VOTO

Em exame a prestação de contas do Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS), relativa ao exercício de 2014.

2. Consoante exposto no relatório precedente, as contas chegaram a esta Corte contendo os elementos necessários à sua análise ordinária, incluindo o relatório e o certificado de auditoria do Controle Interno, os quais indicaram a regularidade com ressalva dos atos de gestão de um dos responsáveis – Sr. Marcos Roberto Vasconcelos, Vice-Presidente de Gestão de Ativos de Terceiros da Caixa, em razão da demora na disponibilização de documentação sobre os investimentos, causando limitação aos trabalhos da CGU –, e a regularidade quanto aos demais.

3. Ocorre que, chegado o processo a este Tribunal, diversas notícias jornalísticas apontavam que em operações do Ministério Público Federal e da Polícia Federal foram revelados indícios de pagamentos de vantagens indevidas a dirigentes da Caixa Econômica Federal (Caixa), empresários e políticos, incluindo gestores atuantes do FI-FGTS.

4. Assim, 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 fiscalização da SecexFazenda, com possíveis reflexos nas presentes contas, a 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.

5. 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 do 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.

6. Retornando os autos, noticiou a unidade instrutiva 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*).

7. Segundo informações 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, entre os quais o Sr. Fábio Ferreira Cleto, que também figura no rol de responsáveis destas contas, haja vista ter atuado como responsável pela Vice-Presidência de Fundos de Governo e Loterias (Vifug) da Caixa e como membro do Comitê de Investimentos do FI-FGTS. A ele 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.

8. 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.

9. Já quanto à fiscalização empreendida por esta Corte, mencionou a unidade instrutiva que se referia a fatos relacionados a exercício anterior ao do presente processo, não trazendo, portanto, influência no julgamento destas contas.

10. Dessarte, na primeira avaliação efetuada, a então SecexFazenda alvitrou a audiência do Sr. Fábio Ferreira Cleto, então Vice-Presidente da Vifug (Vice-Presidência de Fundos e Governos e Loterias) e representante da Caixa Econômica Federal no Comitê de Investimentos do Fundo de Investimentos do FGTS, cargos esses exercidos em 2014, para que, no prazo de quinze dias,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65721976.

apresentasse 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.

11. Todavia, ao despachar nos autos, entendi que não restaram claros os motivos e os fundamentos pelos quais somente o responsável Fábio Ferreira Cleto haveria de ser ouvido em audiência, pois os projetos tramitavam inicialmente por um Comitê de Recepção de Projetos, composto 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. Logo, compreendia 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 daria por no mínimo ¾ dos presentes.

12. 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.

13. A unidade técnica então instruiu o feito conforme consta à peça 48, concluindo que, dentro do conjunto do rol de responsáveis, apenas o Sr. Fábio Cleto havia contribuído para a ocorrência das irregularidades apontadas no exercício em questão, só sendo cabível a audiência desse gestor no âmbito do processo de contas que ora se examina.

14. Para chegar a essa conclusão a secretaria se valeu de consulta ao TC 035.244/2017-8 em que foi reunido amplo conjunto documental em razão de abranger operações da Polícia Federal, MPF e judiciário, relatórios do escritório Pinheiro Neto Advogados, então contratado pela Caixa para atuar no aprofundamento das investigações, bem como os trabalhos da Auditoria Interna da Caixa, colhendo-se a informação de que:

14.1. no âmbito da Operação *Sépsis* o único integrante do rol de responsáveis destas contas condenado pela Justiça Federal foi o Sr. Fábio Ferreira Cleto;

14.2. a colaboração premiada do Sr. Fábio Cleto e o processo da corregedoria da Caixa (peça 35), bem como o relatório parcial Anapre 5860.2015.6532 (peça 43, p. 59) não apontaram a participação de outros agentes do rol de responsáveis;

14.3. em outro processo relacionado à Operação *Sépsis* foram aceitas denúncias contra os senhores André Luiz de Souza e Vitor Hugo dos Santos Pinto por supostos atos de corrupção no FI-FGTS, mas, no que tange ao interesse nestas contas, registrou-se que o primeiro renunciou ao cargo no Comitê de Investimentos em 2011 e o segundo não ocupava cargo constante do rol de responsáveis do fundo;

14.4. 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. Todavia, esse gestor ficou no cargo até 2012, não alcançando a delação o período destas contas;

14.5 o trabalho realizado pelo escritório Pinheiro Neto trouxe achados relacionados a quatro integrantes do rol de responsáveis, mas 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;

14.6. 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.

15. Assim foi que a própria secretaria realizou, com base em instrumento de delegação de competência (peça 51), a audiência para que o Sr. Fábio Ferreira Cleto apresentasse razões de justificativa quanto aos fatos apontados nos autos.

16. Diante da revelia desse responsável, a SecexFinanças propõe, conforme reproduzido no relatório precedente, o julgamento pela irregularidade das contas desse responsável, sem a aplicação de sanção, e o julgamento pela regularidade das contas dos demais arrolados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65721976.

17. Referida unidade instrutiva pondera que, conquanto os atos irregulares praticados pelo responsável tivessem sido por ele reconhecidos em colaboração premiada devidamente homologada pelo Ministro Teori Zavascki (peça 13), com informações corroboradas pelo próprio Sr. Fábio Cleto em procedimentos internos da Caixa, o aludido gestor reconheceu, no âmbito do processo judicial, a sua participação nos ilícitos verificados e se comprometeu a repatriar aos cofres públicos o montante originado das propinas recebidas, valor esse depositado em banco estrangeiro. Assim, a SecexFinanças avalia que essas condutas se consubstanciam atenuantes de possíveis sanções que poderiam ser aplicadas pelo Tribunal quando do julgamento das contas.

18. Ademais, a SecexFinanças assinala que os apontamentos relativos às irregularidades cometidas foram fundados exclusivamente nas informações constantes de sua colaboração premiada e na sentença condenatória da Justiça Federal, não estando presentes outros elementos probatórios ou indícios de irregularidades decorrentes do trabalho autônomo deste Tribunal.

19. Essas ponderações, somadas ao entendimento defendido em precedentes julgados deste Tribunal, no sentido de conferir tratamento diferenciado àqueles que firmaram acordos colaborativos, como forma de não desestimular a celebração desses importantes instrumentos no contexto do combate à corrupção, conduziram também às mesmas proposições do Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé cujo pronunciamento, em representação do Ministério Público neste feito, seguiu-se também no sentido do julgamento pela irregularidade das contas daquele responsável, sem a aplicação de sanção, e o julgamento pela regularidade das contas dos demais.

20. O membro do *Parquet* especializado ressalta ainda que *"14. (...) 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*.".

21. Com efeito, este Tribunal tem se inclinado a considerar a atitude colaborativa no exame das circunstâncias atenuantes a serem avaliadas por ocasião da aplicação das sanções aos colaboradores que ofertam subsídios para o descortino de irregularidades perpetradas que, não fosse sua atitude, restariam acobertadas, ou poderiam passar despercebidas em procedimentos relativos à atuação do Controle Externo.

22. Nesse sentido, vale transcrever o consignado pelo Ministro Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 1.527/2019 – TCU – Plenário, proferido na sessão de 3/7/2019:

> "88. Preliminarmente, registro entender que não se afigura lícita a subordinação do Tribunal de Contas da União aos acordos de leniência celebrados em outras instâncias, pois disso resultaria a supressão do exercício do controle externo a cargo do TCU, de índole constitucional. Dessa forma, os órgãos legitimados a celebrar acordos de leniência e de colaboração premiada somente podem oferecer como contrapartida a redução ou mitigação das sanções de sua respectiva competência, não podendo, portanto, dispor sobre o poder sancionatório do TCU.
>
> 89. Em outras palavras, a assinatura de acordos de colaboração premiada e de leniência não implica qualquer restrição à atividade de controle externo, que é livre para exercer a sua competência fiscalizatória, colher provas e aplicar as sanções estabelecidas nas leis de regência, além de imputar débitos, independentemente da atuação de outros órgãos de controle.
>
> 90. Por certo, tal qual exposto no voto condutor do Acórdão 1.214/2018-Plenário, '*se a cooperação de uma pessoa junto a outra instância foi útil à instrução dos processos do TCU, ou seja, à elucidação completa dos ilícitos sujeitos à atuação desta Corte de Contas, à identificação de outros responsáveis e/ou à quantificação do débito conexo aos ilícitos reportados, se for o caso, o Tribunal pode, numa atitude de deferência ao acordo firmado por outro órgão de controle e de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65721976.

respeito ao microssistema de combate à corrupção e de defesa da probidade administrativa, recuar no exercício de seu poder sancionatório e reputar como suficiente a pena imputada por outro órgão do Estado.' (grifou-se).

(...)

VII.3

92. Por outro lado, o fato de o TCU não estar subordinado a acordos de colaboração celebrados em outras instâncias não impede que esta Corte de Contas considere-os como elementos na análise da conduta verificada.

93. Ora, o princípio constitucional da individualização da pena, previsto no art. 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal, impõe que as sanções aplicadas sejam compatíveis com o grau de reprovabilidade da conduta verificada.

94. Nesse sentido, o disposto no § 2º do art. 22 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro:

'§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.' (grifou-se).

95. Em sendo assim, ante as especificidades da conduta da [...*omissis*...], a qual em outras instâncias, reconheceu os ilícitos verificados e se comprometeu a devolver aos cofres públicos significativas quantias, entendo que há atenuantes em sua conduta. Ou seja, a pena a ser aplicada a essa sociedade empresária deve ser inferior àquelas aplicadas às sociedades empresárias que praticaram os mesmos ilícitos sem, contudo, adotarem uma postura colaborativa com o Poder Público.

96. Há nesse entendimento, ademais, um compromisso de uniformidade e coerência, com a atuação estatal como um todo, pois acaba-se por valorizar as importantes contribuições do agente infrator em outras instâncias de apuração, o que tem se mostrado um fator importantíssimo para o desbarate de organizações criminosas como a prática vem demonstrado, inclusive com as apurações de fraude na Rnest tratadas nestes autos. Trata-se, pois, em uma atitude de deferência do Tribunal aos outros órgãos de controle e de respeito ao microssistema de combate à corrupção e de defesa da probidade administrativa."

23. Assim, parcialmente em linha com os pronunciamentos da SecexFinanças e do Ministério Público/TCU, levando em consideração os atos colaborativos do responsável, deixo de propor ao Tribunal aplicação de multa, ainda que considere reprovável a conduta do responsável em valer-se de sua posição para auferir vantagens com o repasse de informações privilegiadas sobre os investimentos do FI-FGTS e respectivos projetos financiados, a terceiros, também conduzindo seu voto nessa direção, nas reuniões colegiadas daquele fundo. E explicarei, a seguir, a razão de meu alinhamento apenas parcial às proposições.

24. Antes, entretanto, devo esclarecer que a consideração da atitude colaborativa para fins de avaliação de circunstância atenuante da sanção prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 não afasta o dever de ressarcimento dos prejuízos porventura causados, o que, *in casu*, não foi apontado neste processo de prestação de contas, havendo notícias apenas de que houve o comprometimento do responsável em devolver as vantagens recebidas por sua atuação, nos termos da colaboração homologada e conforme a ação penal, tendo o responsável sido sancionado com pena de reclusão no âmbito da ação penal.

25. Assim, caso venha a ser apurado, noutros processos, eventual dano sob sua responsabilidade, nada impede que seja alcançado juntamente com outros eventuais responsáveis solidários.

26. Quanto ao encaminhamento que ora proponho ao Tribunal, esclareço meu desalinho parcial às proposições. Em que pese a não aplicação de multa ao Sr. Fábio Cleto, entendo que as irregularidades por ele cometidas são bastante graves. O agente público ou representante de empresa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65721976.

pública que se envolve em casos tais de corrupção, de desvio funcional e de confusão de interesses particulares com aqueles próprios do cargo que ocupa deve ser impedido de exercer cargos em comissão ou funções de confiança no âmbito da administração pública. A razão para tanto se pauta em valores principiológicos, morais, impessoais e éticos. A nossa Constituição Federal denota com clareza quão elevada consideração tomou os valores de moralidade e impessoalidade para a Administração Pública, ao dispor no *caput* do art. 37 que *"A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)"*.

27. Não posso, portanto, tendo conhecido fatos tão gravosos como os descritos pelo próprio responsável em sua colaboração premiada, deixar de refletir sobre os preceitos constitucionais aludidos. Não consigo imaginar que o responsável em questão possa, tão cedo, voltar a ocupar cargos de natureza pública ou em entidades da administração indireta, com esses antecedentes. Penso que em face da gravidade e da natureza da conduta do responsável deva ele ser apenado, senão com a multa, porque levamos em conta sua própria colaboração e a intenção de devolver valores pecuniários recebidos ilicitamente a título de propina, ao menos com a sanção de inabilitação, que se refere a sanção apenas temporária de restrição de direitos.

28. Trata-se de sanção moralizadora e que deve ser concretizada a partir da própria índole das condutas do agente que as comete. Seria estranho se o responsável em questão não fosse, em razão da anterior prática de ato de corrupção, impedido de acessar cargos públicos ou de natureza pública, ainda mais os de confiança. Repito, aqui, a sucinta e adequada contextualização dos fatos indicadas no pronunciamento do Ministério Público, a evidenciar a conduta do responsável:

> "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)."

29. Assim, conquanto entenda que nenhuma sanção pecuniária deva ser aplicada ao responsável, pelas razões expostas nos pareceres, opino que, assim como o julgamento pela irregularidade das contas, que o torna inelegível, também deva o responsável ser impedido de ocupar eventuais cargos em comissão ou funções de confiança na administração pública federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65721976.

30. Para tanto, entendo que o Tribunal deva considerar graves as infrações por ele cometidas, e aplicar-lhe a sanção de inabilitação prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, ao menos pelo período de 5 anos.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de novembro de 2020.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65721976.