

TC 033.398/2011-9

Tipo: prestação de contas ordinárias, exercício de 2010.

Unidade jurisdicionada: Fundo de Investimentos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Responsáveis: Paulo Eduardo Cabral Furtado (CPF: 093.364.432-91), Maria Fernanda Ramos Coelho (CPF: 318.455.334-53), Carlos Roberto Lupi (CPF: 434.259.097-20) e demais arrolados à peça 6.

Procurador: não há

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se da prestação de contas ordinária do Fundo de Investimentos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS) referente ao exercício de 2010.
2. O FI-FGTS foi criado pela Lei 11.491, de 20 de junho de 2007, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de destinar recursos do Fundo de Garantia para projetos de construção, reforma, ampliação ou implantação de empreendimentos em infraestrutura nos setores de rodovias, portos, hidrovias, ferrovias, energia e saneamento. O FI-FGTS realiza investimentos nos setores-alvo por meio de participação acionária, cotas de fundos de investimento e instrumentos de dívida, especialmente debêntures.
3. A administração e gestão do FI-FGTS competem à Caixa Econômica Federal (Caixa), a qual é responsável por garantir aos recursos alocados no FI-FGTS, em cotas de titularidade do FGTS, a remuneração aplicável às contas vinculadas do Fundo de Garantia. Por sua vez, a aprovação dos investimentos e desinvestimentos é de responsabilidade de um órgão colegiado, o Comitê de Investimentos, composto por doze membros, dentre representantes da sociedade civil e de órgãos e entidades do Governo Federal. Além desses, o Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) é responsável por aprovar o regulamento e a política de investimento do Fundo.

Contas anteriores

4. O FI-FGTS não foi relacionado nas decisões normativas do TCU que definiram as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis deveriam apresentar processos de contas nos exercícios anteriores (2008 – DN TCU 94/2008; e 2009 – DN TCU 102/2009).

Processos conexos

5. **TC 030.909/2011-2:** auditoria de conformidade com o objetivo de avaliar a legalidade, legitimidade e economicidade dos investimentos realizados pelo FI-FGTS, abrangendo o período de 2008 a 2010. O processo foi apreciado mediante o Acórdão 2.415/2012-TCU-Plenário e não causa impacto nestas contas, eis que não foram identificadas irregularidades.
6. **TC 009.649/2012-3:** representação proposta por esta unidade técnica com o objetivo de avaliar o investimento de R\$ 600 milhões efetuado no exercício de 2010 pelo FI-FGTS na Empresa de Eletricidade Vale Paranapanema S.A – EEVP, controladora indireta da Celpa S.A. Conforme verificações preliminares, o Fundo direcionou recursos com o objetivo primordial de financiar projetos na Celpa, empresa que apresentava situação deficitária à época. Referido processo encontra-se aguardando a realização de inspeção já autorizada pelo Relator Marcos Bemquerer.

Diante do possível impacto nestas contas, uma vez que a representação examina ato de gestão relevante praticado no exercício de 2010, de responsabilidade dos membros do Comitê de Investimento e da Caixa Econômica Federal arrolados no rol de responsáveis, propõe-se sobrestar o julgamento das contas destes responsáveis até a apreciação definitiva do TC 009.649/2012-3, sem prejuízo do julgamento das contas dos demais gestores arrolados neste processo e da adoção das demais providências propostas, nos termos do art. 39, §2º da Resolução TCU 191/2006.

EXAME TÉCNICO

Constituição das contas

7. O processo de contas contém todos os elementos exigidos pelo art. 13 da IN TCU 63/2010 e art. 2º da DN TCU 110/2010, observando, no geral, o detalhamento dos conteúdos gerais e específicos fixados nas mencionadas normas.

8. Em instrução preliminar (peça 10), constatou-se a ausência da manifestação da auditoria interna, conforme previsto no Anexo II, item 8 da DN TCU 110/2010. Realizou-se então diligência à Caixa para que encaminhasse a documentação faltante, o que foi atendido por meio do expediente acostado à peça 14, para o qual foi solicitada a atribuição da chancela de sigilo (peça 14, p. 1).

9. O relatório de gestão (peça 3) apresenta-se, no geral, na forma exigida pela DN TCU 107/2010, exceto quanto ao conteúdo específico exigido para os fundos de investimento, referente aos resultados da avaliação do impacto socioeconômico das suas operações. Tal falha foi objeto de constatação do controle interno, sendo analisada nos itens 21 a 34 desta instrução.

10. O relatório de auditoria de gestão (peça 7), elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU), apresenta-se, no geral, na forma exigida pela DN TCU 110/2010, exceto quanto à caracterização individualizada da responsabilidade dos gestores pelas falhas constatadas, a qual deveria ser apresentada na forma do quadro III.A.1 da mencionada norma, discriminando achado, responsável, período de exercício, conduta, nexos de causalidade e considerações sobre a responsabilidade de cada agente cujas contas são objeto de proposta de ressalva.

11. Com efeito, os achados consignados no relatório de auditoria de gestão contemplam apenas os campos constatação, causa, manifestação da unidade examinada, análise do controle interno e recomendação (peça 7, p. 9-31; 37-45; 67-93; 109-137). Por isso, será proposto dar ciência à CGU da impropriedade, nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011.

12. Além das peças obrigatórias, o Ministro de Trabalho e Emprego encaminhou nota técnica da Secretaria Executiva do FGTS trazendo elementos adicionais quanto às constatações do controle interno que motivaram sua proposta de ressalva nestas contas (peça 9).

Relatório dos auditores independentes acerca das demonstrações financeiras (peça 3, p. 61)

13. A PriceWaterhouseCoopers Auditores Independentes consignou que as demonstrações contábeis do FI-FGTS apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da instituição em 31/12/2010 e o resultado das suas operações e a evolução do seu patrimônio líquido, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil, emitindo opinião sem ressalvas.

Atuação da auditoria interna (peça 14)

14. A auditoria interna da Caixa realizou apenas um trabalho no FI-FGTS tendo como referência o exercício de 2010, com escopo restrito a aspectos de governança do Fundo. Segundo a unidade de auditoria, as ocorrências diagnosticadas foram comunicadas aos gestores responsáveis para as devidas regularizações.

Parecer do Conselho Curador do FGTS (peça 8)

15. O CCFGTS manifestou-se pela aprovação do relatório de gestão do FI-FGTS, considerando que a Caixa o elaborou segundo as normas do TCU e que as demonstrações contábeis do Fundo foram objeto de opinião sem ressalvas dos auditores independentes.

Parecer do órgão de controle interno (peças 2 e 5)

16. O relatório de auditoria de gestão elaborado a partir dos trabalhos conduzidos pela CGU (peça 7), apresenta as seguintes constatações:

- a) ausência de informações no relatório de gestão (peça 7, p. 9-23);
- b) inexistência de indicadores de desempenho (peça 7, p. 23-31);
- c) apropriação de juros das debêntures do BNDES (peça 7, p. 37-45);
- d) aquisição de papéis com taxas abaixo do mercado e resultado financeiro abaixo da meta (peça 7, p. 67-93);
- e) utilização inadequada do método de equivalência patrimonial (peça 7, p. 109-138).

17. Diante dessas constatações, o certificado de auditoria do controle interno propõe que sejam julgadas **regulares com ressalva** as contas dos responsáveis que ocuparam os seguintes cargos (peça 5, p. 1):

Tabela 1: Responsáveis com proposta de contas regulares com ressalva

Cargo	Constatação (conforme item 16 acima)
Presidência da Caixa Econômica Federal	a, b, c, d, e
Vice-Presidência da Caixa Econômica Federal	a, b, c, d, e
Membro do Comitê de Investimento	d

Fonte: Certificado de auditoria (peça 5, p. 1)

18. Quanto às contas dos demais responsáveis, o certificado de auditoria propõe que sejam julgadas **regulares** (peça 5, p. 3)

19. O parecer do dirigente do órgão de controle interno acompanhou a conclusão expressa no certificado de auditoria (peça 2, p. 2).

Análise das ressalvas apontadas no relatório de auditoria de gestão

20. Passa-se, então, a analisar as constatações e conclusões da CGU que motivaram as propostas de ressalva nas contas dos responsáveis relacionados no item 17 acima.

I) Ausência de informações no relatório de gestão (peça 7, p. 9-23)

21. Conforme constatado pelo controle interno, o relatório de gestão do FI-FGTS não apresentou o tópico “resultados da avaliação do impacto sócio-econômico das operações de fundos” na forma exigida pela DN TCU 107/2010, Anexo II, Parte C (conteúdo específico por unidade jurisdicionada ou grupo de unidades afins), item 35, que diz o seguinte:

Resultados da avaliação do impacto sócio-econômico das operações de fundos, conforme disposto abaixo:

- a) Relação dos principais projetos e operações no exercício, por ordem decrescente de valor investido, até o montante acumulado de 90% do total de recursos aplicados pelo fundo, discriminando a finalidade, objetivos, beneficiários, investimentos previstos e valores liberados

de cada um;

b) Número de operações e valores aplicados por programa/setor econômico e por unidade da federação;

c) Número de operações e valores dos investimentos, dos incentivos e dos recursos liberados e aprovados no exercício em relação ao total do programa/setor econômico e ao total por unidade da federação;

d) Legislação pertinente, destacando as alterações ocorridas no exercício a que se referir o relatório de gestão;

e) Remuneração do banco operador (valor e fundamento legal);

f) Relação dos projetos com a finalidade, beneficiários, investimento previsto e valores liberados no exercício;

g) Resultados dos acompanhamentos, fiscalizações e avaliações realizadas (incluindo identificação das fiscalizações realizadas, de falhas e irregularidades detectadas e das providências adotadas);

h) Avaliação crítica dos resultados alcançados (inclusive quanto aos objetivos e metas previstos vs. realizados).

22. No relatório de gestão, sob o título “4.14 Resultados Econômico-sociais” (peça 3, p. 29), o FI-FGTS informou que, em atendimento ao mencionado dispositivo da DN 107/2010, relacionaria os principais projetos e operações do FI-FGTS que possuem programas e projetos sociais e ambientais, destacando que tais ações não estariam diretamente relacionadas ao Fundo e muito menos sob sua gestão. Ao contrário, seriam de iniciativa das empresas investidas (peça 7, p. 9).

23. Dessa forma, com o propósito de cumprir a exigência normativa, o relatório apresenta uma série de projetos de caráter social, cultural e ambiental desenvolvido pelas empresas (peça 3, p. 29-33). Porém, essas informações não contemplam os dados requeridos pela DN 107/2010 que, como se pode perceber na transcrição acima, referem-se à avaliação crítica das operações realizadas pelo próprio Fundo, e não por projetos das empresas investidas.

24. Diante da impropriedade, a CGU solicitou ao FI-FGTS as informações faltantes e apresentou-as no seu relatório de auditoria de gestão, promovendo as devidas análises (peça 7, p. 11-23).

25. Em consequência, recomendou ao FI-FGTS questionar formalmente o TCU quando surgirem dúvidas no conteúdo das contas anuais, a fim de evitar omissão de informações, e que desenvolva sistemática de acompanhamento da execução dos empreendimentos investidos, apresentado os resultados obtidos na sua prestação de contas (peça 7, p. 23).

I.1) Análise

26. De fato, o relatório de gestão do FI-FGTS deixou de contemplar parte das informações específicas para fundos de investimento previstas na DN TCU 107/2010. Não obstante, os gestores do Fundo demonstraram a boa e regular aplicação dos recursos encaminhando as informações faltantes para análise do controle interno.

27. Cumpre salientar que algumas informações exigidas na DN 107/2010 já constavam do relatório de gestão, como observado pela própria CGU (peça 7, p. 19). São elas: remuneração do banco operador (peça 5, p. 33, item 5.1) e avaliação crítica dos resultados alcançados (peça 3, p. 34, item 6). Na avaliação crítica dos resultados, contudo, não foi realizado comparativo com as metas previstas, conforme exigido pela norma.

28. Já as informações das alíneas “a” e “f” foram consideradas sigilosas pelo FI-FGTS e por isso não foram relacionadas nem mesmo no relatório da CGU, constituindo tão somente os papéis

de trabalho do controle interno (peça 7, p. 19).

29. Vale ressaltar que, em relação à alínea “g”, referente aos resultados dos acompanhamentos, fiscalizações e avaliações realizadas, o FI-FGTS encaminhou à CGU informação a respeito da atuação dos órgãos de controle sobre o Fundo (peça 7, p. 17). Entretanto, a exigência refere-se à atuação do próprio FI-FGTS no acompanhamento e fiscalização dos projetos investidos. Quanto a esse ponto, entende-se suficiente a recomendação do controle interno para o Fundo questionar formalmente o TCU quando surgirem dúvidas no conteúdo das contas anuais, e desenvolver sistemática de acompanhamento da execução dos empreendimentos investidos.

30. Dessa forma, considerando que o FI-FGTS encaminhou as informações faltantes para análise do controle interno, demonstrando a boa e regular aplicação dos recursos, a ausência de informações exigidas pela DN 107/2010 no relatório de gestão caracteriza apenas falha formal passível de ensejar a ressalva nas contas, nos termos do art. 209, §2º do RI/TCU.

31. Todavia, o certificado de auditoria do controle interno propôs que o julgamento pela regularidade com ressalvas recaísse sobre as contas dos ocupantes dos cargos de Presidência e Vice-Presidência da Caixa Econômica Federal arrolados no rol de responsáveis (peça 5, p. 2). Ocorre que os gestores da Caixa arrolados no rol não são os mesmos que assinaram o relatório de gestão, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Tabela 2: Responsáveis da Caixa Econômica Federal

Cargo	Rol de responsáveis (peça 6, p. 23)	Signatários do relatório de gestão (peça 3, p. 35)
Presidência da Caixa	Maria Fernanda Ramos Coelho	Jorge Fontes Hereda
	Wellington Moreira Franco	Marcos Roberto Vasconcelos
Vice-Presidência da Caixa	Joaquim Lima de Oliveira	Fábio Ferreira Cleto
	Bolivar Tarragó Moura Neto	

Fonte: Relatório de gestão (peça 3) e rol de responsáveis (peça 6)

32. Uma vez que o fundamento para a proposta de ressalva nas contas é a ausência de informações obrigatórias no relatório de gestão, caracterizando contas apresentadas em desacordo com as normas regulamentares aplicáveis, entende-se que os gestores arrolados no rol não devem ser julgados por essa impropriedade, vez que não foram os responsáveis pela elaboração e pelo encaminhamento da peça falha. Ressalte-se que as informações faltantes existiam, pois foram posteriormente encaminhadas à análise do controle interno. Ou seja, a impropriedade consiste apenas na formalização do relatório de gestão.

33. O art. 11, §§ 4º a 6º da IN TCU 63/2010, assim como o art. 8º, §§ 6º e 7º da Resolução TCU 234/2010, prevê a possibilidade de inclusão de responsáveis não relacionados no rol, mas apenas se forem verificadas ocorrências capazes de ensejar a irregularidade nas contas, previstas no art. 16, inciso III, alíneas “b”, “c” ou “d” da LO/TCU, o que não é o caso.

34. Sendo assim, deixa-se de propor a ressalva nas contas para, tão somente, propor dar ciência à Caixa Econômica Federal acerca da impropriedade, nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011.

II) Inexistência de indicadores de desempenho (peça 7, p. 23-31)

35. Conforme constatado pelo controle interno, o FI-FGTS não possuía indicadores de desempenho para mensurar seus resultados econômicos e sociais no exercício de referência das contas.

36. Questionada sobre o assunto, a Caixa informou que a construção dos indicadores ainda era objeto de estudos, os quais não haviam sido concluídos no exercício de 2010.
37. O controle interno salienta que, mesmo que se pondere a complexidade da construção de instrumentos de mensuração para o FI-FGTS, essa lacuna vem sendo objeto de apontamento desde 2008, quando da criação do Fundo.
38. Ademais, assevera que a mensuração de desempenho da gestão por meio de indicadores institucionais deveria constar no relatório de gestão da entidade, face à exigência da DN TCU 107/2010, Parte A (Conteúdo geral), item 2.
39. Por fim, conclui que, mais que uma falha formal, a ausência de informações sobre os diferenciais econômicos e sociais dos setores e projetos financiados pelo FI-FGTS representa uma fragilidade no seu processo de tomada de decisão, ainda mais considerando o aspecto social sempre aduzido pelos gestores para justificar os investimentos do Fundo. E recomenda a validação dos instrumentos de avaliação dos investimentos do FI-FGTS junto ao Conselho Curador do FGTS, assim como a implementação do uso de tais ferramentas.
40. Em razão da ausência dos indicadores de desempenho, o certificado de auditoria do controle interno propõe que as contas dos ocupantes da Presidência e das Vice-Presidências da Caixa Econômica Federal sejam julgadas regulares com ressalva (peça 5, p. 2).
41. Cumpre informar que, segundo relatado pela CGU, durante o exercício de 2011 a administradora do Fundo concluiu os estudos relacionados ao desenvolvimento de indicadores e, em 27/9/2011, os apresentou ao controle interno juntamente com os resultados apurados com a aplicação da metodologia nas posições de 31/12/2010 e 30/6/2011. Contudo, a CGU não teve oportunidade de avaliar a usabilidade e a mensurabilidade dos indicadores, uma vez que foram apresentados ao final da auditoria de avaliação da gestão (peça 7, p. 31).

II.1) Análise

42. Inicialmente, ressalte-se que a ausência de indicadores de desempenho inviabiliza a medição e avaliação da gestão a partir dos resultados alcançados, tanto pelos órgãos de controle como pelos próprios gestores. Não é por outra razão que a DN TCU 107/2010 exigiu a apresentação desses indicadores.
43. Como destacado pelo controle interno, o aspecto social do FI-FGTS constitui fator a ser considerado nos seus investimentos. Portanto, para aferir o impacto dos recursos do Fundo no desenvolvimento da infraestrutura do país, torna-se relevante a construção e uso de ferramentas que subsidiem os responsáveis pelas tomadas de decisão.
44. A jurisprudência do TCU aponta que a falta de indicadores de desempenho pode ensejar contas regulares com ressalva. Nesse sentido os Acórdãos 693/2003-Primeira Câmara, 3161/2008-Segunda Câmara, 413/2008-Segunda Câmara, 1218/2008-Primeira Câmara e 435/2010-Primeira Câmara.
45. Dessa forma, acompanha-se o parecer do controle interno no sentido de que sejam julgadas regulares com ressalva as contas dos ocupantes da Presidência e das Vice-Presidências da Caixa Econômica Federal, responsável pela gestão do FI-FGTS, em razão da inexistência de indicadores de desempenho no exercício em exame. Contudo, deixa-se de propor determinação ou recomendação em vista da informação de que os indicadores de desempenho foram desenvolvidos no exercício subsequente, pelo que se considera suficiente o acompanhamento e avaliação no âmbito do controle interno e das contas posteriores do Fundo.
46. Cabe ressaltar que a viabilidade da proposta acima deverá ser reavaliada após o levantamento do sobrestamento deste processo, ante os eventuais impactos da representação objeto do TC 009.649/2012-3 (cf item 6 desta instrução).

III) Apropriação de juros das debêntures do BNDES (peça 7, p. 37-45)

47. Na auditoria de acompanhamento da gestão do Agente Operador do FGTS relativa ao exercício de 2009, a CGU constatou que as debêntures do BNDES adquiridas pelo FI-FGTS eram remuneradas com base em dias corridos e não em dias úteis. Segundo a CGU, tal prática faria com que o valor das cotas do Fundo seguisse uma distribuição irregular nos dias úteis que sucedem os fins de semana e feriados, dificultando a operacionalização de saques, vez que o cálculo do valor das cotas utiliza base de dias úteis. Porém, embora não condizente com a prática de mercado, essa forma de remuneração não traria problemas imediatos para o FI-FGTS, visto que o Fundo possui um único cotista, o FGTS, sendo pequena a possibilidade de resgate de cotas.

48. Todavia, há previsão de que os trabalhadores também possam investir seus recursos no FI-FGTS, por intermédio de um outro fundo a ser criado pela Caixa, conforme art. 20, XVI da Lei 8.036/1990. Quando essa possibilidade se efetivar, o potencial de resgates de cotas do FI-FGTS aumentará, de modo que o critério de remuneração das debêntures passará a ter relevância, em razão do seu impacto sobre o valor das cotas.

49. Em consequência, a CGU, no bojo da auditoria de acompanhamento relativa ao exercício de 2009, recomendou que a Caixa adequasse a metodologia de remuneração das debêntures adquiridas do BNDES e que observasse, nas novas aquisições de ativos, as variáveis que pudessem impactar o futuro investimento dos trabalhadores em cotas do FI-FGTS.

50. A Caixa, por sua vez, adotou providências para acatar a recomendação, negociando novos termos com o BNDES a fim de firmar aditivo à escritura de debêntures para corrigir a impropriedade. Ao final do exercício de 2010, contudo, a recomendação ainda não havia sido integralmente atendida, visto que o referido aditamento encontrava-se aguardando posicionamento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (peça 7, p. 43).

51. Diante do não atendimento integral da recomendação, a CGU a manteve e, adicionalmente, consignou ressalva às contas do Presidente e Vice-Presidentes da Caixa arrolados no rol de responsáveis deste processo (certificado de auditoria, peça 5, p. 2).

III.1) Análise

52. Não obstante o posicionamento da CGU, entende-se que a constatação em análise não apresenta requisitos para fundamentar ressalva nas contas. A uma porque não gerou efeitos práticos, haja vista a existência de um único cotista no FI-FGTS, conforme observado pela própria CGU. A outra porque os gestores adotaram as providências ao seu alcance para atendimento da recomendação do controle interno, cuja completa implementação depende da atuação de outros órgãos.

53. Ademais, o ato de adquirir as debêntures do BNDES e a respectiva definição da forma de remuneração não foi praticado no exercício em análise. Como relatado no item 49 acima, a matéria já havia sido objeto de apontamento do controle interno no exercício de 2009. Destarte, não se verifica, quanto à matéria em exame, ato de gestão passível de ressalva nestas contas.

54. Cumpre ressaltar que, em consulta aos relatórios de gestão do FGTS e do FI-FGTS do exercício de 2011, assim como ao site do FI-FGTS, verificou-se que o fundo de investimento em cotas para aplicações dos trabalhadores no FI-FGTS ainda não foi constituído, de modo que a forma de remuneração das debêntures do BNDES permanece não gerando efeitos práticos. Dessa forma, entende-se suficiente o acompanhamento das providências no âmbito do controle interno, sem impacto nas presentes contas.

IV) Aquisição de papéis com taxas abaixo do mercado e resultado financeiro abaixo da meta (peça 7, p. 67-93)

55. A CGU reporta que o FI-FGTS teria realizado investimentos a taxas de remuneração

inferiores às praticadas em alternativas semelhantes do mercado, além de próximas às taxas de ativos com risco supostamente menor, como os títulos públicos (peça 7, p. 69).

56. Aponta, ainda, a baixa rentabilidade da carteira do FI-FGTS nos exercícios de 2009 e 2010 se comparada a opções mais conservadoras de investimento. Segundo o entendimento da CGU, a carteira do Fundo teria que apresentar rentabilidade superior aos ativos menos arriscados, pelo fato de ser constituída, no essencial, por títulos não negociados no mercado secundário e com perfil de longo prazo, caracterizando um grau de risco mais elevado (peça 7, p. 69-73).

57. De acordo com a CGU, embora o CCFGTS tenha aprovado o *benchmark* do Fundo em TR + 6% ao ano, os gestores do FI-FGTS não teriam amparo legal para realizar investimentos sem observar os preços praticados no mercado (peça 7, p. 73).

58. Além disso, a rentabilidade do FI-FGTS em 2010, conforme apresentado no relatório de gestão, foi de **TR + 5,78%**, cumprindo o mínimo exigido pela Lei 11.491/2007, de **TR + 3% ao ano**, mas abaixo da meta estabelecida pelo CCFGTS na Resolução 530/2007, como dito anteriormente, de **TR + 6% ao ano** (peça 7, p. 75).

59. A Caixa, na qualidade de gestora do FI-FGTS, justifica-se ressaltando que os investimentos do Fundo devem considerar, além da existência de rentabilidade, os impactos sociais dos projetos, lembrando que o FI-FGTS foi criado no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para apoiar o desenvolvimento da infraestrutura do país (peça 7, p. 77).

60. Além do mais, considera que o resultado contábil não representa o real valor econômico da carteira. Isso porque, em caso de desinvestimento, os critérios utilizados na determinação do valor de liquidação dos ativos são diferentes dos utilizados na definição do valor contábil. Essa diferença fica mais evidente nas participações acionárias, contabilizadas por valor histórico e submetidas ao método de equivalência patrimonial e aos testes de *impairment*, mas negociadas a valores justos estipulados pelas técnicas de *valuation* (peça 7, p. 83-89).

61. Outra particularidade a se considerar é que o valor das cotas não permite visualizar determinados mecanismos de proteção que o FI-FGTS possui em alguns ativos, como a opção de venda, que permite ao Fundo alienar um ativo de renda variável a um preço pré-fixado (peça 7, p. 89).

62. Por isso, a rentabilidade dos investimentos teria que ser avaliada somente quando das respectivas liquidações, momento no qual os ativos serão precificados pelo valor econômico e não pelo valor contábil, e quando eventuais lucros ou prejuízos serão realizados (peça 7, p. 83).

63. A Caixa assevera ainda que os recursos do FI-FGTS somente podem ser utilizados para desenvolvimento e implantação de projetos que constam dos planos de negócios das empresas investidas, os quais são validados pelo Fundo. Tal restrição, inexistente nas operações comuns do mercado, faz com que a companhia tomadora dos recursos não possa utilizá-los para fins diversos que poderiam apresentar retornos mais elevados, como a quitação de dívidas mais onerosas, distribuição de dividendos, aquisição de outras empresas, dentre outros (peça 7, p. 83).

64. Nesse sentido, sinaliza que as taxas praticadas por instituições de desenvolvimento e agências multilaterais guardam relação com a destinação prevista para os recursos, sendo investidos a taxas mais baixas que a média do mercado, inclusive inferiores às praticadas pelo FI-FGTS (peça 7, p. 85).

65. Para corroborar essa afirmativa, o administrador do FI-FGTS apresentou memorial demonstrando os encargos financeiros praticados por fundos e instituições que financiam projetos de infraestrutura no Brasil, como os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNE e FNO), os Fundos Regionais de Desenvolvimento Regional (FDA, FDNE e FDCO) e o BNDES (peça 9, p. 21-23).

66. Em complemento, informa que parte da carteira do FI-FGTS está alocada em ativos pré-operacionais, os quais apresentam, conforme já esperado, prejuízo contábil e financeiro até sua entrada em operação. Ademais, investimentos no setor de infraestrutura possuem como característica a maturação no longo prazo (peça 7, p. 85).

67. Diante da manifestação da administradora do FI-FGTS, o controle interno não modificou seu entendimento, mantendo a ressalva nas contas do Presidente e Vice-Presidentes da Caixa arrolados neste processo (peça 7, p. 89-93).

IV.1) Análise

68. De fato, conforme exposto pela CGU, a meta estabelecida para o FI-FGTS não constitui amparo para aquisições realizadas fora dos parâmetros e práticas de mercado. Porém, para que se possa concluir sobre a consistência técnica dos negócios, a análise das operações deve considerar outros fatores, além da comparação de taxas entre ativos com características distintas.

69. Conforme ponderado pelos gestores da Caixa, os ativos do FI-FGTS possuem atributos próprios, pois são promotores de políticas públicas, com viés social, e destinados ao desenvolvimento da infraestrutura do país. Nesse sentido, as operações do Fundo não se enquadram inteiramente na lógica de mercado, cujo principal objetivo é a busca do maior lucro possível. Ao contrário, entende-se que são mais alinhadas aos negócios praticados por outros fundos e instituições governamentais de desenvolvimento, como os Fundos Constitucionais e o BNDES.

70. Porém, mesmo a comparação entre a rentabilidade contábil das cotas do FI-FGTS e as taxas praticadas nas operações de outras instituições de desenvolvimento mostra-se imprecisa e inadequada, diante das diferentes características e perfis dos investimentos. Ademais, geralmente os encargos financeiros cobrados por essas outras entidades são fixados mediante leis ou atos do Poder Executivo (Decretos, Medidas Provisórias), de modo que a definição desses encargos encontra-se fora do raio de atuação dos respectivos gestores e certamente não consideram apenas aspectos econômicos e condições de mercado.

71. Não obstante a inviabilidade de comparação, verifica-se nos dados constantes da peça 9, p. 21-23, que os encargos financeiros anuais dos financiamentos concedidos pelos Fundos Constitucionais variam de 7,50% a 10,00%, enquanto os Fundos de Desenvolvimento Regional aplicam recursos a TJLP + 3,15% a.a (juros de 3% mais *del credere* de 0,15). Já o BNDES chega a emprestar recursos a TJLP + 0,9% a.a. Em consulta ao site do Banco Central, pode-se verificar que a TJLP, em 2010, foi de 6,00% a.a. Assim, as aplicações dos Fundos de Desenvolvimento Regional e do BNDES estariam na casa dos 9,15% a.a e 6,90% a.a., respectivamente. Em especial, o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), cujo intermediário financeiro é a Caixa, repassa recursos a 7,55% a.a (TJLP + 1,5% + 0,15%). O quadro a seguir consolida esses dados:

Tabela 3: quadro comparativo

Instituição	Taxas anuais de aplicação
Fundos Constitucionais	7,50%
Fundos de Desenvolvimento Regional	9,15%
BNDES	6,90%
FDA	7,55%
Média	7,78%

Fonte: Ofício 273/2011/SECCFGTS (peça 9, p. 21-23)

72. Assim, considerando a taxa de remuneração dos títulos públicos utilizada pela CGU como representativa do mercado e como parâmetro de comparação, **acima de 12% a.a.** (peça 7, p. 71), percebe-se que os encargos cobrados nos financiamentos atrelados às políticas públicas de

desenvolvimento são de fato inferiores às taxas vigentes no mercado.

73. O que se espera dos gestores e das instâncias decisórias do FI-FGTS é que, ao avaliar as alternativas de investimento disponíveis, promovam análises técnicas consistentes para motivar a decisão final, demonstrando, com razoável segurança, a possibilidade de retorno financeiro dos capitais investidos e a respectiva contribuição para o desenvolvimento da infraestrutura. Todavia, as aplicações no mercado de capitais são investimentos de risco, de modo que não há garantia total de que sempre proporcionarão os ganhos financeiros esperados. Além disso, os rendimentos podem apresentar oscilações durante o período em que o ativo compuser a carteira do Fundo. São riscos inerentes a esse tipo de investimento, os quais por si só não evidenciam falhas na gestão, a menos que não tenham sido objeto de mecanismos de mitigação adequados.

74. Adicionalmente, compartilha-se o entendimento de que a aferição da rentabilidade alcançada nas aplicações do FI-FGTS somente deve ser feita quando do desinvestimento, oportunidade em que os reflexos no caixa do Fundo serão observados. Quando da realização financeira, os ativos serão precificados pelo valor econômico e não por critérios estritamente contábeis, de modo que os respectivos valores podem vir a ser significativamente diferentes.

75. Porém, deve-se ressaltar que o acompanhamento da rentabilidade contábil das cotas do Fundo também é importante, visto que tem impactos na garantia de rentabilidade conferida pela Caixa aos recursos aplicados no FI-FGTS, idêntica à das contas vinculadas do Fundo de Garantia (TR + 3%), nos termos do art. 7º da Lei 8.036/1990.

76. A operacionalização dessa garantia encontra-se regulamentada na Resolução CCFGTS 633/2010, a qual dispõe que a rentabilidade mínima será apurada com base nas demonstrações financeiras anuais do Fundo e que na hipótese de resgate total das cotas de titularidade do FGTS no FI-FGTS, a rentabilidade final deverá ser apurada e, configurando-se resultado inferior a TR + 3%, a diferença deverá ser repassada ao FGTS pela Caixa (peça 9, p. 26).

77. Por todo o exposto, entende-se que unicamente o resultado financeiro de TR + 5,78%, abaixo da meta de TR + 6%, sem que tenha sido evidenciada qualquer conduta inadequada por parte dos administradores do Fundo no exercício em exame, não constitui razão para ressalva nas contas dos responsáveis apontados pela CGU (Presidente e Vice-Presidentes da Caixa). Por outro lado, tal resultado representa um indicador a ser monitorado juntamente com a evolução e maturação dos projetos, para que se identifiquem eventuais distorções e se promovam as devidas correções de rumo.

78. Como já analisado no tópico II desta instrução, o FI-FGTS não possui metas e indicadores para aferir os impactos e a contribuição dos seus investimentos no desenvolvimento da infraestrutura do país. Tais indicadores seriam importantes para se promover o batimento entre a rentabilidade financeira e os benefícios sociais das aplicações do Fundo. Segundo a Caixa, são feitos apenas acompanhamentos periódicos com o fim de verificar a evolução dos projetos conforme os acordos firmados. Mas os impactos socioeconômicos desses projetos não são medidos (peça 7, p. 79).

79. Nos autos há informação de que indicadores de desempenho para mensurar os impactos econômicos e sociais dos investimentos FI-FGTS foram desenvolvidos no exercício de 2011 (peça 7, p. 31). Assim, conforme também exposto no item 45 desta instrução, entende-se suficiente o acompanhamento e avaliação desses indicadores no âmbito do controle interno e das contas posteriores do Fundo.

V) Utilização inadequada do método de equivalência patrimonial (peça 7, p. 109-138)

80. O Regulamento do FI-FGTS estabelece que as ações integrantes da carteira do Fundo sem cotação em bolsa ou mercado de balcão organizado devem ser avaliadas pelo método de equivalência patrimonial (MEP), com base nas demonstrações financeiras da respectiva sociedade

investida, acrescentando ou deduzindo, conforme o caso, o ágio ou deságio registrado à época da aquisição do investimento (peça 7, p. 109).

81. A constatação da CGU, em essência, refere-se a dois aspectos das demonstrações contábeis das **empresas investidas** que formam a base de cálculo para a aplicação do MEP, a saber: (i) utilização do patrimônio líquido individual ao invés do consolidado, quando a investida faz parte de um grupo econômico controlando outras empresas e, por isso, publica demonstrações contábeis individuais e consolidadas; e (ii) utilização do capital subscrito ao invés do capital social integralizado, quando o Fundo ainda não aportou todo o capital com o qual se comprometeu ao adquirir participação na companhia.

82. O FI-FGTS adotou em 2010 as primeiras alternativas, ou seja, aplica o MEP com base nos demonstrativos individuais da controladora e no capital subscrito, enquanto a CGU se alinha com o entendimento contrário. De acordo com simulações efetuadas pelos servidores do controle interno, o patrimônio líquido do Fundo estaria superestimado em 4,16% por conta dos critérios adotados na aplicação do MEP (peça 7, p. 111-115).

83. Para justificar sua posição, a CGU aduz que as demonstrações consolidadas seriam mais adequadas, pois eliminam todos os saldos e quaisquer operações realizadas entre empresas do mesmo grupo, pelo que entende que a posição adotada pelo FI-FGTS não é a mais cautelosa (peça 7, p. 123).

84. Quanto à utilização do capital subscrito ou do integralizado, o controle interno ampara seu entendimento no CPC 18, emitido pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) e recepcionado pela Deliberação CVM 605 de 26/11/2009, que prescreve o seguinte:

12. Na existência de potenciais direitos de voto, a participação do investidor nos lucros ou prejuízos da investida e nas mudanças no patrimônio da investida é determinada com base nas participações no **controle acionário atual**, e não reflete o possível exercício ou conversão dos potenciais direitos de voto (grifei).

85. Segundo a CGU, seria mais razoável supor que o controle acionário atual, informado acima, refere-se ao capital social integralizado (peça 7, p. 119).

86. Dessa forma, a CGU considera que o Fundo não está seguindo os princípios da prudência e da competência quando da contabilização dos seus investimentos (peça 7, p. 125).

87. A administração do FI-FGTS, ao justificar os apontamentos da CGU, preliminarmente informa que, em razão da política de segregação de funções que adota, suas demonstrações financeiras são elaboradas pelo prestador de serviços de controladoria do Fundo, o Banco Bradesco. Este, por sua vez, elaborou carta corroborando o entendimento do FI-FGTS em relação à aplicação do MEP. Cabe ressaltar que tal carta foi ratificada pela empresa de auditoria independente PricewaterhouseCoopers, responsável pela análise das demonstrações contábeis do Fundo em 2010 (peça 7, p. 127 e 133-135).

88. Para esclarecer a razão pela qual considera o capital subscrito ao invés do integralizado, o FI-FGTS informa que, por ser uma obrigação estabelecida em contrato de investimento, cujo não cumprimento é passível de cobrança judicial ou de venda das ações ao mercado, o valor do capital a integralizar deve ser reconhecido contabilmente no Fundo, em contrapartida ao investimento detido (peça 7, p. 127).

89. Adicionalmente, destaca alguns pontos da Lei 6.404/1976 que fundamentariam o registro contábil com base no total das ações subscritas (peça 7, p. 127-129):

I - O direito de voto é apurado pelo total das ações subscritas e não apenas pelas já integralizadas; (Capítulo X - Seção III - Direito de Voto)

II - Os resultados são distribuídos com base na participação no capital subscrito da Cia e não

com base no capital integralizado; (Capítulo XVI - Seção III - Dividendos)

III - No livro de registro de acionistas da empresa investida é indicado o total de ações subscritas pelo fundo e não apenas a parte já integralizada; e (Art. 100)

IV - As ações subscritas podem ser negociadas, assumindo o comprador a obrigação de integralizar o capital. (Arts. 107 e 108)

90. Na carta elaborada pelo Bradesco, há também informação de que, segundo consta nos Acordos de Acionistas, Acordos de Investimento, Atas de Assembleias Gerais e Livro de Registro de Ações das empresas investidas pelo FI-FGTS, os direitos de voto e de participação nos resultados dessas empresas são determinados com base no total das ações subscritas (peça 7, p. 133).

91. Quanto à utilização do balanço patrimonial individual da controladora, o FI-FGTS argumenta que não poderia reconhecer nos demonstrativos do Fundo um resultado por equivalência patrimonial que contivesse a participação dos acionistas minoritários das controladas da investida, fato que ocorreria com a utilização do balanço patrimonial consolidado. Ademais, o procedimento de utilizar o balanço individual estaria em conformidade com o art. 9º, inciso I, da Instrução CVM 247/1996, o qual dispõe que o valor dos investimentos, pelo método da equivalência patrimonial, será obtido mediante a aplicação da “percentagem de participação no capital social sobre o valor do patrimônio líquido da coligada e da controlada” (peça 7, p. 129).

92. Por fim, salienta que a KPMG, quando do seu trabalho de auditoria independente nas demonstrações financeiras do Fundo em 2009, também referendou os critérios adotados pelo FI-FGTS (peça 7, p. 129).

93. Diante da manifestação da administradora do FI-FGTS, o controle interno não modificou seu entendimento, propondo ressalva nas contas do Presidente e Vice-Presidentes da Caixa arrolados neste processo, além das seguintes recomendações (peça 7, p. 137):

Recomendação 1:

Empregar as demonstrações consolidadas da sociedade investida e o capital social integralizado para fins de cálculo do método de equivalência patrimonial.

Recomendação 2:

Fazer os ajustes necessários nos balanços contábeis, tendo em vista a necessidade da adoção de critérios contábeis mais prudentes.

V.1) Análise:

94. Inicialmente, cumpre esclarecer que as normas aplicáveis, seja a Lei 6.404/1976 ou a regulamentação da CVM, não especificam de forma taxativa, para fins da aplicação do método de equivalência patrimonial, se o FI-FGTS deve considerar o balanço individual ou o consolidado da investida, ou ainda, o capital social subscrito ou o integralizado pelo Fundo.

95. Portanto, entende-se que a análise dessa constatação deve ser balizada pela teoria contábil e pelos princípios, dentre eles o da razoabilidade, da prudência e da essência sobre a forma, verificando, assim, se os critérios adotados pelo gestor são ou não legítimos.

96. Posto isso, passa-se ao exame do primeiro ponto, referente à utilização do balanço individual da investida, em detrimento do consolidado.

97. Uma característica inerente à consolidação de demonstrações contábeis é que, em princípio, os valores do patrimônio líquido e do lucro líquido dos balanços individual e consolidado da controladora são muito próximos. Com efeito, no balanço individual, os investimentos nas coligadas e controladas são registrados por equivalência patrimonial. Já na consolidação, as contas patrimoniais e de resultado da companhia controladora e das demais empresas pertencentes ao

grupo são somadas linha a linha, excluídos os saldos e os resultados de operações entre essas empresas. O resultado líquido desses dois métodos é muito parecido.

98. Nesse sentido, o Manual de Contabilidade Societária da Fipecafi dispõe:

Há um princípio básico: **a equivalência patrimonial deve apresentar o mesmo resultado e o mesmo patrimônio líquido que são ou seriam apresentados caso se fizesse a consolidação das demonstrações contábeis.**

(...)

Devemos sempre lembrar que as diversas empresas de um mesmo grupo econômico (constituído pela controladora e suas controladas) formam um conjunto de atividades econômicas, muitas vezes, complementares. Assim, é dentro dessa visão e contexto que as demonstrações contábeis devem ser analisadas, ou seja, representam o reflexo de um conjunto de atividades econômicas de um grupo econômico; e isso só é conseguido se forem demonstrações contábeis consolidadas, apesar de **a adoção do método de equivalência patrimonial para avaliação de investimento já produzir efeitos próximos aos da consolidação, mas apenas no que diz respeito ao lucro líquido e ao patrimônio líquido.**

(Iudicibus, Sérgio, *et al.* Manual de Contabilidade Societária. FIPECAFI. São Paulo: Atlas, 2010; p. 183 e 649; grifo nosso)

99. Assim, a equivalência patrimonial produz efeitos similares aos da consolidação no que diz respeito ao lucro líquido e ao patrimônio líquido. A diferença relevante entre os métodos fica evidente nas contas de ativo e passivo exigível, assim como nas de resultado, o que justifica a importância do balanço consolidado para a realização de análises financeiras mais consistentes, como, aliás, destacou a CGU; porém, não há diferenças significativas no lucro líquido e patrimônio líquido, considerando o balanço da controladora.

100. A legislação societária reconhece esse fato ao exigir registro em notas explicativas sobre os eventos que ocasionaram diferença entre o patrimônio líquido individual e o consolidado, bem como entre o lucro líquido individual e o consolidado (Instrução CVM 247/1996, art. 31, IV). Essas diferenças podem advir de peculiaridades das normas contábeis brasileiras como, por exemplo:

(...) movimentação em reservas de capital das controladas que se incorporam ao resultado individual, mas não ao consolidado; ajustes de exercícios anteriores que têm essa mesma consequência; e lucros na venda de ativos de controladora a controlada ainda não realizados por estas. (Carvalhosa, Modesto. Comentários à lei de sociedades anônimas. Volume 4, tomo II. São Paulo: Saraiva, 2003)

101. No caso concreto, considerando o FI-FGTS como investidor em empresas que divulgam balanços individuais e consolidados, a informação importante, para fins de contabilização, é o valor do patrimônio líquido dessas empresas, uma vez que os investimentos são avaliados por equivalência patrimonial. E, como demonstrado, os valores do patrimônio líquido individual e consolidado são muito próximos, sendo que as diferenças porventura existentes podem ser tanto positivas quanto negativas. Inclusive, nos casos apontados pela CGU cuja divergência consistiu exclusivamente na utilização do balanço da controladora (peça 7, p. 117), o valor do patrimônio líquido consolidado foi superior em duas empresas (Nova Cibe e Foz do Brasil) e inferior em outra (Alupar). Sendo assim, não se vislumbra afronta ao princípio da prudência unicamente pela utilização do balanço individual em detrimento do consolidado.

102. Outro aspecto a ser considerado é que, como informado pelo FI-FGTS em suas justificativas, o Fundo não poderia reconhecer nos seus demonstrativos um resultado por equivalência patrimonial que contivesse a participação dos acionistas minoritários das controladas da investida.

103. Com efeito, nos casos em que a investida do Fundo não tenha em seu poder a totalidade das ações de suas controladas, a parcela do capital dos sócios não controladores deve integrar o

demonstrativo consolidado, de forma separada da parte que pertence aos proprietários da empresa controladora. Segundo o Manual de Contabilidade Societária da Fipecafi, a separação da participação dos não controladores, no patrimônio líquido consolidado, deve ser feita pela criação de uma conta específica, como segue:

Patrimônio Líquido (consolidado)

Patrimônio Líquido dos acionistas da controladora

Capital Realizado

Reservas de Capital

Reservas de Lucro

Ajustes de avaliação patrimonial

Participação dos sócios não controladores no patrimônio líquido de controladas

Total do Patrimônio Líquido

(Iudícibus, Sérgio, *et al.* Manual de Contabilidade Societária. FIPECAFI. São Paulo: Atlas, 2010; p. 670)

104. Como se percebe, ao tomar como base o valor total do patrimônio líquido consolidado da investida para aplicação do método de equivalência patrimonial, o FI-FGTS pode acabar incorporando indevidamente ao seu resultado a participação pertencente aos acionistas não controladores, se nenhum ajuste for feito. E se tal ajuste for efetuado, subtraindo-se a participação dos não controladores, o valor resultante fica próximo ao patrimônio líquido do balanço individual, como visto anteriormente.

105. Sobre o assunto, o CPC 18, que trata sobre investimentos em coligadas e controladas, e que foi recepcionado pela Deliberação CVM 605 de 26/11/2009 sendo, portanto, aplicável ao FI-FGTS, prescreve o seguinte:

21. A participação de um grupo econômico em uma coligada é dada pela soma das participações mantidas pela controladora e suas controladas naquela coligada. As participações mantidas por outras coligadas ou empreendimentos sob controle conjunto do grupo são ignoradas para essa finalidade. **Quando a coligada tiver investimentos em controladas, coligadas ou participações em empreendimentos sob controle conjunto (*joint ventures*), os resultados e os ativos líquidos considerados para aplicação do método de equivalência patrimonial são aqueles reconhecidos nas demonstrações contábeis da coligada (incluindo a parte que lhe cabe nos resultados e ativos líquidos de suas coligadas e empreendimentos sob controle conjunto)**, após realizar os ajustes necessários para uniformizar as políticas contábeis (ver itens 26 e 27). Aplica-se o mesmo à figura da controlada no caso das demonstrações contábeis individuais. (grifos nossos)

106. O pronunciamento, ao tratar de participações em coligadas que detêm investimentos em outras coligadas e controladas, consigna que os resultados e ativos líquidos considerados para aplicação do MEP são aqueles reconhecidos nas demonstrações contábeis da **coligada** – que seria, no caso, equivalente às empresas nas quais o FI-FGTS detém participação. Todavia, o CPC não especifica qual alternativa de contabilização utilizar, uma vez que tanto o balanço individual quanto o consolidado da coligada satisfaz a condição de incluir a parte que lhe cabe nos resultados e ativos líquidos de suas próprias coligadas e controladas.

107. Sendo assim, considerando a falta de previsão normativa específica e o fato de que o patrimônio líquido individual e consolidado produzem efeitos bastante próximos, não se vislumbra possibilidade de ressalva nas contas dos responsáveis em razão de o FI-FGTS considerar o balanço individual das investidas para aplicação do MEP.

108. Passa-se, então, ao exame do segundo ponto, relativo à utilização do capital subscrito ao invés do integralizado.

109. Inicialmente, cabe destacar que o ato de subscrever o capital de determinada companhia é irrevogável, estando o subscritor, porventura inadimplente com a obrigação, sujeito às sanções previstas em lei. Nesse sentido, o art. 107 da Lei 6.404/1964 prevê que o boletim de subscrição possui força de título executivo extrajudicial, nos termos do Código de Processo Civil. O mesmo artigo também prevê que as ações subscritas e não integralizadas podem ser alienadas em bolsa, por conta e risco do acionista inadimplente; nessa hipótese, o acionista inadimplente continuará responsável, solidariamente com o adquirente, pelo pagamento das prestações que faltarem para integralizar as ações transferidas (art. 108 da Lei 6.404/1964).

110. Merece destaque, ainda, que no caso das participações detidas pelo FI-FGTS, os direitos de voto e de participação nos resultados das empresas investidas são determinados com base no total das ações subscritas, e não das integralizadas, como informado nas explicações dadas pelo Fundo e pelo Bradesco.

111. Assim, por se tratar de uma obrigação presente, líquida e certa, que permite ao investidor auferir benefícios econômicos da participação acionária, o dever de integralizar o capital subscrito possui as características de um passivo da entidade subscritora. Nesse sentido, a prática adotada pelo Fundo de registrar o capital a integralizar como um passivo, em contrapartida ao investimento detido, pode ser considerada aderente à estrutura conceitual da contabilidade.

112. Uma vez reconhecido esse passivo e a consequente contrapartida na conta investimentos, pode-se também considerar razoável que as atualizações posteriores do ativo pela aplicação do MEP utilizem a mesma base pela qual o ativo foi reconhecido inicialmente, qual seja, o capital subscrito.

113. Não se deve olvidar que a finalidade do MEP é reconhecer no balanço da investidora a parte que lhe cabe no resultado das coligadas e controladas. Pela aplicação do método, os lucros são reconhecidos no momento de sua geração pela investida, respeitando o princípio da competência. Dessa forma, quando se efetivar a distribuição desses lucros, na forma de dividendos, estes devem ser deduzidos da conta de investimentos, como se fosse uma realização parcial do ativo. Portanto, o resultado reconhecido pelo MEP deve corresponder ao montante de dividendos atribuído ao investidor, o qual, no caso das participações detidas pelo FI-FGTS, é calculado com base no capital subscrito pelo Fundo.

114. Considerando ainda que, além da participação nos resultados, os direitos de voto do FI-FGTS também são definidos pelo capital que subscreveu, e não pelo que integralizou, pode-se aceitar, à luz da teoria contábil, que o capital a integralizar pelo Fundo produza impacto positivo no seu ativo, pois representa uma fonte de benefícios econômicos futuros.

115. Quanto à expressão “controle acionário atual” presente no CPC 18 (cf item 84 acima), entende-se que não é aplicável à situação em análise, pois trata de situação distinta, relativa à existência de potenciais direitos de voto, a exemplo de debêntures conversíveis em ações e bônus de subscrição, e não de direitos efetivos de voto, como é o caso do capital subscrito.

116. Dessa forma, considerando a falta de previsão normativa específica e o fato de que o capital a integralizar representa uma obrigação com potencial de gerar benefícios econômicos para o FI-FGTS, também não se vislumbra possibilidade de ressalva nas contas dos responsáveis em razão de o Fundo considerar o capital subscrito nas investidas para aplicação do MEP.

117. A propósito, cumpre salientar que as empresas de auditoria independente KPMG e PricewaterhouseCoopers apresentaram opinião sem ressalvas sobre as demonstrações financeiras do FI-FGTS nos exercícios de 2009 e 2010, respectivamente, demonstrando que, para elas, os critérios de contabilização adotados pelo Fundo são adequados.

118. Além disso, o fato de a elaboração dos balanços ser realizada por um terceiro com atuação de destaque no mercado financeiro - Banco Bradesco - mitiga o risco de eventual

manipulação dos dados para favorecimento do FI-FGTS. Não obstante, como bem destacado pela CGU, os administradores do Fundo continuam sendo os responsáveis pelas informações apresentadas nos demonstrativos contábeis.

119. Por derradeiro, considerando a lacuna normativa envolvendo os aspectos da aplicação do MEP tratados neste tópico, propõe-se expedir recomendação à CVM para que, no âmbito de suas competências expressas na Lei 6.385/1976, avalie a conveniência e oportunidade de expedir regulamentação específica esclarecendo se a empresa ou Fundo investidor, quando da aplicação do MEP para contabilização de participações em outras entidades, deve: (i) utilizar o patrimônio líquido individual ou o consolidado, quando a investida faz parte de um grupo econômico controlando outras empresas e, por isso, publica demonstrações contábeis individuais e consolidadas; e (ii) utilizar o capital subscrito ou capital social integralizado, quando a investidora ainda não tiver aportado todo o capital com o qual se comprometeu ao adquirir participação na investida.

CONCLUSÃO

120. A presente instrução examinou a prestação de contas ordinária do FI-FGTS referente ao exercício de 2010.

121. Na análise dos processos conexos, verificou-se a existência do TC 009.649/2012-3, representação proposta por esta unidade técnica para avaliar o investimento de R\$ 600 milhões efetuado pelo FI-FGTS na Celpa S.A., empresa que se encontrava em dificuldades financeiras à época do aporte. Diante do possível impacto nestas contas, uma vez que a representação examina ato de gestão relevante praticado no exercício de 2010, de responsabilidade dos membros do Comitê de Investimento e da Caixa Econômica Federal arrolados neste processo (peça 6, p. 16-23), propõe-se sobrestar o julgamento das contas desses responsáveis até a apreciação definitiva do TC 009.649/2012-3, nos termos do art. 39 da Resolução TCU 191/2006 (item 6 desta instrução).

122. Ressalte-se que, após o levantamento do sobrestamento, deve-se reavaliar a proposta de julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos representantes da Caixa Econômica Federal, em razão da inexistência de indicadores de desempenho para mensurar os resultados econômicos e sociais do FI-FGTS no exercício de 2010 (item 35 a 46 desta instrução). Quanto às contas dos membros do Comitê de Investimento, não foram identificadas outras irregularidades ou falhas formais de sua responsabilidade, pelo que poderão ser julgadas regulares após cessar o sobrestamento, desde que o deslinde do TC 009.649/2012-3 não requeira outra medida.

123. Não obstante a proposta de sobrestamento, entende-se que não há óbice para o julgamento das contas dos demais responsáveis arrolados no processo, quais sejam, aqueles que ocuparam cargos exclusivamente no Conselho Curador do FGTS, nem a adoção das outras providências propostas, nos termos do art. 39, §2º da Resolução TCU 191/2006.

124. Sendo assim, no que tange à gestão dos membros do Conselho Curador do FGTS, não foram identificadas irregularidades ou falhas formais, pelo que se propõe o julgamento pela regularidade de suas contas.

125. De outra parte, constatou-se que o relatório de gestão do FI-FGTS não apresentou o tópico “resultados da avaliação do impacto sócio-econômico das operações de fundos” na forma exigida pela DN TCU 107/2010, Anexo II, Parte C (conteúdo específico por unidade jurisdicionada ou grupo de unidades afins), item 35. Contudo, os gestores do Fundo demonstraram a boa e regular aplicação dos recursos encaminhando as informações faltantes para análise do controle interno. Considerando que a impropriedade consiste apenas na formalização do relatório de gestão, e que os respectivos signatários não estão arrolados no rol de responsáveis, propõe-se tão somente dar ciência à Caixa Econômica Federal acerca da impropriedade, nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011 (itens 21 a 34 desta instrução).

126. Ademais, verificou-se que o relatório de auditoria de gestão elaborado pela CGU deixou de consignar a caracterização individualizada da responsabilidade dos gestores pelas falhas constatadas, a qual deveria ser apresentada na forma do quadro III.A.1 da DN TCU 110/2010, discriminando achado, responsável, período de exercício, conduta, nexos de causalidade e considerações sobre a responsabilidade de cada agente cujas contas são objeto de proposta de ressalva. Por isso, será proposto dar ciência à CGU da impropriedade, nos termos do art. 4º da Portaria-Secex 13/2011 (itens 10 e 11 desta instrução).

127. Por fim, propõe-se expedir recomendação à CVM para que, no âmbito de suas competências expressas na Lei 6.385/1976, avalie a conveniência e oportunidade de expedir regulamentação específica a respeito das questões envolvendo a aplicação do método de equivalência patrimonial tratadas neste processo (itens 80 a 119 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

128. Submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **sobrestar**, com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992 c/c art. 201, §1º do Regimento Interno do TCU, o julgamento das contas dos seguintes responsáveis, membros do Comitê de Investimento e gestores da Caixa Econômica Federal, até a apreciação definitiva do **TC 009.649/2012-3, sem prejuízo** do julgamento imediato das contas dos demais gestores arrolados neste processo e da adoção das demais providências propostas nos itens seguintes, nos termos do art. 39, §2º da Resolução TCU 191/2006: Paulo Eduardo Cabral Furtado (CPF: 093.364.432-91); Antonio Gois de Oliveira (CPF: 068.024.601-06); Daniel Sigelmann (CPF: 021.484.577-05); Jucemar José Imperatori (CPF: 273.149.280-53); Márcio Galvão Fonseca (CPF: 711.136.147-49); Elcione Diniz Macedo (CPF: 301.691.866-87); Geraldo Julião Júnior (CPF: 301.173.306-63); Luiz Guilherme Pinto Henrique (CPF: 603.215.471-87); Marcos Otávio Bezerra Prates (CPF: 707.921.518-87); Marco Antônio Nunes Bastos (CPF: 214.620.891-00); Joaquim Lima de Oliveira (CPF: 152.230.001-53); Sérgio Antônio Gomes (CPF: 289.777.931-49); André Luiz de Souza (CPF: 052.116.488-54); Edson Antonio dos Anjos (CPF: 713.739.652-20); Álvaro Ferreira Egea (CPF: 703.189.218-04); Antonio Carlos dos Reis (CPF: 028.508.268-14); Miguel Salaberry Filho (CPF: 140.730.300-78); Jacy Afonso de Melo (CPF: 226.980.431-72); Jair Francisco Mafra (CPF: 480.886.929-20); José Colombo de Souza Netto (CPF: 497.087.596-00); Ralph Lima Terra (CPF: 495.617.587-68); Celso Luiz Petrucci (CPF: 642.850.228-34); Maria Henriqueta Arantes Ferreira Alves (CPF: 138.540.706-91); Luiz Fernando Peres (CPF: 411.482.078-72); Octávio de Lazari Júnior (CPF: 044.745.768-37); Maria Fernanda Ramos Coelho (CPF: 318.455.334-53); Wellington Moreira Franco (CPF: 103.568.787-91); Joaquim Lima de Oliveira (CPF: 152.230.001-53) e Bolivar Tarragó Moura Neto (CPF: 543.836.500-82);

b) **julgar regulares**, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, as contas dos seguintes responsáveis, membros do Conselho Curador do FGTS: Carlos Roberto Lupi (CPF: 434.259.097-20); André Peixoto Figueiredo Lima (CPF: 259.055.033-20); Afonso Oliveira de Almeida (CPF: 266.998.421-53); Miguel Crisostomo Brito Leite (CPF: 430.536.705-00); Marcus Pereira Aucélio (CPF: 393.486.611-87); Quênio Cerqueira de França (CPF: 620.235.941-20); Maria Carmozita Bessa Maia (CPF: 213.635.363-20); Armando de Mello Meziat (CPF: 174.344.597-00); Marcio Fortes de Almeida (CPF: 027.147.367-34); Marcio Galvão Fonseca (CPF: 711.136.147-49); Júlio César Paranatinga Carneiro (CPF: 184.175.401-30); Katya Maria Nasiaseni Calmon (CPF: 149.990.641-20); Luiz Gustavo Vieira Martins (CPF: 929.407.497-87); Antonio Roberto Lambertucci (CPF: 216.884.436-49); Gerson Luiz de Almeida Silva (CPF: 315.942.200-34); Maria Helena Machado (CPF: 465.777.936-20); Henrique Antunes Vitalino (CPF: 666.961.347-34); Luiz César Brandão Maia (CPF: 068.085.571-87); Marco Antônio Dias (CPF: 032.070.131-04); Claudio Elias Conz (CPF: 531.174.338-72); José Pereira Gonçalves (CPF: 565.909.707-34); Natalino

Gazonato (CPF: 485.281.298-53), Mauricio Antonio Rosa (CPF: 055.022.708-31), Elson Ribeiro e Póvoa (CPF: 057.388.571-00), Aristóteles Passos Costa Neto (CPF: 606.369.557-53), Maria Tereza Pantoja (CPF: 831.525.047-72), José Luiz Nogueira Fernandes (CPF: 005.258.558-15), Luigi Nesse (CPF: 049.448.798-49), Cláudio José Allgayer (CPF: 171.118.380-68), Alexandre Venzon Zanetti (CPF: 475.882.170-49), Marcos Braz de Oliveira (CPF: 197.394.354-91), Ruy Queiroz de Amorim (CPF: 081.174.624-00), Waldemar Pires de Oliveira (CPF: 011.113.388-25), Claudio da Silva Gomes (CPF: 308.229.639-49), Antonio Maria Thaumaturgo Cortizo (CPF: 007.139.535-00), Ademir Rangel da Silva (CPF: 039.053.918-05), Dalva Rosa de Jesus Leite (CPF: 293.458.555-72), Wagner Gomes (CPF: 941.072.898-34), Lindolfo Luiz dos Santos Neto (CPF: 486.191.598-87), José Alves Paixão (CPF: 132.857.936-00), Antônio da Costa Miranda (CPF: 139.542.706-25), dando-lhes **quitação plena**;

c) **Recomendar** à Comissão de Valores Mobiliários, nos termos do art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, que, no âmbito de suas competências expressas na Lei 6.385/1976, avalie a conveniência e oportunidade de expedir regulamentação específica no sentido de esclarecer se a empresa ou Fundo investidor, quando da aplicação do método de equivalência patrimonial para contabilização de participações em outras entidades, deve: (i) utilizar o patrimônio líquido individual ou o consolidado, quando a investida faz parte de um grupo econômico controlando outras empresas e, por isso, publica demonstrações contábeis individuais e consolidadas; e (ii) utilizar o capital subscrito ou capital social integralizado, quando a investidora ainda não tiver aportado todo o capital com o qual se comprometeu ao adquirir participação na investida.

d) **Dar ciência** à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 4º da Portaria Segecex 13/2011, de que o relatório de gestão do FI-FGTS relativo ao exercício de 2010 não apresentou o tópico “resultados da avaliação do impacto sócio-econômico das operações de fundos” na forma exigida pela DN TCU 107/2010, Anexo II, Parte C (conteúdo específico por unidade jurisdicionada ou grupo de unidades afins), item 35;

e) **Dar ciência** à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 4º da Portaria Segecex 13/2011, de que o relatório de auditoria de gestão n. 201109447, referente à prestação de contas do FI-FGTS do exercício de 2010, deixou de consignar a caracterização individualizada da responsabilidade dos gestores pelas falhas constatadas, a qual deveria ser apresentada na forma do quadro III.A.1 da DN TCU 110/2010, discriminando achado, responsável, período de exercício, conduta, nexos de causalidade e considerações sobre a responsabilidade de cada agente cujas contas foram objeto de proposta de ressalva;

f) **Classificar como sigilosa** a peça 14 dos presentes autos, conforme indicação da Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 10 da Resolução TCU 191/2006 c/c art. 1º, art. 2º, §3º e art. 5º, inciso III da Resolução TCU 229/2009.

À consideração superior.

SecexFazenda, em 5/4/2013

(assinado eletronicamente)

Erick dos Santos Alves

AUFC - Mat. 7667-8