TC 001.924/2012-5

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2010.

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

Unidades Jurisdicionadas Agregadas: Conselho Curador do FGTS; Agente Operador FGTS (Caixa); Órgão Gestor da Aplicação do FGTS (Ministério das Cidades); Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) no que tange à responsabilidade pela cobrança judicial e extrajudicial dos débitos do FGTS; Contribuições Sociais (LC 110/2001), recursos geridos com o Apoio da Caixa Econômica Federal (Caixa), do Banco do Brasil (BB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Responsáveis: Carlos Roberto Lupi, CPF 434.259.097-20; André Peixoto Figueiredo Lima, CPF 259.055.033-20 e demais responsáveis arrolados à peça 1.

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), relativas ao exercício de 2010.

2. O processo de contas foi organizado de forma agregada, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63, de 1º de setembro de 2010, e do anexo I à Decisão Normativa - TCU 110, de 1º de dezembro de 2010. O processo contempla, além das contas do FGTS, as do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), do Agente Operador do FGTS (Caixa), do Órgão Gestor da Aplicação do FGTS (Ministério das Cidades), da gestão das Contribuições Sociais (LC 110/2001), recursos geridos com o apoio da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil (BB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), no que tange à responsabilidade pela cobrança judicial e extrajudicial dos débitos do FGTS.

3. O FGTS, Fundo de natureza privada e gestão pública, foi criado pela Lei 5.107, de 13 de setembro de 1966. Atualmente, com suporte constitucional, é regido pela Lei 8.036, de 11 de maio de 1990, e regulamentado pelo Decreto 99.684, de 8 de novembro de 1990. Entre os seus objetivos, destacam-se: assegurar ao trabalhador a formação de um pecúlio por tempo de serviço e ainda servir de instrumento de políticas públicas, por intermédio de financiamento de programas nas áreas de habitação, saneamento básico e infraestrutura.

4. Os recursos do FGTS derivam substancialmente das contribuições mensais dos empregadores, devidas à alíquota de 8% sobre a remuneração paga ou devida no mês anterior a seus empregados. Além dessa fonte, o FGTS é favorecido pelas contribuições sociais estabelecidas pela Lei Complementar 110, de 29 de junho de 2001, devidas pelos empregadores em caso de despedida de empregado sem justa causa, à alíquota de dez por cento sobre o montante de todos os depósitos devidos, e à alíquota de cinco décimos por cento sobre a remuneração devida, no mês anterior, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49704368.

cada trabalhador.

5. Por intermédio da Lei 11.491, de 20 de junho de 2007, foi criado o Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS), responsável pela ampliação do escopo de investimentos dos recursos do FGTS, que passou a englobar empreendimentos dos setores de energia, rodovia, ferrovia, hidrovia, porto e saneamento, de acordo com as diretrizes, critérios e condições determinadas pelo Conselho Curador. A DN - TCU 110/ 2010 estabeleceu que as contas do FI-FGTS deveriam ser apresentadas de forma individualizada. Assim, a presente análise não alcança eventuais atos relacionados à gestão daquele Fundo de Investimentos, ainda que praticados por responsáveis arrolados nesta prestação de contas.

6. Por não gozar de personalidade jurídica própria e nem possuir estrutura administrativa e de pessoal, as atividades relativas à gestão de seus recursos estão a cargo (peça 7, p. 53-55):

- do Ministério das Cidades (MCidades), na qualidade de Gestor da Aplicação;
- da Caixa Econômica Federal (Caixa), na qualidade de Agente Operador;
- da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), responsável pela cobrança judicial e extrajudicial dos débitos do FGTS; e
- da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), responsável pela fiscalização do FGTS.

7. Conforme previsão do art. 3º da Lei 8.036/90, as normas e diretrizes de regência do FGTS são estabelecidas por seu Conselho Curador, composto por representantes dos trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais, na forma estabelecida pelo Poder Executivo.

8. Por seu turno, o Ministério das Cidades, no papel de Gestor da Aplicação do FGTS, tem como atribuições a edição de normas sobre a alocação dos recursos, o acompanhamento da execução dos programas de aplicação, a apresentação das contas do FGTS ao Conselho Curador, a elaboração de orçamentos anuais e planos plurianuais de aplicação de recursos, além da prática de outros atos de gestão (peça 7, p. 50).

9. À Caixa, no papel de Agente Operador, compete a manutenção e controle das contas vinculadas do FGTS, a centralização dos recursos/depósitos do FGTS, a produção de atos normativos sobre procedimentos administrativos e operacionais do FGTS, a realização de análises jurídica e econômico-financeiras de projetos de financiamentos, a aplicação de recursos do fundo, a emissão de certificados de regularidade e a elaboração das contas do FGTS (peça 7, p. 50).

10. Já a PGFN é responsável pela cobrança judicial e extrajudicial dos débitos do FGTS (peça 7, p. 50).

EXAME DA CONSTITUIÇÃO DAS CONTAS

11. O processo de prestação de contas está constituído de acordo com a IN – TCU 63/2010 e a DN - TCU 110/ 2010, em seus aspectos relevantes. No que concerne ao rol de responsáveis, foram nele indicados os gestores que desempenharam as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da IN - TCU 63/2010, c/c o art. 2º, § 5º da DN - TCU 110/2010, durante o período a que se referem as contas.

CONTAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES E PROCESSOS CONEXOS

12. O FGTS não teve as contas referentes ao exercício de 2009 julgadas pelo TCU, tendo em vista não estar relacionado entre as unidades jurisdicionadas que deveriam constituir processo de contas, elencadas na Decisão Normativa - TCU 102, de 2 de dezembro de 2009.

13. Por intermédio do Acórdão 3.598/2011-TCU-2ª Câmara, as contas dos responsáveis pela gestão do FGTS, referentes ao exercício de 2008, foram julgadas regulares, no TC 017.032/2009-3.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49704368.

14. No TC 037.629/2011-5, foi examinado o teor do Aviso 605/2011/GM/CGU-PR, de 2/12/2011, subscrito pelo Ministro de Estado Chefe da Controladoria Geral da União, que informa possíveis irregularidades e situações de conflito de interesses em operações no mercado de capitais estruturadas com recursos do FGTS, alcançando o exercício 2010, com envolvimento de Conselheiros do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), integrantes do Grupo de Apoio Permanente (GAP) do CCFGTS e funcionários da Caixa Econômica Federal. Com intuito de sanear os autos, foi realizada por esta unidade técnica inspeção junto à Caixa e ao FGTS, cuja proposta de encaminhamento ainda não foi analisada pelo colegiado próprio.

RELATÓRIOS E PARECERES

15. Nesta seção, é apresentada a síntese das informações prestadas pelas diversas instâncias que se pronunciaram a respeito das contas analisadas e/ou sobre as demonstrações financeiras do exercício de 2010 da entidade cuja gestão se examina.

Órgão de Controle Interno (CGU) e pronunciamentos dos Ministros de Estado

16. No relatório de auditoria de gestão da CGU, foram apontadas as seguintes constatações, segregadas por unidade examinada:

16.1 Caixa Econômica Federal:

> Empregados da Caixa e integrantes do GAP/CCFGTS em atuação conflituosa com os conselheiros do CCFGTS nas operações de mercado de capitais estruturadas com recursos do FGTS. (peça 8, p. 193)
>
> Falta de critérios técnicos e limitações para indicação de empregados e dirigentes da Caixa na participação em Conselho de Administração das empresas adquiridas pelo FI-FGTS. (peça 8, p. 205)

16.2 Conselho Curador do FGTS:

> Taxa de administração paga pelo FI-FGTS, estabelecida pela Resolução CCFGTS n°.553 de 2007, superior aos percentuais praticados pelo mercado para fundos congêneres. (peça 8, p. 27)
>
> Participação conflituosa de conselheiros do CCFGTS, integrantes do GAP/CCFGTS e empregados da Caixa em operações no mercado de capitais estruturadas com recursos do FGTS. (peça 8, p. 51)
>
> Recursos do FGTS estão sendo utilizados, a taxas subsidiadas, para construção de empreendimentos de luxo, por meio da aquisição de debêntures e de cotas de FIDC, amparada pela Resolução n° 578/2008, que também não previu o agente responsável por acompanhar as compras realizadas pelo Agente Operador e para garantir a redução do déficit habitacional. (peça 8, p. 67)

17. Não obstante, o Certificado de Auditoria (peça 5, p. 3), cujas conclusões foram acolhidas pelo Parecer do dirigente do Controle Interno (peça 4, p. 5), propugnou pela irregularidade das contas exclusivamente do conselheiro titular do FGTS, representante da Confederação Nacional do Comércio, no período de 1º/1/2010 até 31/10/2010, por conta de "Participação conflituosa de conselheiros do CCFGTS, integrantes do GAP/CCFGTS e empregados da Caixa em operações no mercado de capitais estruturadas com recursos do FGTS".

18. No que tange às outras constatações, foi defendido, no supracitado certificado, que inexistia nexo de causalidade entre os fatos nelas consignados e a conduta dos agentes arrolados no presente processo. Dessa forma, seu encaminhamento foi pela regularidade da gestão dos demais responsáveis.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49704368.

19. Em seus pronunciamentos, o Ministro de Estado do Trabalho e Emprego (peça 3, p. 2), o Ministro de Estado das Cidades (peça 3, p. 3) e o Ministro de Estado da Fazenda (peça 3, p. 6) atestaram haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno. Nos três documentos, foi determinado aos gestores que adotassem as providências necessárias ao saneamento dos problemas levantados nos relatórios de auditoria.

Auditoria Interna da Caixa e declaração do contador responsável

20. A auditoria interna da Caixa, em seu parecer (peça 2, p. 5), registrou que as ocorrências detectadas nos trabalhos realizados, envolvendo recursos do FGTS, foram comunicadas aos responsáveis para a devida regularização, não restando pendências a regularizar.

21. No que tange à gestão contribuições sociais da Lei Complementar 110/01, o contador responsável emitiu declaração plena, atestando que os demonstrativos contábeis do Siafi refletiam a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial da unidade jurisdicionada (peça 7, p. 524).

Conselho Curador do FGTS

22. O Conselho Curador do FGTS, por intermédio da Resolução 661, de 28 de junho de 2011, manifestou-se pela aprovação das contas do referido Fundo (peça 2, p. 43).

Auditoria Independente

23. O relatório da auditoria independente concluiu que as demonstrações contábeis apresentavam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira do FGTS, o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa, de acordo com as práticas adotadas no Brasil aplicáveis ao fundo (peça 7, p. 516/520).

24. Em que pese terem os auditores destacado que estas informações não ressalvavam sua opinião, cumpre elencar as ênfases por eles consignadas (peça 7, p. 518-520):

> **(i) Créditos vinculados ao Fundo de Compensação de Variações Salariais — FCVS**
>
> Chamamos a atenção para a Nota 1 às demonstrações contábeis, que descreve que a condução da gestão econômico-financeira do FGTS é considerada no conjunto das decisões do Ministério das Cidades e seu Conselho Curador. Nesse contexto, conforme mencionado na Nota 6, o FGTS possui créditos do Fundo de Compensação de Variações Salariais — FCVS no montante de R$ 5.963 milhões (2009 — R$ 5.578 milhões). Os financiamentos habitacionais encerrados com cobertura do FCVS ainda não homologados totalizam R$ 675 milhões (2009 - R$ 597 milhões) e a sua efetiva realização depende da aderência a um conjunto de normas e procedimentos definidos em regulamentação emitida pelo FCVS. A realização dos créditos relacionados a financiamentos habitacionais já homologados pelo FCVS, no montante de R$ 3.692 milhões (2009 — R$ 3.128 milhões), sujeita-se ao processo de securitização, conforme previsto na Lei 10.150/2000. Nossa opinião não está ressalvada em função desse assunto.
>
> **(ii) Diferimento de complementação de atualização monetária**
>
> Chamamos a atenção para as Notas 9 e 12 (e) às demonstrações contábeis, que descrevem que a Lei Complementar n° 110/01 autorizou e regulamentou o reconhecimento e pagamento de créditos relativos a complementos de atualização monetária de contas vinculadas do FGTS, instituiu contribuições sociais para a cobertura desses créditos e determinou que o Tesouro Nacional fica, subsidiariamente, obrigado pelo pagamento dos créditos até o montante da diferença porventura ocorrida entre o valor arrecadado pelas contribuições sociais e aquele necessário ao pagamento dos créditos. As referidas provisões foram registradas no passivo em contrapartida a uma conta do diferido, cuja amortização, com base em estudos sobre o prazo de recebimento das contribuições sociais e com base na faculdade prevista na Lei Complementar, está sendo efetuada de forma regressiva pelo prazo de 132 meses, que se encerra em junho de 2012. Em 31 de dezembro de 2010, os saldos da provisão no passivo e do ativo diferido são de R$ 11.504 milhões e R$ 4.986 milhões, respectivamente (2009 — R$ 11.444 milhões e R$

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49704368.

8.578 milhões, respectivamente). Nossa opinião não está ressalvada em função desse assunto.

EXAME TÉCNICO

25. Analisados os diversos pareceres emanados acerca da gestão dos responsáveis e dos demonstrativos contábeis das unidades jurisdicionadas, não foram identificadas irregularidades que não tenham sido adequadamente tratadas, à exceção das constatações da CGU. Nada obstante não constituam ressalvas, merecem também destaque os parágrafos de ênfase da Auditoria Independente referentes aos demonstrativos contábeis do FGTS. Assim sendo, a presente análise divide-se em:

25.1 constatações da CGU; e

25.2 demonstrações contábeis (abrangendo o Relatório da Auditoria Independente).

Constatações da CGU

26. O Relatório de Auditoria de Gestão da CGU (peça 8) consigna diversas constatações, relacionadas a inúmeros responsáveis, no entanto, o parecer do dirigente do Controle Interno (peça 4), em consonância com certificado de auditoria (peça 5), somente propõe o julgamento irregular das contas de um deles, pela prática de conduta referente a uma das irregularidades apontadas. Em relação aos demais, defende a regularidade da gestão, sob o fundamento de que não foi identificado nexo de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos agentes.

27. Com o objetivo de abranger todas as possíveis irregularidades, são analisadas a seguir cada uma das constatações do relatório de auditoria, verificando-se o liame lógico entre a ação dos agentes e o resultado apontado na pertinente constatação, nos casos em que o ato tenha o condão de impactar no julgamento das contas ora examinadas, considerando as naturezas de responsabilidade elencadas no art. 10 da IN-TCU 63/2010.

28. Em relação à constatação de que a taxa de administração paga pelo FI-FGTS, estabelecida pela Resolução CCFGTS 553/2007, é superior aos percentuais praticados pelo mercado para fundos congêneres (peça 8, p. 27), entende-se que o estabelecimento de taxa de administração por parte do FI-FGTS, a ser paga à Caixa, não obstante derivada de resolução do CCFGTS, cujos integrantes são arrolados como responsáveis também no presente processo, se insere no âmbito da gestão daquele Fundo de Investimentos, e não na do FGTS.

28.1. Por intermédio da DN-TCU 110/2010, esta Corte de Contas estabeleceu que as contas do FI-FGTS deveriam ser apresentadas de forma individual, apartadas das referentes ao FGTS.

28.2. Destarte, verifica-se que a atuação do agente – sem exame de seu mérito – não se relaciona com a gestão analisada, qual seja: a do FGTS. Assim, assiste razão ao dirigente do controle interno, ao apontar ausência de nexo de causalidade. Esta lacuna – ressalte-se – não advém da falta de liame lógico entre a ação do agente e o resultado dela decorrente, mas sim do fato de o ato não ter sido praticado no âmbito da gestão do FGTS.

28.3. Ademais, o pagamento de taxa de administração pelo FI-FGTS ao Agente Operador, em função dos parâmetros estabelecidos pela Resolução CCFGTS 553/2007, considerando constatação consignada no relatório de auditoria de gestão, já foi objeto de análise específica pelo TCU quando do julgamento das contas do FGTS, referentes ao exercício de 2008, consubstanciado no Acórdão 3.598/2011 - TCU - 2ª Câmara, emanado no TC 017.032/2009-3.

29. Quanto ao diagnóstico de que os recursos do FGTS estão sendo utilizados, a taxas subsidiadas, para a construção de empreendimentos de luxo, por meio da aquisição de debêntures e de cotas de FIDC, amparada pela Resolução n° 578/2008, que também não previu o agente responsável por acompanhar as compras realizadas pelo Agente Operador e para garantir a redução do déficit habitacional (peça 8, p. 67), verifica-se que a essa norma autorizou o Agente Operador do FGTS (Caixa) a adquirir cotas de Fundos de Investimento Imobiliário – FII e de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios – FIDC e debêntures, que possuíssem lastro em operações de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49704368.

habitação lançadas por incorporadoras, empresas da construção civil, Sociedades de Propósitos Específicos, cooperativas habitacionais ou entidades afins, complementarmente à aquisição de Certificados de Recebíveis Imobiliários – CRI. Em consequência, no ano de 2010, a Caixa adquiriu debêntures de empresas do ramo de construção civil, financiando a execução de projetos habitacionais.

29.1 A constatação versa, basicamente, sobre possível incompatibilidade dos valores, da natureza e da localização dos imóveis financiados nestas operações com a função social do FGTS, sobretudo por o item 2 da supracitada norma prever que os investimentos deveriam combater especialmente o déficit habitacional. Ademais, o relatório destaca que a Resolução CCFGTS 578/2008 não segregou funções ao não atribuir a terceiro, distinto da Caixa, o encargo de verificar se as compras de instrumentos financeiros realizadas tinham potencial capacidade de reduzir o déficit habitacional.

29.2 Segundo o relatório, as operações realizadas macularam a Resolução CCFGTS 578/2008 também porque, dentre outras, foi apresentada a seguinte motivação para a edição da norma: "Considerando a necessidade de ampliar o acesso das famílias de menor renda aos financiamentos com recursos do FGTS (...)".

29.3 Instado a se pronunciar a respeito da possível irregularidade, o CCFGTS informou que (peça 8, p. 69-73):

29.3.1 a aprovação desse tipo de operação, em 2008, derivou da identificação de oportunidade de diversificar os investimentos dos recursos do FGTS, por parte do Conselho Curador, tendo em vista a crise econômico-financeira mundial;

29.3.2 anteriormente à criação do FI-FGTS (2007), já se discutia no CCFGTS se o Fundo desempenhava de fato seu papel, tendo em vista que todas as áreas de infraestrutura sofriam de necessidades relevantes e havia demanda do setor privado, com oportunidades de retorno ao Fundo;

29.3.3 nessas reflexões, predominava a convicção de que os ativos de créditos imobiliários ainda representavam uma parcela pequena do PIB;

29.3.4 em face dessa realidade, do escasso nível de poupança doméstica e da necessidade de crescimento sustentável, o aumento dos investimentos apresentava-se como importante desafio para o país;

29.3.5 a aprovação dessa modalidade de crédito constituiu oportunidade de aplicação dos recursos do FGTS, porquanto o Fundo ainda possuía importante capacidade de investimento, com alta rentabilidade, taxas de retorno adequadas e riscos de demanda relativamente reduzidos;

29.3.6 esses financiamentos, em última instância, ocasionariam – de forma reflexa – o incremento dos saldos do FGTS, tendo em vista a geração de empregos derivada do fomento do setor econômico;

29.3.7 68% dos imóveis construídos com recursos dos financiamentos estão inseridos nos limites do FGTS e nos parâmetros do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV);

29.3.8 o preço médio das unidades inseridas nos limites do FGTS é de R$ 102 mil e o preço médio das unidades financiadas fora desses limites é de R$ 180 mil, porém ainda dentro dos limites do Sistema Financeiro de Habitação - SFH;

29.3.9 isso afastaria a afirmação da auditoria de que os recursos do FGTS estão sendo aplicados em imóveis de luxo, e demonstraria que o CCFGTS, tão somente, resolveu expandir os investimentos do FGTS aos limites do SFH, conforme permitiria a Lei 8.036/90;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49704368.

29.3.10 corroboraria a legalidade dos financiamentos o fato de mesmo os titulares de contas vinculadas poderem adquirir imóveis dentro dos limites do SFH, utilizando-se de seus saldos, conforme o art. 20, inc. VII, da Lei 8.036/90;

29.3.11 o investimento nesses empreendimentos não ocasionou retração dos valores aplicados em programas destinados às parcelas da população de menor renda, que, ao contrário, sofreu forte expansão, por intermédio de diversos programas;

29.3.12 no que tange ao apontamento de que alguns projetos financiados se referiam a imóveis localizados em áreas de luxo, o CCFGTS destacou que não há restrição legal para tanto, mas que, ainda assim, esses casos são minoria;

29.3.13 caso o projeto possua unidades residenciais ou comerciais que extrapolassem os limites do SFH, estas específicas unidades não poderiam compor o custo do financiamento;

30. Analisando-se as informações do CCFGTS, percebe-se que a Resolução 578/2008 foi emanada em meio a um cenário que o Conselho julgou propício à operação combatida, tanto no que tange aos possíveis retornos financeiros para o Fundo, quanto ao impacto social e macroeconômico da decisão.

31. Ademais, as aplicações foram realizadas em projetos cujas unidades, por seu preço unitário, encontravam-se dentro dos limites do SFH, e nem mesmo o relatório da CGU apontou exceções a isso. Assim sendo, o financiamento desses empreendimentos não afrontou os normativos associados ao FGTS.

32. Cumpre destacar que o combate ao déficit habitacional encontra limitadores nas operações em si consideradas, dado que a negociação dos instrumentos financeiros em questão se sujeita à normatização própria e rigorosa, o que diminui significativamente o número de pretensos lançadores desses instrumentos, de tal sorte que não tem o Agente Operador a liberdade de alocar os recursos em regiões específicas se não houver interessados aptos a figurar no polo passivo da operação.

33. Por seu turno, nos diversos programas em que os tomadores dos recursos são os adquirentes finais dos imóveis, há maior possibilidade de se controlar as regiões atingidas pelos investimentos e, portanto, combater-se o déficit habitacional na proporção e distribuição regional em que se apresente.

34. No que tange ao apontamento de que as operações macularam mesmo a Resolução CCFGTS 578/2008, dado que, entre suas premissas, se incluía a necessidade de ampliação do acesso das famílias de menor renda aos financiamentos com recursos do FGTS, há de se considerar que outros fundamentos também nortearam a produção da norma, entre os quais se destacam:

> Considerando os reflexos da atual crise econômica mundial no País, marcados especialmente pela escassez de crédito e liquidez financeira;
> Considerando que essa restrição afeta de forma muito significativa o setor da construção civil e do crédito imobiliário, que em muito dependem da liquidez do setor financeiro para desenvolverem seus projetos;
> Considerando que esse setor é fundamental no processo de crescimento da economia brasileira e que a habitação é o objetivo principal da aplicação dos recursos do FGTS;
> Considerando que, além do financiamento tradicional, o FGTS pode atuar incentivando o mercado secundário, que cresce no País, passando a disponibilizar linhas de crédito para aquisição de direitos creditórios vinculados ao desenvolvimento de projetos no setor imobiliário;
> Considerando que investimentos do FGTS nesses ativos podem elevar o nível de liquidez do setor imobiliário;
> Considerando a flexibilidade que esses instrumentos financeiros podem permitir na implementação de projetos habitacionais, atendendo às necessidades específicas do setor da construção civil e auxiliando na superação das restrições de crédito;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49704368.

35. Assim, percebe-se que a aquisição das debêntures de empresas da área de construção civil, tal qual verificado, está alinhada com as premissas da norma supracitada, e isso não implicou prejuízo ao atendimento da parcela de baixa renda, quer seja porque 68% desses recursos foram destinados para esse fim (peça 8, p. 87), quer seja porque, a despeito da aplicação dessas disponibilidades em debêntures e outros instrumentos financeiros, os programas que têm esse específico público-alvo, a cargo do Ministério das Cidades, permaneceram e foram expressivamente ampliados (peça 7, p. 124).

36. Ademais, a preocupação do Conselho Curador em atender as parcelas da população de menor renda revela-se ainda no item 3 da Resolução CCFGTS 578/2008, por intermédio do qual são estabelecidas taxas juros diferenciadas a serem cobradas dos emissores dos títulos, privilegiando empreendimentos nos quais todas as unidades se enquadrem como habitação popular.

37. Por seu turno, o Ministério das Cidades, na condição de Gestor da Aplicação, no que concerne à falta de segregação de funções, informou que (peça 8, p. 107):

37.1 nos termos da Resolução CCFGTS 578/2008, compete ao Agente Operador definir os critérios para a seleção dos projetos de investimento, bem como se eles se enquadram nos limites do SFH e expedir atos complementares necessários à operacionalização;

37.2 as aplicações financeiras da supracitada resolução têm por escopo a capitalização de empresas do setor de construção civil, auxiliando na superação das restrições de crédito, e não são linhas programáticas sobre as quais o Ministério das Cidades possua gestão direta;

37.3 as linhas programáticas contempladas no Plano Nacional de Habitação, com a utilização de recursos do FGTS, são: Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativo, Apoio à Produção de Habitações e Pró-Moradia, os quais integram o orçamento de habitação popular, estes sim sob gestão direta do Ministério das Cidades; e

37.4 contudo, em face dos questionamentos da CGU, a operacionalização dessas operações com instrumentos financeiros encontra-se em discussão no âmbito do Grupo de Apoio Permanente ao CCFGTS.

38. Verifica-se da exposição dos representantes do Ministério das Cidades que a atuação dos responsáveis se coadunou com a norma então vigente, qual seja: Resolução CCFGTS 578/2008. Na nova sistemática, estabelecida pela Resolução CCFGTS 681, de 10 de janeiro de 2012, o Gestor da Aplicação define, por meio de instruções normativas específicas, as informações que deverão constar de relatório a ser apresentado pela Caixa e sua periodicidade (item 6 da Resolução).

39. Assim, evidencia-se que o Conselho Curador incorporou as recomendações da CGU ao conjunto normativo que rege o FGTS, incumbindo ao Gestor da Aplicação o controle sobre os investimentos realizados pela Caixa, na condição de Agente Operador do Fundo.

40. Ante a exposição, conclui-se que a presente constatação não macula a gestão dos agentes, tendo em vista que a atuação deles foi pautada pelo arcabouço normativo então vigente e em premissas razoáveis, às quais se subordinou a ação, tampouco se torna necessária proposta de encaminhamento pela correção das fragilidades levantadas, dada a superveniência da Resolução CCFGTS 681/2012.

41. Não obstante, cumpre destacar que foi autorizada a realização de inspeção no FGTS e na Caixa, no âmbito do TC 037.629/2011-5, com o objetivo de examinar se os investimentos em comento estão vinculados a empreendimentos que se encaixem nas condições previstas nas normas de regência, e em conformidade com os pareceres técnicos e as condições de mercado, sem prejuízo ao patrimônio do Fundo e, por conseguinte, ao da Caixa.

42. Quanto às constatações "Empregados da Caixa e integrantes do GAP/CCFGTS em atuação conflituosa com os conselheiros do CCFGTS nas operações de mercado de capitais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49704368.

estruturados com recursos do FGTS" (peça 8, p. 193) e "Participação conflituosa de conselheiros do CCFGTS, integrantes do GAP/CCFGTS e empregados da Caixa em operações no mercado de capitais estruturadas com recursos do FGTS" (peça 8, p. 51), entende-se que esses dois apontamentos, um sob o ponto de vista da Caixa e outro sob o do CCFGTS, embora tratados em pontos distintos do relatório, derivam do mesmo fato, identificado no transcurso dos trabalhos de acompanhamento realizados pela CGU, cujo objetivo, entre outros, era a verificação da regularidade das operações de mercado com recursos do FGTS, decorrentes das resoluções de seu Conselho Curador.

42.1 Na oportunidade, verificou-se que alguns conselheiros do CCFGTS, integrantes do GAP/CCFGTS e empregados da Caixa eram sócios de empresas privadas que poderiam se beneficiar dos contratos decorrentes das operações supracitadas.

42.2 Ante essas constatações, foi remetido a esta Corte de Contas, em 20/7/2011, o Aviso nº 605/2011/GM/CGU-PR, por intermédio do qual se encaminhou a Nota Técnica 1.879/DPTEM/DP/SFC/CGU-PR, comunicando os problemas supramencionados. No TCU, estes documentos integram o processo de representação TC 037.629/2011-5.

42.3 Por despacho do Exmo. Sr Ministro-Relator, no referido processo, acolhendo proposta desta unidade técnica, foi autorizada a realização de inspeção junto ao FGTS, com o objetivo de verificar possíveis irregularidades nas operações em comento.

42.4 Realizada a ação de fiscalização, esta unidade técnica apresentou proposta de encaminhamento – ainda pendente de análise pelo Colegiado próprio – que não contempla a responsabilização dos agentes envolvidos, razão pela qual este apontamento não ensejará proposta pelo julgamento irregular ou com ressalvas das contas desses responsáveis.

43. Quanto à constatação de falta de critérios técnicos e limitações para indicação de empregados e dirigentes da Caixa na participação em Conselho de Administração das empresas adquiridas pelo FI-FGTS (peça 8, p. 205), entende-se, de forma semelhante à verificada no item 28 desta instrução, que o fato supracitado se relaciona à gestão do FI-FGTS, e não à do FGTS. Assim, sem exame de mérito, conclui-se que a constatação não se relaciona à gestão analisada nestes autos.

Demonstrações Contábeis e Relatório da Auditoria Independente

44. Preliminarmente, devido ao fato de a auditoria independente ter emitido um parecer sem ressalva e os parágrafos de ênfase não indicarem qualquer discordância significativa quanto à aplicação dos princípios fundamentais de contabilidade, conclui-se pela regularidade das demonstrações contábeis do FGTS, referentes ao exercício de 2010.

45. Ademais, pelos motivos a seguir expostos, conclui-se que os parágrafos de ênfase consignados no relatório dos Auditores Independentes (peça 7, p. 516-520) não constituem forma dissimulada de ressalva a respeito das demonstrações contábeis, tampouco indicam irregularidades na gestão do FGTS.

46. No que tange ao primeiro parágrafo de ênfase, referente aos créditos vinculados ao FCVS, destaca-se que ele veicula informação da auditoria independente que teve por escopo fornecer esclarecimento adicional aos interessados nas demonstrações contábeis, de tal sorte que, ao analisá-las, conhecessem a essência dos créditos apontados no ativo, e o fato enfatizado não constitui irregularidade porque, embora a Caixa, para a realização dos referidos direitos, tenha que se sujeitar a um conjunto de normas e procedimentos próprios, não há elementos nos autos que indiquem sua incapacidade de fazê-lo no montante e prazo previstos.

47. Em relação à ênfase dada à opção da gestão do FGTS por diferir a complementação de atualização monetária, convém apontar que, por intermédio da LC 110/2001, a Caixa foi autorizada a creditar, em favor dos titulares das contas vinculadas, a expensas do próprio Fundo, complemento de atualização monetária, referentes aos saldos do período de 1º/12/1988 a 28/2/1989 e ao mês de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49704368.

abril de 1990. Para suportar essas despesas, a referida lei instituiu novas contribuições sociais, por seus arts. 1º e 2º.

48. Não obstante, em face da possibilidade de a arrecadação das contribuições sociais não serem suficientes ao resgate dos compromissos assumidos, o art. 12 da lei previu que o Tesouro Nacional ficaria subsidiariamente obrigado à liquidação dos valores complementares eventualmente necessários.

49. Por seu turno, o art. 9º estabeleceu que as despesas decorrentes desses créditos poderiam ser diferidas contabilmente, para apropriação ao resultado do balanço do FGTS, por conta da distribuição temporal da arrecadação das novas contribuições, pelo prazo de até quinze anos, a contar da publicação da Lei Complementar.

50. Destarte, verifica-se que, tal qual ocorrido no parágrafo de ênfase examinado anteriormente, o que ora se analisa teve por finalidade destacar a natureza do item patrimonial, e não a de apontar inconsistências nos demonstrativos contábeis. Tampouco constituiu o fato enfatizado irregularidade, tendo em vista a sistemática adotada pelo FGTS – de diferir despesas relacionadas aos custos de atualização monetária referentes à LC 110/2001 – estar em consonância com o que prescreve essa norma.

51. No que toca aos resultados econômicos do Fundo, verificou-se que o lucro líquido do exercício superou em 107% o auferido no exercício anterior, evoluindo de R$ 2,59 bilhões para R$ 5,37 bilhões, e causando ampliação de 17,6% no patrimônio líquido do FGTS (a variação anterior limitou-se a 9,2%), conforme evidenciado na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (peça 7, p. 470). A expressiva melhora no resultado derivou tanto do incremento de receitas operacionais quanto da diminuição das correspondentes despesas (peça 7, p. 468).

52. Ante o resultado, em 2010, o FGTS alcançou um retorno sobre o patrimônio líquido de 16%, representando, igualmente, melhora de desempenho, tendo em vista os 9% do ano anterior. Quando comparado aos ativos médios do Fundo, o lucro representou um retorno de 2,17%, ao passo que, em 2009, limitou-se a 1,15%.

53. Dessa forma, a análise dos demonstrativos contábeis, associado ao exame do relatório dos auditores independentes, revela que a gestão dos recursos do FGTS gerou significativa expansão do patrimônio do Fundo no exercício, sem que tenham sido nela identificadas irregularidades. Em consequência, sob este prisma, as contas prestadas não apresentam elementos que as caracterizem como irregulares ou que exijam ressalvas.

CONCLUSÃO

54. Analisadas as presentes contas, verificou-se sua consonância com a DN - TCU 110/2010, especialmente no que tange à forma e conteúdos exigidos.

55. Em relação às diversas instâncias que se pronunciaram a respeito dos demonstrativos contábeis e/ou sobre a gestão analisada, não foram apontadas irregularidades, à exceção das informações consignadas no relatório, certificado e parecer de auditoria de gestão.

56. No relatório de auditoria de gestão, foram apontadas múltiplas constatações, reduzidas a uma só no correspondente certificado e no parecer, sob a alegação de falta de nexo de causalidade da ação dos demais agentes em face das responsabilidades relacionadas à gestão examinada. Para conferir maior amplitude ao presente exame, foram consideradas todas as possíveis irregularidades levantadas naquele relatório, com o objetivo de investigar a pertinência dos fatos com estas contas.

57. Tendo em vista o relatório de auditoria de gestão, evidenciou-se que duas de suas constatações se relacionavam ao FI-FGTS, e não ao FGTS (itens 28 e 43 desta instrução). Considerando que aquele Fundo de Investimentos deve apresentar contas individuais a esta Corte de Contas, relativas ao exercício de 2010, concluiu-se que não se associavam à gestão analisada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49704368.

58. Dentre as demais constatações, incluía-se uma associada a conflito de interesses de agentes da Caixa, do GAP/CCFGTS e do CCFGTS, que poderiam ser beneficiados por suas próprias decisões, através de empresas das quais eram sócios.

59. Verificou-se, no entanto, que o assunto é objeto do TC 037.629/2011-5, no qual foi realizada auditoria, cuja proposta de encaminhamento – ainda pendente de análise por esta Corte de Contas – não propugnou pela responsabilização dos agentes envolvidos, razão por que se entendeu que esta constatação não macula a gestão dos responsáveis.

60. Outra constatação se relacionava à suposta aplicação de recursos do FGTS em imóveis de luxo, via aquisição de debêntures de empresas do ramo de construção civil. Examinados os pronunciamentos das diversas partes envolvidas, percebeu-se o alinhamento dos investimentos com as premissas do normativo que autorizou a operação, bem como se concluiu que a aquisição dos referidos instrumentos financeiros não feriu a legislação do FGTS, tendo em vista que os imóveis financiados encontravam-se dentro dos limites do SFH e as operações não prejudicaram outros programas destinados às parcelas da população de menor renda (itens 29 a 40 desta instrução).

61. Por seu turno, o relatório dos auditores independentes – tendo concluído pela regularidade dos demonstrativos contábeis do FGTS – consignou dois parágrafos de ênfase. Analisadas as informações deles constantes, concluiu-se que não se tratavam de ressalvas dissimuladas, mas que tinham por fulcro apenas dar maior destaque às características de determinados itens patrimoniais do Fundo (itens 44 a 50 desta instrução).

62. Ante o exposto, conclui-se pela regularidade da gestão. Adicionalmente, julga-se adequado juntar cópia da decisão a ser proferida por esta Corte de Contas, em decorrência desta análise, ao TC 037.629/2011-5.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

63. Entre os benefícios do exame deste processo de contas anuais, podem ser mencionados a expectativa de controle, os impactos sociais positivos, decorrentes da publicidade emprestada ao relatório de gestão do FGTS, própria da sistemática de prestação de contas, e o exercício da competência do TCU em resposta à demanda da sociedade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

64. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) 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, que sejam julgadas regulares as contas do(s) Sr(s). Carlos Roberto Lupi, CPF 434.259.097-20; André Peixoto Figueiredo Lima, CPF 259.055.033-20; Antônio Gois de Oliveira, CPF 068.024.601-06; Afonso Oliveira de Almeida, CPF 266.998.421-53; Miguel Crisostomo Brito Leite, CPF 430.536.705-00; Marcus Pereira Aucélio, CPF 393.486.601-87; Quênio Cerqueira de França, CPF 620.235.941-20; Maria Carmozita Bessa Maia, CPF 213.635.363-20; Armando de Mello Meziat Neto, CPF 174.344.597-00; Marcos Otávio Bezerra Prates, CPF 707.921.518-87; Márcio Fortes de Almeida, CPF 027.147.367-34; Márcio Galvão Fonseca, CPF 711.136.147-49; Wellington Moreira Franco, CPF 103.568.787-91; Joaquim Lima de Oliveira, CPF 152.230.001-53; Júlio César Paranatinga Carneiro, CPF 184.175.401-30; Katya Maria Nasiaseni Calmom, CPF 149.990.641-20; Luiz Gustavo Vieira Martins, CPF 929.407.497-87; Antônio 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 666.961.437-34; 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; Natalino Gazonato, CPF 485.281.298-53; Maurício Antônio Rosa, CPF 055.022.708-31; Elson Ribeiro e Póvoa, CPF 057.388.571-00; Aristótoles Passos Costa Neto, CPF 606.369.557-53; José Colombo de Souza Netto, CPF 497.087.596-00; Maria Tereza Pantoja, CPF 831.525.047-72; José Luiz

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49704368.

Nogueira Fernandes, CPF 005.258.558-15; Luigi Nese, CPF 049.448.798-49; Cláudio José Allgayer, CPF 171.118.380-68; Alexandre Venzon Zanetti, CPF 475.882.170-49; Jair Francisco Mafra, CPF 480.886.929-20; Marcos Braz de Oliveira, CPF 197.394.354-91; Ruy Queiroz de Amorim, CPF 081.174.624-00; Jacy Afonso de Melo, CPF 226.980.431-72; Waldemar Pires de Oliveira, CPF 011.113.388-25; Cláudio da Silva Gomes, 308.229.639-49; Antonio Maria Thaumaturgo Cortizo, CPF 007.139.535-00; Ademar 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; Álvaro Ferreira Egea, CPF 703.189.218-04; 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; Inês da Silva Magalhães, CPF 051.715.848-50; Júnia Maria Barroso Santa Rosa, CPF 724.447.206-44; Luiz Carlos Bueno de Lima, CPF 289.355.190-49; Daize Pinho Vechi, CPF 383.341.787-00; Leodegar da Cunha Tiscoski, CPF 169.196.619-34; Sérgio Antônio Gonçalves, CPF 025.571.488-22; Liane Vinagre Klautau, CPF 122.182.192-04; Maria Fernanda Ramos Coelho, CPF 318.455.334-53; Clarice Coppetti, CPF 354.995.240-68; Carlos Augusto Borges, CPF 124.632-643-49; Marcos Roberto Vasconcelos, CPF 740.661.299-00; Adriana Queiroz de Carvalho, CPF 565.181.296-20; Maria da Conceição Menezes Simões, CPF 043.138.602-15; Daniele Russo Barbosa Feijó, CPF 070.646.277-79; Maria Cristina Caetano, CPF 210.414.401-97; Paulo Eduardo Cabral Furtado, CPF 093.364.432-91; Celso Luiz Petrucci, CPF 642.850.228-34 e José Pereira Gonçalves, CPF 565.909.707-34, dando-lhe(s) quitação plena;

b) juntar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao TC 037.629/2011-5; e

c) dar ciência do Acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Caixa Econômica Federal, ao Conselho Curador do FGTS, ao Ministério das Cidades, ao Ministério do Trabalho e Emprego e à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

Secex Fazenda/2ª DT, em 21 de agosto de 2013.

(Assinado eletronicamente)

Charles Santana de Castro

AUFC – Mat. 9432-3

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49704368.