização da audiência do responsável, para a qual não foram apresentadas as respectivas razões de justificativa, a Secex-Finanças propôs, em pronunciamentos convergentes, julgar irregulares suas contas, julgar regulares as contas dos demais responsáveis e efetuar recomendação para que a Caixa regulamente o compartilhamento de informações do FI-FGTS (peças 55, p. 9-10, 56 e 57).

11. Ressalto, inicialmente, consoante mencionado pela unidade técnica, que os fatos irregulares verificados na gestão do FI-FGTS em 2014 vieram à tona por intermédio de informações apresentadas pelo Sr. Fábio Cleto no processo judicial relativo à Operação *Sépsis*, em razão de colaboração premiada firmada entre o mesmo e o MPF. Naquela ocasião, verificou-se que o responsável realizava reuniões semanais com o então Deputado Federal Eduardo Cunha e, ocasionalmente, com o Sr. Lúcio Bolonha Funaro, nas quais eram repassadas informações de todos os projetos de investimento em tramitação no FI-FGTS.

12. A partir das informações recebidas, os Srs. Eduardo Cunha e Lúcio Funaro exigiam vantagens indevidas dos empresários interessados em receber investimentos do FI-FGTS. Parte da propina recebida, em torno de 4%, era direcionada ao Sr. Fábio Cleto, cuja atuação no FI-FGTS se pautava por orientações transmitidas pelo parlamentar (peça 32). Essas informações foram posteriormente confirmadas em depoimento prestado pelo responsável em procedimento de apuração interna realizado pela Caixa (peça 35).

13. Constata-se, portanto, ser adequada a proposta de julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Fábio Cleto, na medida em que sua atuação como membro do Comitê de Investimentos do FI-FGTS foi patentemente contrária a diversos dispositivos de ordem

constitucional e legal, tendo sido caracterizada a “*prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial*” prevista no artigo 16, inciso I, alínea “b” da Lei 8.443/1998, c/c o artigo 209, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU).

14. Cumpre ressaltar que eventual ocorrência de dano ao erário proveniente das irregularidades verificadas no exame das presentes contas está sendo apurada em processos de fiscalização específicos, a exemplo do já mencionado TC 031.782/2016-7 (auditoria de conformidade nos investimentos efetuados pelo FI-FGTS) e do TC 035.244/2017-8, referente à representação sobre possíveis irregularidades ocorridas em operações que envolveram recursos do fundo, relatadas em diversas operações empreendidas pelo MPF e pela DPF, entre elas a Operação *Sépsis*.

15. Quanto à cominação de sanções, releva frisar que, em face da crescente notoriedade dos instrumentos do acordo de leniência e da colaboração premiada – regulados, respectivamente, pelas Leis 12.846 e 12.850, ambas de 2013 –, os quais têm sido utilizados recorrentemente no Brasil em operações de combate à corrupção empreendidas nos últimos anos, esta Corte de Contas vem buscando garantir alguns benefícios ao jurisdicionado colaborador ou leniente, em comparação aos não colaboradores.

16. O Tribunal tem intentado, em sua atuação, conferir tratamento diferenciado àqueles que tenham firmado acordos colaborativos, como forma de não desestimular a celebração desses importantes instrumentos no contexto do combate à corrupção. Sobre o tema, além dos precedentes já referenciados pela Secex-Finanças, oportuno mencionar o Acórdão 483/2017-TCU-Plenário, em cujo voto condutor o relator, Ministro Bruno Dantas, destacou a possibilidade de o Tribunal suprimir a multa em relação a empresas que tenham colaborado com as investigações. Na mesma linha, por meio Acórdão 1.083/2017-TCU-Plenário – relator Ministro André Luis de Carvalho –, este Tribunal deixou assente que, na ocasião da decisão sobre a declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública federal, assim como sobre a aplicação de multa, serão levados em consideração os compromissos assumidos pelos responsáveis em acordos de colaboração celebrados com o MPF.

17. Considero, portanto, que a proposta de não aplicação de sanção pecuniária ao Sr. Fábio Cleto apresenta-se alinhada com a jurisprudência que vem se formando nesta Corte de Contas a respeito da matéria.

18. Quanto aos demais responsáveis, considero pertinente o julgamento pela regularidade de suas contas, na medida em que, conforme consignado na instrução da Secex-Finanças, o trabalho de auditoria anual de contas realizado pela CGU concluiu que os recursos do fundo foram alocados em proporções condizentes com os limites definidos em seu regulamento. A única constatação apontada pelo órgão de controle interno foi a demora na disponibilização de documentação sobre investimentos, o que impôs algumas limitações aos trabalhos.

19. Em razão do aspecto supracitado, a CGU propôs o julgamento pela regularidade com ressalva das contas do Sr. Marcos Roberto Vasconcelos, Vice-Presidente de Gestão de Ativos de Terceiros da Caixa. No entanto, a unidade técnica não vislumbrou motivos para ressaltar as contas do referido responsável – posicionamento com o qual manifesto minha anuência –, na medida em que ele teria agido de acordo com orientação da área jurídica do banco, a qual havia sinalizado que as informações se encontravam sob a chancela de sigilo (peça 5, p. 17-19).

20. Reputo também ser pertinente a compreensão de que não devam ser incluídos novos responsáveis neste processo, pois as demais irregularidades ou impropriedades

avaliadas nos procedimentos que subsidiaram o exame da unidade técnica diziam respeito a exercícios distintos do que ora se analisa ou haviam sido praticadas por gestores que não integram o rol de responsáveis das presentes contas, tampouco foram praticadas em conluio com administradores que tenham respondido pela gestão do fundo no ano de 2014.

21. Sobre esse aspecto, importa por fim recapitular que, de acordo com o artigo 11, §§ 4º a 6º, da Instrução Normativa-TCU 63/2010, caso sejam verificadas irregularidades praticadas por gestores não relacionados no rol de responsáveis das contas e que não tenham sido praticadas em conluio com agentes que figuram como responsáveis pela gestão, o controle interno, sob pena de responsabilidade, deverá recomendar a instauração de processo de tomada de contas especial ou representar ao Tribunal, a depender, em cada caso, da ocorrência ou não de dano ao erário.

22. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela Secex-Finanças.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador