

VOTO

Cuidam os autos de auditoria levada a efeito na Caixa Econômica Federal (CEF), entre os meses de junho e outubro de 2017, pela Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinanças).

2. A fiscalização teve por objetivo verificar a regularidade das operações realizadas pela CEF com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), tendo em vista as informações prestadas ao Ministério Público Federal, em colaboração premiada, pelo ex-vice-presidente da instituição sr. Fábio Ferreira Cleto.

3. Concluídos os trabalhos, foram reportados os seguintes principais achados:

a) aplicação de recursos do FGTS em modalidades de investimento (fundos de investimento imobiliário, fundos de investimento em direitos creditórios, debêntures e certificados de recebíveis imobiliários) não aderentes à inteligência da Lei 8.036/1990;

b) financiamento de projetos não categorizados como complementares a programas habitacionais, contrariando os §§ 2º e 4º do art. 9º da Lei 8.036/1990;

c) transferência para o FGTS dos riscos associados aos investimentos realizados pela Caixa no âmbito da Carteira Administrada;

d) falhas nos procedimentos de seleção e aprovação das aplicações (ausência de chamamento público; realização de reuniões colegiadas deliberativas sem a presença de todos os participantes necessários ou seus substitutos);

e) falhas na formalização dos processos relativos a cada investimento (não formação de processos individuais; não numeração das peças; documentos sem assinatura); e

f) transferência da unidade incumbida do acompanhamento dos trabalhos dos órgãos de controle (externo e interno), anteriormente inserida na estrutura da auditoria interna, para o âmbito da Vice-Presidência de Risco (Vidor), ocasionando possível conflito de interesses na sua atuação.

4. Na sessão de 7/3/2018, ao ter presente o feito, este colegiado, por meio do Acórdão 423/2018, houve por bem:

“9.1. determinar a oitiva do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CC/FGTS) para que se manifeste acerca dos seguintes quesitos:

9.1.1. autorização dada ao Agente Operador, 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, 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, apurada sobre o conjunto dos investimentos realizados na aquisição de debêntures, Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), cotas de Fundos de Investimento 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;

9.2. determinar a oitiva da Caixa Econômica Federal 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;

9.3. determinar à Caixa Econômica Federal que, no prazo de sessenta dias, adote as medidas necessárias para que as 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;

9.4. determinar à SecexFazenda que:

9.4.1. esclareça junto à CEF, 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 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 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 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, 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’;

9.5. dar ciência à Caixa Econômica Federal de que, no curso do presente trabalho de fiscalização, foram identificadas as seguintes deficiências/fragilidades na seleção e na aprovação de projetos financiados com recursos do FGTS, no âmbito da Carteira Administrada:

9.5.1. ausência de mecanismos de chamamento público de potenciais interessados;

9.5.2. realização de reuniões deliberativas sem a participação de todos os membros do colegiado competente, ou seus substitutos regulamentares;

9.5.3. inexistência de regras internas que previnam eventuais conflitos de interesse entre tomadores de recursos e empregados da estatal envolvidos no processo de aprovação dos investimentos”.

5. Em resposta à oitiva objeto do item 9.1.1 do Acórdão, o Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) aduziu que, em 2008, quando da edição de sua Resolução 578, que inicialmente autorizou as modalidades de investimento questionadas, houve uma momentânea escassez na destinação de recursos estrangeiros para o Brasil, ocasionada pela chamada crise do **subprime** nos Estados Unidos, limitando a geração de **funding** para os setores de habitação, saneamento e infraestrutura. Por outro lado, o País experimentava um vigoroso crescimento em seu mercado interno de capitais.

6. Foi nesse cenário, combinado com um nível confortável de disponibilidades (cerca de R\$ 86 bilhões), que o Conselho houve por bem alocar parte dos recursos do Fundo de Garantia por meio desses novos instrumentos, mais amoldados à dinâmica do mercado do que as operações de crédito tradicionais.

7. A propósito, salienta que “o CCFGTS é competente para autorizar as aplicações de todos os recursos do FGTS”, e “os investimentos em debêntures, Certificado de Recebíveis Imobiliários, Letra de Crédito Imobiliário, Fundo de Investimento em Direitos Creditórios e Fundos de Investimento Imobiliário são aplicações das disponibilidades, exigindo observância somente do § 2º do art. 9º da Lei 8.036/1990”.

8. Quanto à aplicação de recursos do Fundo em projetos de saneamento e infraestrutura não associados diretamente a programas habitacionais (item 9.1.2), alega que os projetos da espécie “deverão ser complementares aos programas habitacionais, e não necessariamente a eles vinculados individualmente ou com exclusividade”. Nessa linha, a seu ver, “os projetos de saneamento básico e infraestrutura urbana serão complementares sempre que gerarem impacto benéfico nas condições de habitabilidade e da qualidade de vida da população”.

9. Finalmente, no tocante à rentabilidade mínima dos investimentos (item 9.1.3), salienta que “o § 1º do artigo 9º da Lei nº 8.036/990 não estabelece rentabilidade mínima por operação, mas sim pela média do conjunto das operações”. Mais propriamente, pondera, “a Lei apenas fixa como regra de prudência que a remuneração média ou global das aplicações do Fundo seja suficiente para cobrir os seus custos, o que vem sendo observado anualmente pelo Conselho Curador”.

10. A CEF, por sua vez, em resposta à oitiva objeto do item 9.2 do Acórdão, esclareceu que a segregação dos títulos públicos fora outrora realizada apenas para fins gerenciais e de acompanhamento do retorno das operações, sem nenhum tipo de segregação contábil dos papéis. De toda sorte, o trecho questionado da norma FP 263 foi suprimido no início de 2018.

11. Instruindo o feito, a SecexFinanças, em sua derradeira promoção, considera que a ampliação das possibilidades de aplicação dos recursos do FGTS, promovida pela Lei 13.932/2019, ocasionou a perda de objeto do quesito tratado no item 9.1.1 do Acórdão 423/2018-Plenário.

12. Com relação ao financiamento de obras de saneamento e infraestrutura urbana com recursos do Fundo, entende que a interpretação larga cogitada pelo CCFGTS – admitindo como válidos quaisquer investimentos da espécie – esvazia o comando do art. 9º, § 4º, da Lei 8.036/1990, uma vez que “obras de saneamento e mobilidade sempre estarão associadas e vizinhas a moradias”. Para a unidade técnica, “meras externalidades positivas advindas de obras de infraestrutura e de saneamento básico não são suficientes para caracterizar o imprescindível caráter complementar imediato aos projetos de habitação”. Propõe, assim,

“a expedição de ciência ao Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço de que as aplicações da Carteira Administrada do FGTS devem conter necessariamente um projeto habitacional principal, sendo as aplicações nas áreas de saneamento básico e em infraestrutura urbana possíveis apenas complementarmente aos programas habitacionais, conforme previsão dos §§ 4º e 5º do art. 9º da Lei 8.036/1990, ressalvados o permissivo legal de aplicações dos recursos em operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas, bem como a instituições que atuam no campo para pessoas com deficiência, e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do SUS”.

13. No tocante à rentabilidade mínima dos investimentos, a secretaria especializada reconhece, na linha defendida pelo Conselho, que a exigência legal recai sobre o retorno médio das aplicações. Sem embargo, propõe que se dê ciência ao órgão de que:

“desvela-se imprescindível que cada projeto de aplicação da Carteira Administrada preveja, em sua concepção, rentabilidade futura mínima equivalente ao demandado na supracitada lei ou em normativos infralegais, com robusto e factível embasamento

econômico-financeiro, e que o conjunto de rendimentos de fato auferidos atinja os objetivos do FGTS suficientes à cobertura de todos os custos incorridos pelo Fundo e à formação de reserva técnica, conforme demandado no § 1º do art. 9º da Lei 8.036/1990”.

14. Finalmente, a SecexFinanças tem por superado o questionamento endereçado à CEF, em face da supressão da disposição normativa que previa a segregação de títulos públicos para “complementação” da taxa de risco de seus investimentos com recursos do FGTS. Semelhantemente, à vista dos elementos coligidos nos autos ao longo da tramitação do processo, considera desnecessária, no momento, a atuação do Tribunal relativamente aos aspectos abordados no item 9.4 do Acórdão. Ressalta apenas que, especificamente quanto ao FII Porto Maravilha (item 9.4.5), *“a auditoria já está em andamento e as irregularidades encontradas serão tratadas no TC 033.579/2019-9”.*

15. O Ministério Público põe-se de acordo, sem prejuízo de enfatizar que a aplicação de recursos do FGTS em favor de entidades hospitalares filantrópicas ou dedicadas à assistência de pessoas com deficiência apenas estão autorizadas legalmente até 31/12/2022, conforme estipulado no art. 9º-C da Lei 8.036/1990.

16. Acompanho as conclusões dos pareceres, por seus fundamentos.

17. Afora os questionamentos associados ao FII Porto Maravilha, objeto de auditoria específica tratada no TC-033.579/2019-9, também da minha relatoria, os três temas mais relevantes suscitados na presente fiscalização e ainda pendentes de manifestação desta Corte referem-se: (1) à possibilidade de o CCFGTS, por resolução, autorizar a aplicação dos recursos do FGTS em Fundos de Investimento Imobiliário (FII) e de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC), debêntures e Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI); (2) ao financiamento de projetos de saneamento e infraestrutura urbana não vinculados diretamente a programas habitacionais; e (3) à rentabilidade mínima dos investimentos a cargo do agente operador.

18. O primeiro ponto restou superado com a edição da Lei 13.932/2019 (posterior ao Acórdão 423/2018-Plenário, diga-se), que incluiu o inciso XV no art. 5º da Lei 8.036/1990:

“Art. 5º Ao Conselho Curador do FGTS compete:

[...]

XV - autorizar a aplicação de recursos do FGTS em outros fundos de investimento, no mercado de capitais e em títulos públicos e privados, com base em proposta elaborada pelo agente operador, devendo o Conselho Curador regulamentar as formas e condições do investimento, vedado o aporte em fundos nos quais o FGTS seja o único cotista”.

19. O segundo ponto, por sua vez, tem disciplina nos §§ 2º e 4º do art. 9º da Lei 8.036/1990:

“Art. 9º As aplicações com recursos do FGTS serão realizadas exclusivamente segundo critérios fixados pelo Conselho Curador do FGTS e em operações que preencham os seguintes requisitos:

[...]

§ 2º Os recursos do FGTS deverão ser aplicados em habitação, em saneamento básico, em infraestrutura urbana e em operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas, bem como a instituições que atuam no campo para pessoas com deficiência, e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do SUS, desde que as disponibilidades financeiras sejam mantidas em volume que satisfaça as condições de liquidez e de remuneração mínima necessária à preservação do poder aquisitivo da moeda.

[...]

§ 4º Os projetos de saneamento básico e infraestrutura urbana, financiados com recursos do FGTS, deverão ser complementares aos programas habitacionais” (grifei).

20. Ora, como já ponderei por ocasião da prolação do Acórdão 423/2018-Plenário, nos exatos termos da Lei, projetos de saneamento ou infraestrutura urbana apenas podem receber o aporte de recursos do FGTS quando necessários à viabilização de um específico programa habitacional. Entendimento diverso esvaziaria por completo o § 4º do art. 9º da norma, uma vez que quaisquer obras associadas, por exemplo, a tratamento de água ou transporte urbano redundam, em última análise, em benefício para a comunidade residente na área do empreendimento.

21. Aliás, o próprio Legislador, quando houve por bem, segregou do Fundo de Garantia uma parcela de recursos para aplicação em outras finalidades. Refiro-me ao FI-FTGS, instituído pela Lei 11.491/2007 e destinado “a investimentos em empreendimentos dos setores de aeroportos, energia, rodovia, ferrovia, hidrovía, porto e saneamento” (art. 1º).

22. Pois bem, na fiscalização realizada pela SecexFinanças, foram apontados dois projetos – financiados com recursos do Fundo – que claramente destoam das finalidades estabelecidas na Lei:

- “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”, mediante a aquisição de debêntures da empresa Aquapolo Ambiental S.A.; e

- revitalização da região portuária do município do Rio de Janeiro (com demolição e construção de elevados, edificação de museus, implantação de linhas viárias, plantio de árvores etc.), mediante a aquisição de cotas do FII Porto Maravilha.

23. Pertinente, assim, a advertência sugerida nos pareceres.

24. Por derradeiro, com respeito à rentabilidade das aplicações feitas pelo agente operador do FGTS, a unidade técnica observou ser prática comum no âmbito da CEF que:

“quando a taxa de risco cobrada não era suficiente para garantir a rentabilidade demandada, o Agente Operador compensava o saldo negativo com investimentos adicionais em títulos públicos lastreados com os próprios recursos do FGTS. Não se cogitava, por exemplo, evitar investimentos de alto risco ou a exigência de garantias complementares que mitigassem o risco de os investimentos não atingirem a remuneração mínima demandada (peça 72, p. 33). [...] A rentabilidade mínima sequer era prevista na própria projeção inicial do investimento”.

25. Naturalmente, não é possível prever com exatidão a rentabilidade de um investimento. Contudo, não é razoável que se pretenda financiar projetos sabidamente não rentáveis, ou com riscos muito superiores às respectivas salvaguardas contratuais, com os recursos de terceiros (no caso, dos trabalhadores), na expectativa de que outros projetos compensem eventual malogro – não raro, já esperado.

26. Embora a previsão nesse sentido admitida pela CEF em seus normativos internos já tenha sido suprimida, também tenho por pertinente o alerta sugerido pela unidade técnica.

Diante do exposto, voto no sentido de que este Colegiado adote a deliberação que ora submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de dezembro de 2021.

BENJAMIN ZYMLER
Relator