GRUPO I – CLASSE ___ – Plenário
TC 020.018/2022-3
Natureza(s): Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Superintendência Nacional de Previdência Complementar
Responsáveis: Eloir Cogliatti (397.355.597-49); Icla Consultoria Ltda (10.274.584/0001-47); Luiz Roberto Doce Santos (533.750.507-63); Mhft Consultoria S.A. (08.113.859/0001-19); Silvio Michelutti de Aguiar (746.997.178-53); Thadeu Duarte Macedo Neto (351.063.447-00)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: APURAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO DECORRENTE DE INVESTIMENTOS EM CÉDULAS DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO EMITIDAS PELA CTES OPERADORA S.A. – CCI CTESO, POR MEIO DE APORTES NO FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO RSB1 – FII RSB1, E EM FUNDOS EXCLUSIVOS GERIDOS PELO PRÓPRIO SERPROS. CITAÇÕES. REJEIÇÃO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DIRETORES QUE APROVARAM OS INVESTIMENTOS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA GESTORA DO RSB1 – FII RSB1. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, com ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros – AudBancos, peça 382, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica, peças 383 e 384:

> "***INTRODUÇÃO***
>
> *1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) apartada do processo de TCE 027.054/2020-9 para analisar as alegações de defesa apresentadas relativas ao investimento do Serpros – Fundo Multipatrocinado (Serpros) nas Cédulas de Crédito Imobiliário de emissão da CTES Operadora S.A. (CCI da CTESO) por meio do Fundo de Investimento Imobiliário RSB1 (FII RSB1) e de fundos exclusivos.*
>
> *2. O TC 027.054/2020-9 foi instaurado por força do Acórdão 1870/2020 – TCU – Plenário (peça 5), Ministro Relator Raimundo Carreiro, oriundo do TC 027.190/2017-0, que, tendo em vista possíveis irregularidades ocorridas no Serpros, determinou, em sua alínea 'a':*
>
> > *a) determinar a autuação de processo(s) apartado(s) de tomada de contas especial para apurar o dano ao erário decorrente de investimentos com recursos do Serpros no Brasil Foodservice Group S/A (BFG), no American Trading Group (ATG) e no Grupo Canabrava, autorizando, desde logo, a realização das necessárias diligências e citações dos responsáveis envolvidos.*
>
> ***HISTÓRICO***
>
> *3. O Despacho do Ministro-Relator na peça 3, exarado no âmbito do TC 027.054/2020-9, autorizou, entre outros, a autuação de quatro novos processos apartados para a análise das*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

alegações de defesa a serem apresentadas, sendo o presente processo o que foi autuado para analisar as alegações defesa relativas ao investimento do Serpros nas CCIs da CTESO por meio do FII RSB1 e de fundos exclusivos, e autorizou a realização das citações.

4. As citações foram realizadas conforme abaixo:

a) Eloir Cogliatti - Ofício 44006/2021-TCU/Seproc, de 6/8/2021 (peça 161), recebido em 24/8/2021 (peça 187);

b) Thadeu Duarte Macedo Neto - Ofício 44018/2021-TCU/Seproc, de 6/8/2021 (peça 157), recebido em 24/8/2021 (peça 185);

c) Luiz Roberto Doce Santos - Ofício 44002/2021-TCU/Seproc, de 6/8/2021 (peça 162), recebido em 20/8/2021 (peça 186);

d) Sílvio Michelutti de Aguiar - Ofício 43992/2021-TCU/Seproc, de 6/8/2021 (peça 159), recebido em 20/8/2021 (peça 188);

e) NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., cuja atual razão social é Icla Consultoria Ltda. - Ofício 44019/2021-TCU/Seproc, de 6/8/2021 (peça 158), que se manifestou no processo em 1º/9/2021 e posteriormente (peça 174, entre outras);

f) MHFT Consultoria S.A. (a razão social da empresa NSG Capital Asset Management S.A. foi alterada para MHFT Consultoria S.A., posteriormente incorporada pela empresa Icla Consultoria Ltda., atual razão social da empresa NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.) - Ofício 44000/2021-TCU/Seproc, de 6/8/2021 (peça 160), tendo a Icla Consultoria Ltda. se manifestado no processo em 1º/9/2021 e posteriormente (peça 174, entre outras).

5. Luiz Roberto Doce Santos, Sílvio Michelutti de Aguiar e Icla Consultoria Ltda. (atual razão social da empresa NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., que incorporou a empresa MHFT Consultoria S.A.) outorgaram procurações nos autos aos advogados abaixo indicados:

a) Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar: Bruno Silva Navega, OAB/RJ 118.948; Péricles Gonçalves Filho, OAB/RJ 119.383; Náyra Marques dos Santos, OAB/RJ 146.652; Rafael Werneck Cotta, OAB/RJ 167.373; Renata de Barros, OAB/RJ 168.870; e Luiza Alvarenga Costa, OAB/RJ 181.859 (peças 359 e 360);

b) Icla Consultoria Ltda. (atual razão social da empresa NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., que incorporou a empresa MHFT Consultoria S.A., anteriormente denominada NSG Capital Asset Management S.A.): Luis Carlos Habib El Huaik de Medeiros, OAB/RJ 172.493; e Raphael Cadete de Oliveira, OAB/RJ 39.887 (peça 361); Luis Renato Ferreira da Silva, OAB/RS 24.321; Eduardo Mariotti, OAB/RS 25.672; Vinícius de Oliveira Berni, OAB/RS 51.477; Guilherme Carneiro Monteiro Nitschke, OAB/RS 67.185; Filipe Marmontel Nasi, OAB/RS 96.989; e Rafaela Magalhães Beck, OAB/RS 107.124 (peças 362 e 363); Luiz Piauhylino de Mello Monteiro, OAB/DF 1.296/A; Cairo Roberto Bittar Hamú Silva Júnior, OAB/DF 17.042; Rhael Vasconcelos Dantas, OAB/DF 55.362; Rodrigo Aguiar Wanderley, OAB/DF 63.050; e Hugo Abrantes Fernandes, OAB/DF 53.090 (peça 364).

6. As alegações de defesa foram apresentadas nas seguintes peças:

a) Eloir Cogliatti – peças 257 a 304;

b) Thadeu Duarte Macedo Neto – peças 306 a 357;

c) Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar – peças 192 a 208;

d) Icla Consultoria Ltda. (atual razão social da empresa NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., que incorporou a empresa MHFT Consultoria S.A., anteriormente denominada NSG Capital Asset Management S.A.) – peças 215 a 252.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

7. Não tendo sido encontrados nos autos comprovantes de recebimento pela Icla Consultoria Ltda. dos ofícios 44019/2021-TCU/Seproc e 44000/2021-TCU/Seproc, considera-se realizada a citação da empresa ante seu comparecimento aos autos, nos termos do art. 179, inciso III, do Regimento Interno do TCU – RITCU (peça 174 e outras).

8. Na peça 305 a Icla Consultoria Ltda. requereu 'o desmembramento do processo epigrafado, autuando-se processo apartado para exame das razões de justificativa da ICLA (...) [peças 215 a 252], na forma do art. 43 da Resolução TCU n. 259/2014, conforme autoriza a jurisprudência desta Casa (Acórdão nº 2238/2018 – Plenário)'.

8.1 A constituição de processos apartados é matéria que não se constitui em direito de parte em processo de controle externo, tratando-se de matéria de natureza processual interna corporis sujeita à análise de oportunidade e conveniência pelo TCU, nos termos do art. 44 da Resolução-TCU 259/2044. Não se vislumbra no presente caso motivo que recomende a constituição de processo apartado. Pelo contrário, considerando que os diversos responsáveis foram citados para apresentar alegações de defesa e/ou recolher, ***solidariamente****, o valor do débito aos cofres do Serpros Fundo Multipatrocinado, a recomendação é de que a situação dos responsáveis seja analisada conjuntamente em um mesmo processo. A constituição de um processo apartado para um único responsável poderia inclusive ser-lhe prejudicial, já que poderia resultar em que alegações de defesa trazidas por outros responsáveis não fossem aproveitadas em favor do responsável constante do processo apartado (nas situações em que isso é possível). Consequentemente, não se verificam motivos para a constituição de processos apartados em relação ao presente processo.*

9. As alegações de defesa foram analisadas na instrução na peça 373, concluída com proposta de rejeição das alegações de defesa apresentadas pela empresa Icla Consultoria Ltda., rejeição parcial das alegações de defesa apresentadas por Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto, Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar e julgamento das contas desses responsáveis como irregulares, com condenação solidária ao pagamento do débito e aplicação de multa.

10. Parecer do Diretor da Diretoria de Auditoria dos Fundos de Pensão (Difup) acolheu a proposta efetuada na instrução na peça 373, divergindo apenas em relação à análise da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU, tendo considerado que a mera autuação do presente processo não seria causa interruptiva da prescrição, sem que tal divergência afetasse a proposta de mérito (peça 374). Por meio do pronunciamento na peça 375, o Auditor-Chefe Adjunto da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos) manifestou-se de acordo com a proposta.

11. Na peça 376 o Ministério Público junto ao TCU manifestou concordância integral com o encaminhamento proposto.

12. Na peça 377 o Ministro Relator, tendo em vista a aprovação da Instrução Normativa TCU 99, de 26/3/2025 (IN/TCU 99/2025), determinou o retorno dos autos à AudBancos para instrução complementar destinada a avaliar possível repercussão do novo normativo sobre as propostas de encaminhamento, notadamente o art. 4º da Instrução Normativa e, em especial, se foram consideradas as informações e dados disponíveis à época em que a decisão foi tomada ou o ato praticado, de acordo com registro dos documentos que fundamentaram a decisão do ato (art. 4º, § 2º, da Instrução Normativa), devendo a unidade técnica certificar-se se todos os argumentos apresentados em sede de alegações de defesa foram devidamente analisados, em especial quanto à ocorrência de erro grosseiro, a que alude o art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - Lindb), incluído pela Lei 13.655/2018. Após emitida a instrução complementar, os autos devem ser remetidos ao Ministério Público junto ao TCU e, em seguida, ao Gabinete do Ministro Relator.

EXAME TÉCNICO

13. A IN/TCU 99/2025 dispõe sobre a fiscalização de negociações de valores mobiliários realizada por unidades jurisdicionadas ao TCU e sobre o equacionamento financeiro de déficits atuariais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

nas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) patrocinadas por entidades federais, tendo sido alterada pela Instrução Normativa TCU 100, de 16/4/2025.

14. A rigor, não se observa repercussão direta da mencionada instrução normativa nos presentes autos, haja vista que seu art. 15, § 1º, estabelece que a instrução normativa não se aplica aos processos autuados antes de sua vigência.

15. Tendo a IN/TCU 99/2025 entrado em vigor na data de sua publicação, conforme o caput de seu art. 15, ou seja, em 28/3/2025 (BTCU Deliberações dos Colegiados do TCU e dos Relatores), e tendo sido este processo autuado anteriormente, em 7/9/2022, a referida instrução normativa não se aplica a este processo.

16. Contudo, considera-se que os parâmetros para responsabilização estabelecidos no art. 4º da IN/TCU 99/2025 podem ser utilizados no presente processo, haja vista que a inclusão de tais parâmetros na norma materializam entendimento do Tribunal acerca de critérios que deverão ser observados (havendo menção expressa aos arts. 153 a 156 e 158 da Lei 6.404/1976) e de como caracterizar o 'ato regular de gestão' (mencionado no caput do art. 158 da Lei 6.404/1976).

17. Transcreve-se o art. 4º da IN/TCU 99/2025:

> *Art. 4º A responsabilização por irregularidades nas negociações com valores mobiliários pelo Tribunal de Contas da União deverá, no que couber, observar, além das normas de direito público, os parâmetros estabelecidos nos arts. 153 a 156 e 158 da Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976.*
>
> *§ 1º A conduta configurada como 'ato regular de gestão' caracteriza a boa-fé objetiva na gestão dos recursos e será identificada quando presentes os seguintes elementos:*
>
> *I - capacidade técnica e diligência, em cumprimento aos deveres fiduciários em relação à entidade;*
>
> *II - dentro de suas atribuições e poderes, sem violação da legislação, do estatuto e dos respectivos regulamentos; e*
>
> *III - fundado na técnica aplicável, mediante decisão negocial informada, refletida e desinteressada.*
>
> *§ 2º Para avaliação do ato regular de gestão, devem ser consideradas as informações e dados disponíveis à época em que a decisão foi tomada ou o ato praticado, de acordo com registro dos documentos que fundamentaram a decisão ou ato.*

18. Transcrevem-se os arts. 153 a 156 e 158 da Lei 6.404/1976:

> ***SEÇÃO IV***
>
> ***Deveres e Responsabilidades***
>
> ***Dever de Diligência***
>
> *Art. 153. O administrador da companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios.*
>
> ***Finalidade das Atribuições e Desvio de Poder***
>
> *Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa.*
>
> *§ 1º O administrador eleito por grupo ou classe de acionistas tem, para com a companhia, os mesmos deveres que os demais, não podendo, ainda que para defesa do interesse dos que o elegeram, faltar a esses deveres.*
>
> *§ 2° É vedado ao administrador:*
>
> *a) praticar ato de liberalidade à custa da companhia;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

b) sem prévia autorização da assembleia-geral ou do conselho de administração, tomar por empréstimo recursos ou bens da companhia, ou usar, em proveito próprio, de sociedade em que tenha interesse, ou de terceiros, os seus bens, serviços ou crédito;

c) receber de terceiros, sem autorização estatutária ou da assembleia-geral, qualquer modalidade de vantagem pessoal, direta ou indireta, em razão do exercício de seu cargo.

§ 3º As importâncias recebidas com infração ao disposto na alínea c do § 2º pertencerão à companhia.

§ 4º O conselho de administração ou a diretoria podem autorizar a prática de atos gratuitos razoáveis em benefício dos empregados ou da comunidade de que participe a empresa, tendo em vista suas responsabilidades sociais.

Dever de Lealdade

Art. 155. O administrador deve servir com lealdade à companhia e manter reserva sobre os seus negócios, sendo-lhe vedado:

I - usar, em benefício próprio ou de outrem, com ou sem prejuízo para a companhia, as oportunidades comerciais de que tenha conhecimento em razão do exercício de seu cargo;

II - omitir-se no exercício ou proteção de direitos da companhia ou, visando à obtenção de vantagens, para si ou para outrem, deixar de aproveitar oportunidades de negócio de interesse da companhia;

III - adquirir, para revender com lucro, bem ou direito que sabe necessário à companhia, ou que esta tencione adquirir.

§ 1º Cumpre, ademais, ao administrador de companhia aberta, guardar sigilo sobre qualquer informação que ainda não tenha sido divulgada para conhecimento do mercado, obtida em razão do cargo e capaz de influir de modo ponderável na cotação de valores mobiliários, sendo-lhe vedado valer-se da informação para obter, para si ou para outrem, vantagem mediante compra ou venda de valores mobiliários.

§ 2º O administrador deve zelar para que a violação do disposto no § 1º não possa ocorrer através de subordinados ou terceiros de sua confiança.

§ 3º A pessoa prejudicada em compra e venda de valores mobiliários, contratada com infração do disposto nos §§ 1° e 2°, tem direito de haver do infrator indenização por perdas e danos, a menos que ao contratar já conhecesse a informação.

§ 4o É vedada a utilização de informação relevante ainda não divulgada, por qualquer pessoa que a ela tenha tido acesso, com a finalidade de auferir vantagem, para si ou para outrem, no mercado de valores mobiliários. (Incluído pela Lei 10.303, de 2001)

Conflito de Interesses

Art. 156. É vedado ao administrador intervir em qualquer operação social em que tiver interesse conflitante com o da companhia, bem como na deliberação que a respeito tomarem os demais administradores, cumprindo-lhe cientificá-los do seu impedimento e fazer consignar, em ata de reunião do conselho de administração ou da diretoria, a natureza e extensão do seu interesse.

§ 1º Ainda que observado o disposto neste artigo, o administrador somente pode contratar com a companhia em condições razoáveis ou equitativas, idênticas às que prevalecem no mercado ou em que a companhia contrataria com terceiros.

§ 2º O negócio contratado com infração do disposto no § 1º é anulável, e o administrador interessado será obrigado a transferir para a companhia as vantagens que dele tiver auferido.

(...)

Responsabilidade dos Administradores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

Art. 158. O administrador não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato regular de gestão; responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder:

I - dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo;

II - com violação da lei ou do estatuto.

§ 1º O administrador não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, salvo se com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo conhecimento, deixar de agir para impedir a sua prática. Exime-se de responsabilidade o administrador dissidente que faça consignar sua divergência em ata de reunião do órgão de administração ou, não sendo possível, dela dê ciência imediata e por escrito ao órgão da administração, no conselho fiscal, se em funcionamento, ou à assembleia-geral.

§ 2º Os administradores são solidariamente responsáveis pelos prejuízos causados em virtude do não cumprimento dos deveres impostos por lei para assegurar o funcionamento normal da companhia, ainda que, pelo estatuto, tais deveres não caibam a todos eles.

§ 3º Nas companhias abertas, a responsabilidade de que trata o § 2º ficará restrita, ressalvado o disposto no § 4º, aos administradores que, por disposição do estatuto, tenham atribuição específica de dar cumprimento àqueles deveres.

§ 4º O administrador que, tendo conhecimento do não cumprimento desses deveres por seu predecessor, ou pelo administrador competente nos termos do § 3º, deixar de comunicar o fato a assembleia-geral, tornar-se-á por ele solidariamente responsável.

§ 5º Responderá solidariamente com o administrador quem, com o fim de obter vantagem para si ou para outrem, concorrer para a prática de ato com violação da lei ou do estatuto.

19. No presente processo, a responsabilização ocorreu em decorrência das seguintes condutas (peças 157 a 162 e peça 147, item 266, alíneas 'a.i' e' a.ii'):

a) com relação ao investimento do Serpros nas CCIs da CTESO por meio do FII RSB1, quanto aos responsáveis Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto, Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar: não ter observado os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência do Serpros, não ter exercido suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência, não ter identificado, avaliado, controlado e monitorado os riscos do investimento, agir de maneira no mínimo culposa na análise da documentação que fundamentou o investimento, aprovar o investimento nas CCIs da CTESO sem a devida diligência e análise de riscos, em desrespeito à Resolução CMN nº 3.792/2009, arts. 4º, 9º, 12 e 30 e à Resolução CGPC nº 13/2004, arts. 1º, 4º e 12;

b) com relação ao investimento do Serpros nas CCIs da CTESO por meio do FII RSB1, quanto aos responsáveis NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (atual Icla Consultoria Ltda.) e NSG Capital Asset Management S.A. (incorporada pela Icla Consultoria Ltda.): não ter exercido suas atividades buscando sempre as melhores condições para o fundo, empregando o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma dispensar à administração de seus próprios negócios e não ter exercido suas atividades com boa fé, transparência, diligência e lealdade em relação ao fundo e aos cotistas, em desrespeito ao Regulamento do FII RSB1, art. 26, IX, à Instrução CVM nº 409/2004, art. 65-A e à Instrução CVM nº 472/2008, art. 33;

c) com relação ao investimento do Serpros nas CCIs da CTESO por meio de fundos exclusivos, responsáveis Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto, Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar: não ter observado os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência do Serpros, não ter exercido suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência, não ter identificado, avaliado, controlado e monitorado os riscos do investimento, agir de maneira no mínimo culposa na análise da documentação que fundamentou o investimento, aprovar o investimento nas CCI CTESO sem a devida diligência e análise de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

riscos, em desrespeito à Resolução CMN nº 3.792/2009, arts. 4º, 9º, 12 e 30 e à Resolução CGPC nº 13/2004, arts. 1º, 4º e 12.

20. Observa-se que os deveres de boa-fé, lealdade e diligência mencionados nos ofícios de citação nas peças 157 a 162 combinadas com a peça 147, item 266, alíneas 'a.i' e' a.ii', com fundamento em normas do Conselho Monetário Nacional (CMN), do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), correspondem aos deveres mencionados nos arts. 153 a 156 e 158 da Lei 6.404/1976. Entretanto, como esses artigos são direcionados aos administradores de sociedades anônimas, não sendo essa a natureza jurídica do Serpros (que é uma sociedade civil sem fins lucrativos), tais artigos não são aplicáveis aos diretores do Serpros, sendo aplicáveis as normas mencionadas nos ofícios de citação.

21. Conforme conclusão da instrução à peça 373, no caso de Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto, Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar, não seria possível caracterizar suas condutas como ato regular de gestão, haja vista a ausência de diligência e a infração a normas do CMN e do CGPC. No caso de NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (atual Icla Consultoria Ltda.) e NSG Capital Asset Management S.A. (incorporada pela Icla Consultoria Ltda.), não é possível caracterizar suas condutas como ato regular de gestão, haja vista a ausência de diligência e a infração a normas da CVM.

22. Para a avaliação da regularidade ou da irregularidade dos atos praticados pelos responsáveis, foram consideradas, na análise efetuada na referida instrução, as informações e dados disponíveis para os responsáveis na época em que a decisão foi tomada ou o ato foi praticado.

23. Observa-se que, na análise realizada na peça 373, nem todos os argumentos apresentados em sede de alegações de defesa pelos responsáveis foram examinados de forma específica. O detalhamento dos argumentos analisados e não analisados naquela oportunidade encontra-se em anexo a esta instrução. Consequentemente, nesta instrução complementar, serão examinados os argumentos não analisados na instrução anterior, quais sejam:

***Alegações de defesa ainda não analisadas apresentadas por Eloir Cogliatti e Thadeu Duarte Macedo Neto**:*

a) a responsabilidade é subjetiva, devendo haver culpa e erro grosseiro caso não verificado o dolo, nos termos do art. 63 da Lei Complementar 109/2001, art. 927 do Código Civil, art. 28 da Lindb, art. 12 do Decreto 9.830/2019 (peça 257, p. 20 a 24, e peça 351, p. 19 a 24);

b) o total de participação dos ativos listados em relatório como investimentos inadequados ou impróprios corresponde a um percentual não superior a 12% (peça 257, p. 32 a 33);

c) o FII RSB1 contava com distribuidor, gestor, custodiante e auditoria independente, todos autorizados pela CVM e com ampla experiência. À administradora e à gestora cabia celebrar negócios jurídicos e realizar operações necessárias. Não havia informações públicas ou fornecidas pela administradora/gestora sobre problemas no cronograma da usina, e a documentação disponível em julho de 2012 indicava evolução adequada do projeto (peça 257, p. 123 a 128, e peça 351, p. 27 a 32);

d) o Serpros teve acesso a documentos que confirmavam a existência dos equipamentos alienados em garantia das CCIs, e a Nota Técnica 21/12 afastou alegações de valoração ou liquidez inadequadas. A aquisição foi aprovada pela DIVI e DIMO (peça 257, p. 138 a 145, e peça 351, p. 42 a 49); e

e) o Serpros verificou a mudança no projeto da UTE Cauhyra I para gás natural e a conformidade do investimento com a liquidez dos planos foi atestada pela DIAT, afastando a acusação de falta de diligência (peça 257, p. 146 a 148, e peça 351, p. 50 a 52).

***Alegações de defesa ainda não analisadas apresentadas por Luiz Roberto Doce Santos e Silvio Michelutti de Aguiar**:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

a) os responsáveis não praticaram atos diretamente causadores dos prejuízos (peça 192, p. 22 a 24);

b) a Previc defende que a simples constatação de insucesso nos investimentos justificaria a responsabilização dos ex-administradores, mas a responsabilidade civil é subjetiva, conforme art. 63 da LC 109/2001 e arts. 39 e 40 da Lei 6.024/1974, sendo inaplicável o art. 937, parágrafo único, do Código Civil aos fundos de pensão (peça 192, p. 25 a 27);

c) a atividade de investimento é uma obrigação de meio, exigindo demonstração de conduta ilícita e nexo causal com o dano, não havendo evidências de gestão temerária nos autos (peça 192, p. 27 a 30);

d) os responsáveis alegam que o TCU incorreu em erro ao presumir que o Comitê de Aplicações (CAP) possuía núcleos consultivo e decisório. Argumentam que os investimentos eram previamente aprovados pelo Comitê de Investimentos, coordenado pelo Diretor de Investimentos (DRI), que detinha a expertise técnica necessária. O CAP apenas deliberava após análises técnicas e aprovação do Comitê de Investimentos, sendo que cada área específica cumpria suas atribuições no processo decisório (peça 192, p. 30 a 36);

e) durante a gestão dos responsáveis no Serpros, foram implementadas a gerência de riscos e governança dos investimentos, uma política de gestão de riscos corporativos e concluído o ciclo de riscos do Serpros, em parceria com a consultoria Risk Office (peça 192, p. 39); e

f) a documentação apresentada à diretoria executiva para a aprovação de investimentos possuía atestados de validação de dados cadastrais, passivo atuarial e investimentos (peça 192, p. 40).

***Alegações de defesa ainda não analisadas apresentadas por Icla Consultoria Ltda**:*

a) o TCU não possui competência para fiscalizar diretamente Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), pois os recursos do Serpros são privados e pertencem aos participantes e assistidos. A atuação do TCU seria justificável apenas em caso de déficit em plano de benefício definido de ente federal, o que não foi comprovado. Além disso, o Serpros é multipatrocinado, administrando planos de diversas entidades, inclusive privadas, o que reforça a ausência de competência do TCU (peça 215, p. 15 e 16);

b) a ICLA e a MHFT alegam não estarem sujeitas à fiscalização do TCU, pois a CVM regula sua atuação no mercado de capitais. Argumentam que a análise de elementos subjetivos, como culpa ou dolo, não pode ser aprofundada em processo de controle de contas, e que não influenciaram na decisão de investimento do Serpros (peça 215, p. 16 a 18);

c) a legislação responsabiliza gestores apenas por falta de diligência, não pelo insucesso de investimentos. Não há evidências de má-fé, deslealdade ou falta de transparência por parte da ICLA e MHFT, que agiram conforme práticas de mercado e regulamentação vigente. A análise detalhada exigida pela acusação é impraticável e não obrigatória por lei (peça 215, p. 19 a 27); e

d) a garantia do capital social da CTESO é considerada irrelevante frente às demais garantias da operação, como os direitos creditórios dos contratos de locação atípicos e os equipamentos adquiridos com os recursos das CCIs. A estrutura contava com um Agente de Garantias e uma conta vinculada no Deutsche Bank, sendo que o gestor e o administrador do FII RSB1 não tinham ingerência sobre a liberação ou destinação dos recursos. Assim, não se pode imputar falta de diligência ao gestor e ao administrador, pois as análises e estruturas necessárias foram devidamente realizadas (peça 215, p. 36 a 37).

24. A seguir, passa-se à análise de cada um desses argumentos.

***Alegações de defesa apresentadas por Eloir Cogliatti e Thadeu Duarte Macedo Neto**:*

a) a responsabilidade é subjetiva, devendo haver culpa e erro grosseiro caso não verificado o dolo, nos termos do art. 63 da Lei Complementar 109/2001, art. 927 do Código Civil, art. 28 da Lindb, art. 12 do Decreto 9.830/2019 (peça 257, p. 20 a 24, e peça 351, p. 19 a 24).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

25. Em suma, os responsáveis alegam que:

a) a responsabilidade é subjetiva, devendo haver culpa e erro grosseiro caso não verificado o dolo - art. 63 da Lei Complementar 109/2001, art. 927 do Código Civil, art. 28 da Lindb, art. 12 do Decreto 9.830/2019 (peça 257, p. 20 a 24, e peça 351, p. 19 a 24);

b) os responsáveis deliberaram amparados nos pareceres técnicos e de acordo com a política de investimento. Não se encontravam presentes nas manifestações elementos para se aferir o dolo ou o erro grosseiro das opiniões técnicas ou conluio entre os técnicos (art. 12, § 6º do Decreto 9.830/2019) e os responsáveis não agiram com dolo ou erro grosseiro (peça 257, p. 128 a 129 e 156 a 157, e peça 351, p. 32 a 33 e 60 a 61);

c) os responsáveis desconheciam o Despacho 2775/2012 da ANEEL (execução da Garantia de Fiel Cumprimento da UTE Cauhyra I), devendo ser aplicado o art. 22 da Lindb e o art. 8º do Decreto 9.830/2019 (peça 257, p. 150 a 153, e peça 351, p. 54 a 57);

d) contesta-se a acusação de que não houve avaliação da possibilidade de reversão do comodato direcionado à CTESO, indicado no Relatório de Auditoria Legal, e de que não houve avaliação da legislação responsável pela concessão de comodato, qual seja, a Lei Municipal 2.969/2006, devendo ser aplicado o art. 22 da Lindb e o art. 8º do Decreto 9.830/2019 (peça 257, p. 153 a 156, e peça 351, p. 57 a 60); e

e) diversos argumentos reforçando que não houve dolo, erro grosseiro ou culpa grave na conduta dos responsáveis, nos termos do art. 28 da Lindb e art. 12 do Decreto 9.830/2019 (peça 257, p. 213 a 221, e peça 351, p. 89 a 97)

Análise

26. As circunstâncias objetivas das alegações acima foram analisadas na peça 373, itens 15.26 a 15.30, item 15.34, itens 15.52 e 15.53, itens 15.52 a 15.55 e itens 15.25, 15.26, 15.32, 15.34 e 15.59, respectivamente. Contudo, não foi efetuada análise específica acerca do argumento de que em razão de os defendentes não terem atuado com dolo, culpa grave ou erro grosseiro, eles não poderiam ser responsabilizados, nos termos dos arts. 22 e 28 da Lindb, dos arts. 8º e 12 do Decreto 9.830/2019, do art. 63 da Lei Complementar 109/2001 e do art. 927 do Código Civil.

27. Transcreve-se os artigos citados:

Decreto-Lei 4.657/1942 (Lindb)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

(...)

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Decreto 9.830/2019

Art. 8º Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos, as dificuldades reais do agente público e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

§ 1º Na decisão sobre a regularidade de conduta ou a validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, serão consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público.

§ 2º A decisão a que se refere o § 1º observará o disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º.

(...)

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por ***culpa in vigilando*** *aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.*

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

Lei Complementar 109/2001

Art. 63. Os administradores de entidade, os procuradores com poderes de gestão, os membros de conselhos estatutários, o interventor e o liquidante responderão civilmente pelos danos ou prejuízos que causarem, por ação ou omissão, às entidades de previdência complementar.

Parágrafo único. São também responsáveis, na forma do caput, os administradores dos patrocinadores ou instituidores, os atuários, os auditores independentes, os avaliadores de gestão e outros profissionais que prestem serviços técnicos à entidade, diretamente ou por intermédio de pessoa jurídica contratada.

Lei 10.406/2002 (Código Civil)

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

28. Em relação a se considerar os obstáculos e as dificuldades reais dos responsáveis e eventuais circunstâncias práticas que houvessem imposto, limitado ou condicionado a ação dos responsáveis, conforme disposto no art. 22 da Lindb e no art. 8º do Decreto 9.830/2019, observa-se que os diretores do Serpros aprovaram o investimento, apesar dos riscos existentes, inclusive

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

riscos que poderiam inviabilizar completamente a operação imobiliária que servia como lastro das CCIs da CTESO e riscos que poderiam inviabilizar o ressarcimento do prejuízo no caso de insucesso do investimento, o que efetivamente veio a se concretizar. Como esses riscos constavam nos documentos relacionados ao investimento ou poderiam facilmente ser deles deduzidos por um administrador de diligência abaixo do normal, não se vislumbra circunstâncias práticas que houvessem imposto, limitado ou condicionado a ação dos responsáveis, haja vista que a eles cabia a aprovação ou reprovação dos investimentos, independentemente da ação de terceiros. Ressalte-se que, para a consciência dos riscos do investimento, bastaria a leitura dos documentos relacionados à operação que lhes foram disponibilizados (e que se não lhes tivessem sido disponibilizados, o que não foi o caso, aos diretores do Serpros caberia não aprovar o investimento). O mesmo raciocínio se aplica, mutatis mutandis, ao administrador e ao gestor do FII RSB1.

29. Em relação à análise da culpabilidade, a ação ou omissão ilícita dos responsáveis pode ocorrer por dolo ou culpa, sendo que a culpa pode ser caracterizada por negligência, imprudência ou imperícia. No caso dos responsáveis, considera-se que a ausência da devida diligência e da adequada análise dos riscos do investimento nas CCIs da CTESO não ocorreu por dolo, mas por culpa, sob a modalidade de negligência.

30. Segundo o art. 12, § 1º, do Decreto 9.830/2019 (transcrito acima), considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

31. No item 44 do Voto que fundamentou o Acórdão 1628/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, foi utilizado como referência para o erro grosseiro a conduta do 'administrador médio':

> *44. Entendo, pois, que a conduta desse responsável foge do referencial do 'administrador médio' utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação. Tratou-se, a meu ver, de erro grosseiro, que permite que os agentes respondam pessoalmente por seus atos, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (com redação dada pela Lei 13.655/2018):*
>
> *(...)*

32. No item 83 do Voto que fundamentou o Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, foi considerado erro grosseiro 'o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal (...). Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave'. Transcreve-se a seguir os itens 79 a 87 e 142 a 150 do referido Voto:

> *79. Quanto à alegação de que não existem indícios de que o defendente tenha agido dolosamente, destaco que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa **stricto sensu**, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja instado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário (Acórdão 9004/2018-TCU-Primeira Câmara, 635/2017-Plenário, 2781/2016-Plenário, dentre outros).*
>
> *80. Neste ponto, cabe ressaltar que a Lei 13.655/2018 introduziu vários dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINB, que diretamente alcançam a atividade jurisdicional desta Corte de Contas, em especial a atividade de aplicação de sanções administrativas e de correção de atos irregulares.*
>
> *81. Segundo os arts. 22 e 28 da LINB, recém introduzidos pela referida norma:*
>
> *(...)*
>
> *82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele 'que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio' (grifos acrescidos). Se ele for*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

Gradação do Erro	***Pessoa que seria capaz de perceber o erro***	***Efeito sobre a validade do negócio jurídico (se substancial)***
Erro grosseiro	*Com diligência abaixo do normal*	*Anulável*
Erro (sem qualificação)	*Com diligência normal*	*Anulável*
Erro leve	*Com diligência extraordinária - acima do normal*	*Não anulável*

84. Segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, 'culpa grave é caracterizada por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam' (FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. São Paulo: Atlas, p. 169).

85. Os aludidos autores invocaram a doutrina de Pontes de Miranda, segundo a qual a culpa grave é 'a culpa crassa, magna, nímia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados indispensáveis'. (PONTES DE MIRANDA. Tratado de direito privado, t. XXIII. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, p. 72).

86. Tomando por base tais balizas, compreendo que os elementos acostados nos autos permitem concluir que o Sr. Paulo Roberto Albuquerque Garcia Coelho agiu, no mínimo, com culpa grave na supervisão do Contrato 7/2006, pois, no alto de sua posição hierárquica, orientou os fiscais a atuarem em desacordo com os termos do contrato, possibilitando o uso dos veículos locados sem o mínimo de controle. Ademais, ele autorizou pagamentos sem as informações mínimas exigidas para a regular liquidação da despesa, o que possibilitou o recebimento pela empresa de valores muito acima do razoável e da média histórica da Funasa.

87. Dessa forma, julgo adequada a inclusão do ex-Cooordenador Geral de Logística no rol de responsáveis pelo débito e, diante da existência de culpa grave, a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor a ser especificado a seguir, conforme a análise a ser efetuada adiante. Ademais, julgo pertinente a inabilitação do responsável pelo período de cinco anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

(...)

142. Com relação ao assunto, entendo que a participação do Sr. Carlos Luiz Barroso Júnior está configurada a partir do momento em que, assumindo a função de Coordenador Geral de Logística, permitiu a liquidação irregular da despesa, em desacordo com os termos do contrato. No caso, aplicam-se a ele as mesmas ponderações emanadas no item 107 supra, no sentido de que a sua participação no pagamento irregular do dispêndio está plenamente demonstrada, pois agiu em desacordo com o art. 63 da Lei 4.320/1964 e as disposições contratuais e está inserido na cadeia causal do débito identificado.

143. A despeito disso, entendo que os elementos disponíveis nos autos não são suficientes para evidenciar a culpa grave do defendente na consumação da irregularidade. Isso porque, diferentemente dos Srs. Paulo Roberto Albuquerque Garcia Coelho e Eduardo Tarcisio Brito Targino, não há evidências de que o Sr. Carlos Luiz Barroso Júnior participou da licitação que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

deu ensejo ao Contrato 7/2006 nem de que atuou diretamente, como o primeiro responsável, na orientação irregular dos fiscais do contrato.

144. Ademais, observo que o aludido agente somente participou de um processo de pagamento, de forma que ele pode não ter tido tempo suficiente para tomar conhecimento das falhas na fiscalização do contrato e do descumprimento das condições contratuais pela empresa, a ponto de poder corrigi-la antes do pagamento.

145. Sendo assim, compreendo que as circunstâncias específicas relativas à culpabilidade do Sr. Carlos Luiz Barroso Júnior impõem um tratamento distinto do responsável quanto à sua punibilidade. Porém, entendo que tais aspectos não alteram a sua responsabilidade pelo débito.

146. Isso ocorre porque as alterações promovidas na LINB, em especial no art. 28, não provocaram uma modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito.

147. O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso à administração pública, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição:

> *'6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.' (grifos acrescidos).*

148. Como regra, a legislação civil não faz nenhuma distinção entre os graus de culpa para fins de reparação do dano. Tenha o agente atuado com culpa grave, leve ou levíssima, existirá a obrigação de indenizar. A única exceção se dá quando houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano. Nesta hipótese, o juiz poderá reduzir, equitativamente, a indenização, nos termos do art. 944, parágrafo único, do Código Civil.

149. No presente caso, compreendo que o responsável agiu com culpa na consumação da irregularidade, não havendo nenhuma desproporcionalidade entre o seu grau de negligência, verificado no cometimento do ato inquinado, e o dano que causou ao erário.

150. Sendo assim, compreendo que o Sr. Carlos Luiz Barroso Júnior deve ser condenado em débito, mas, diante da ausência de culpa grave, deve ser dispensado da aplicação de multa.

151. Inicialmente, destaco que o Sr. Williames Pimentel de Oliveira foi arrolado no processo por ter autorizado, na condição de Diretor do Departamento de Administração da Presidência da Funasa, o pagamento das notas fiscais especificadas a seguir, gerando os débitos indicados na tabela abaixo:

(...)

162. Dessa forma, julgo adequada a inclusão do referido gestor no rol de responsáveis pelo débito e, diante da existência de culpa grave, a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor a ser especificado a seguir, conforme a análise a ser efetuada adiante.

33. E nos itens 68 a 72 do Voto que fundamentou o Acórdão 4771/2019-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler, prolatado após a publicação do Decreto 9.830/2019, é afirmado parecer haver uma convergência na doutrina e na aplicação prática da então 'nova lei' (art. 28 da Lindb), no sentido de que o parâmetro de responsabilização na esfera sancionadora é a culpa grave:

> *68. Inicialmente, cabe destacar que as novas disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) introduzidas pela Lei 13.655/2018 trouxeram novas balizas à atividade de aplicação de sanções administrativas e de correção de atos irregulares, inclusive na esfera controladora.*
>
> *69. Segundo os arts. 22 e 28 da LINB, recém introduzidos pela referida norma:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

(...)

70. Conforme expus no voto condutor do Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, o erro grosseiro, para fins de responsabilização no âmbito desta Corte de Contas, é o que decorre de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

71. A propósito do tema, esse entendimento foi adotado no Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou os novos artigos da LINDB, cujo art. 12, § 1º dispôs o seguinte: 'considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia'.

72. Sem avançar em eventual discussão a respeito da aplicabilidade da norma infralegal à esfera controladora, o fato é que parece haver uma convergência na doutrina e na aplicação prática da nova lei, no sentido de que o parâmetro de responsabilização na esfera sancionadora é a culpa grave.

34. Seguindo o entendimento adotado nos Votos que fundamentaram o Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário e o Acórdão 4771/2019-TCU-Primeira Câmara, considera-se nesta instrução que, para fins de reparação do dano, tenha o agente atuado com culpa grave, leve ou levíssima, existirá a obrigação de indenizar; já para fins de sanção, é necessário que o agente tenha atuado com culpa grave.

35. Nesse sentido, considera-se que os diretores do Serpros agiram com culpa grave ao aprovarem os investimentos nas CCIs da CTESO, diretamente ou por meio do FII RSB1, sem a devida diligência e sem a devida análise de riscos. As condutas que demonstram a culpa grave dos diretores do Serpros são as seguintes:

a) ausência de avaliação do grau de liquidez das garantias (itens 15.35 e 15.36 da instrução à peça 373);

b) ausência de verificação da real existência dos equipamentos alienados em garantia das CCIs (itens 15.37 e 15.38 da instrução à peça 373);

c) ausência de avaliação sobre a previsão de entrega da UTE Cauhyra I para seu funcionamento (itens 15.41 a 15.44 da instrução à peça 373); e

d) ausência de avaliação da possibilidade de reversão do comodato direcionado à CTESO e ausência de avaliação da legislação responsável pela concessão do comodato, Lei Municipal 2.969/2006 (itens 15.54 e 15.55 da instrução à peça 373).

36. Considera-se haver culpa grave dos responsáveis em aprovar os investimentos nas CCIs da CTESO, especialmente em razão de os riscos relacionados à ausência de entrega tempestiva da UTE Cuhyra I e à reversão do comodato terem potencial de inviabilizar totalmente a operação imobiliária (locação da usina) que se constituía em lastro das CCIs, e em razão de, no caso de insucesso do investimento, a ausência de garantias efetivas inviabilizar o ressarcimento dos prejuízos. Entende-se que tais riscos, por seu potencial de impacto na solidez da operação, poderiam ser identificados por um gestor especializado que tivesse atuado com diligência abaixo do normal.

37. Da mesma forma, considera-se que o administrador e o gestor do FII RSB1 agiram com culpa grave ao realizarem os investimentos nas CCIs da CTESO sem a devida diligência e sem a devida análise de riscos. As condutas que demonstram a culpa grave do administrador e do gestor do FII RSB1 são as seguintes:

a) ausência de diligência devida acerca da situação da Ctes junto à Aneel (item 16.12 da instrução à peça 373);

b) ausência de diligência devida acerca dos riscos de perda do direito da Ctes de implantar a UTE Cauhyra I (itens 16.15 a 16.19 da instrução à peça 373);

c) ausência de diligência devida acerca dos riscos de reversão do comodato (idem);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

d) ausência de diligência devida acerca dos riscos de inexistência de Contratos de Comercialização de Energia Regulada (CCEARs) renegociados e atualizados refletindo a mudança de projeto com relação ao combustível utilizado, de óleo combustível para gás natural (idem);

e) ausência de diligência devida acerca dos riscos de inexistência de contratos firmados que garantissem o fornecimento de gás necessário para a operação da usina (idem);

f) ausência de diligência devida acerca dos riscos de início das operações da usina posteriormente a janeiro de 2013 (idem);

g) ausência de diligência devida ao se basear em informações fornecidas por terceiros e não validadas (itens 16.20 e 16.21 da instrução à peça 373);

h) ausência de verificação da real existência dos equipamentos alienados em garantia das CCIs (itens 15.37 e 15.38 da instrução à peça 373);

i) ausência de diligência devida acerca dos riscos de as garantias exigidas não serem efetivas (item 16.22 da instrução à peça 373);

38. Demonstra ainda culpa grave do gestor do FII RSB1 a sugestão posterior da NSG Capital ao Serpros (correspondência NSG 406/2013 – peça 366) para que este fizesse aporte adicional de R$ 61.000.000,00 no FII RSB1, ou, alternativamente, fizesse aporte adicional de R$ 10.000.000,00 no FIM FP1, para que este adquirisse CCIs da CTESO, mesmo após a determinação da Aneel para a execução da Garantia de Fiel Cumprimento da UTE Cauhyra I, bem como após a revogação da autorização à Ctes para implantar e operar a UTE Cauhyra I e a revogação da autorização à CTES para estabelecer-se como Produtor Independente de Energia Elétrica mediante a implantação e exploração da UTE Cauhyra I.Todas essas circunstâncias demonstram que os responsáveis agiram com diligência abaixo do normal no exercício das suas atribuições. Portanto, considera-se improcedente o argumento de Eloir Cogliatti e de Thadeu Duarte Macedo Neto de que eles não agiram com erro grosseiro ou culpa grave.

b) o total de participação dos ativos listados em relatório como investimentos inadequados ou impróprios corresponde a um percentual não superior a 12% (peça 257, p. 32 a 33)

39. Quanto a esse ponto, os responsáveis alegam que, diferentemente do apontado pela Comissão de Inquérito, o total de participação dos ativos listados no relatório como investimentos inadequados ou impróprios não corresponde a aproximadamente 20% do total dos recursos garantidores, não sendo superior a 12%.

Análise

40. É irrelevante para este processo a alegação de que a participação dos ativos listados como irregulares no relatório da comissão de inquérito da Previc (FIP NSG VA, FII RSB1, CCI CTESO, Debêntures BFG, FIM FP1, FIP Bioenergia, FIP ETB, Debêntures Xnice) seria inferior a 12% do total dos recursos garantidores, em vez de corresponderem a 20%, consoante teria constado no relatório. Fosse a participação de tais ativos de 100% ou inferiores a 1%, permaneceria a irregularidade objeto desta TCE.

c) o FII RSB1 contava com distribuidor, gestor, custodiante e auditoria independente, todos autorizados pela CVM e com ampla experiência (peça 257, p. 123 a 128, e peça 351, p. 27 a 32)

41. Os responsáveis alegam que o FII RSB1 possuía distribuidor, gestor, custodiante e auditoria independente, todos extremamente conceituados, autorizados pela CVM e com larga experiência. À administradora e à gestora cabia a obrigação de celebrar os negócios jurídicos e realizar as operações necessárias. Ademais, afirmam que inexistia informação pública ou fornecida pela administradora/gestora sobre problemas no cronograma de instalação da usina, e a documentação disponível no mês de julho de 2012 (data do aporte no fundo imobiliário) demonstrava a adequada evolução do projeto.

***Análise**:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

42. A existência de outros atores com obrigações próprias não afasta a obrigação dos diretores do Serpros de atuar com diligência e de realizar uma adequada análise de riscos ao aprovarem a realização de investimentos do Serpros.

43. Em relação aos argumentos de que inexistia informação pública ou fornecida pela administradora/gestora sobre problemas no cronograma de instalação da usina e de que a documentação disponível no mês de julho de 2012 demonstrava a adequada evolução do projeto, a análise é a mesma efetuada nos itens 15.41 a 15.44 da instrução na peça 373. No caso do aporte no FII RSB1, a única informação disponível nos documentos relativos à análise do próprio Serpros (Nota Técnica 15/2012 - DRI/DIAL, Nota Técnica DIME 04/2012, Nota Técnica 09/2012 - DRI/DIVI, CI.ASJU 85/2012, peças 307, 308, 310 e 312), encontra-se na NT DRI/DIAL 15/12, informando que 'o objeto da locação consiste em uma usina termoelétrica que está sendo construída no Município de Aracruz-ES e denominada Usina Termoelétrica Cauhyra I (USINA). Esta Usina está sendo construída para atender a 39 contratos de fornecimento de energia (CCEAR)'. Ou seja, informa-se que está sendo construída uma usina, mas sem nenhuma informação acerca do estágio das obras. Assim, considera-se que não houve, anteriormente à aprovação do aporte no FII RSB1, avaliação sobre a previsão de entrega da UTE Cauhyra I, não tendo ocorrido diligência para verificação do andamento das obras.

d) o Serpros teve acesso a documentos que confirmavam a existência dos equipamentos alienados em garantia das CCIs, e a Nota Técnica 21/12 afastou alegações de valoração ou liquidez inadequadas (peça 257, p. 138 a 145, e peça 351, p. 42 a 49)

44. Os responsáveis alegam que a divisão de análise não necessita embasar suas análises em outras fontes que não sejam aquelas documentais. Ademais, alegam que os CCIs da CTESO eram títulos cuja aquisição justificava-se pela geração de caixa até o vencimento, não por sua venda em mercado secundário. Afirmam, ainda, que a aquisição foi aprovada pelas áreas competentes, quais sejam, DIVI, acerca da adequação do enquadramento, e DIMO, para a estratégia de aquisição.

***Análise**:*

45. O questionamento não recai sobre as fontes utilizadas nas análises internas do Serpros, mas sobre a ausência de verificação da existência real dos equipamentos no momento da aprovação do investimento. Embora as fontes documentais sejam relevantes, em determinadas circunstâncias elas não bastam para assegurar uma análise completa, precisa e contextualizada. Por exemplo, a imagem anexada aos autos pelos responsáveis, referente à suposta correspondência da empresa Man Diesel & Turbo (peça 257, p. 139), não discrimina os equipamentos, suas especificações técnicas ou valores, limitando-se a menções genéricas. Seria razoável que um gestor, ainda que com diligência abaixo do normal, exigisse evidências mais robustas sobre as características e a existência real desses equipamentos. Ademais, a referida correspondência não foi integralmente anexada aos autos, mas apenas um recorte, o que prejudica a análise do conjunto documental.

46. Em relação à justificativa para a aquisição de um ativo que possuía baixa liquidez (CCIs da CTESO), verifica-se no item 79 da instrução na peça 147 (transcrito abaixo no item 62 desta instrução) que não está sendo questionado neste processo falta de liquidez das CCI da CTESO, mas a ausência de avaliação da valoração e grau de liquidez das garantias.

e) a conformidade do investimento com a liquidez dos planos foi atestada pela Divisão Atuarial (DIAT) (peça 257, p. 146 a 148, e peça 351, p. 50 a 52).

47. Os responsáveis alegam que, quando o Serpros adquiriu as CCI, já havia ocorrido a mudança no projeto da UTE com relação ao combustível utilizado, de óleo combustível para gás natural. Ademais, afirmam que a conformidade do investimento com a liquidez dos planos foi atestada pela DIAT, afastando a acusação de falta de diligência.

Análise:

48. É irrelevante para este processo eventual pronunciamento da DIAT acerca da conformidade do investimento com a liquidez dos planos de benefícios do Serpros, eis que a irregularidade objeto deste processo não é a existência de iliquidez nos planos de benefícios, mas a ausência de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

diligência e análise de riscos devidas na realização de investimentos. Nas ocasiões em que neste processo foi mencionado ausência de liquidez, ela não se referia a ausência de liquidez dos planos de benefícios do Serpros, mas à ausência de liquidez das garantias oferecidas.

Alegações de defesa apresentadas por Luiz Roberto Doce Santos e Silvio Michelutti de Aguiar:

a) não houve qualquer ato ou conduta por parte dos responsáveis que detenha relação direta de causalidade com os prejuízos (peça 192, p. 22 a 24).

49. Os responsáveis alegam que não praticaram atos diretamente causadores dos prejuízos, ressaltando que as diretrizes do Conselho Monetário Nacional vigentes à época autorizaram os fundos de pensão a diversificarem os investimentos, alocando recursos em ativos de maior risco.

***Análise**:*

50. Não se questiona a possibilidade de os fundos de pensão alocarem recursos em ativos de maior risco, considerando que tal prática pode proporcionar maior potencial de retorno financeiro. Contudo, a conduta dos diretores do Serpros que se revela diretamente vinculada aos prejuízos apurados consiste na aprovação dos investimentos no FII RSB1 e nas CCI da CTESO sem a realização das diligências e análises de riscos que eram exigidas pelas normas aplicáveis.

51. Essa omissão caracteriza falha grave no cumprimento dos deveres fiduciários e de diligência, conforme estabelecido pela Resolução CMN 3.792/2009 e pela Resolução CGPC 13/2004, que impõem aos gestores a obrigação de observar os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência. A ausência de uma análise criteriosa dos riscos envolvidos, incluindo a avaliação da viabilidade do projeto e das garantias oferecidas, demonstra negligência incompatível com os padrões de gestão esperados de administradores de recursos de terceiros.

52. Portanto, a responsabilidade dos diretores do Serpros decorre não do insucesso dos investimentos em si, mas da aprovação de operações financeiras sem a devida diligência e sem a análise de riscos adequada, o que contribuiu diretamente para a materialização dos prejuízos constatados.

53.

*b) **a Previc defende que a simples constatação de insucesso nos investimentos justificaria a responsabilização dos ex-administradores, mas a responsabilidade civil é subjetiva, conforme art. 63 da LC 109/2001 e arts. 39 e 40 da Lei 6.024/1974, sendo inaplicável o art. 937, parágrafo único, do Código Civil aos fundos de pensão (peça 192, p. 25 a 27)***

54. Os responsáveis alegam que, segundo a tese da Previc, a simples verificação, a posteriori, de que os investimentos não detinham a solidez esperada seria suficiente para concluir, por si só, que os ex-administradores devem responder pelas alegadas perdas de seu insucesso. Contudo, a responsabilidade civil dos ex-administradores de Fundo de Pensão é subjetiva, conforme art. 63 da Lei Complementar 109/2001 e artigos 39 e 40 da Lei 6.024/1974. Ademais, alegam que o parágrafo único do art. 937 do Código Civil não se aplica ao regime jurídico da responsabilidade dos ex-administradores dos Fundos de Pensão.

***Análise**:*

55. Conforme informado na análise do tópico anterior, a irregularidade imputada aos diretores do Serpros nesta tomada de contas especial não é a existência de prejuízo no investimento, mas a aprovação e realização de investimentos sem a diligência e análise de riscos devidas. Quanto às normas mencionadas, o art. 63 da Lei Complementar 109/2001 e o parágrafo único do art. 937 do Código Civil foram transcritos acima no item 27. Transcreve-se a seguir os artigos 39 e 40 da Lei 6.024/1974:

> *Art. 39. Os administradores e membros do Conselho Fiscal de instituições financeiras responderão, a qualquer tempo, salvo prescrição extintiva, pelos que tiverem praticado ou omissões em que houverem incorrido.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

> *Art. 40. Os administradores de instituições financeiras respondem solidariamente pelas obrigações por elas assumidas durante sua gestão, até que se cumpram.*
>
> *Parágrafo único. A responsabilidade solidária se circunscreverá ao montante e dos prejuízos causados.*

56. No que se refere à menção ao parágrafo único do art. 937 do Código Civil, que estabelece que haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem, tal norma não está sendo considerada neste processo.

57. No que se refere à menção aos artigos 39 e 40 da Lei 6.024/1974, que dispõe sobre a intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, e dá outras providências, eles se destinam a administradores e membros do Conselho Fiscal de instituições financeiras, o que não é o caso dos diretores do Serpros.

58. Quanto ao art. 63 da Lei Complementar 109/2001, que se aplica aos diretores do Serpros, ele estabelece a responsabilidade pelos danos ou prejuízos que causarem, por ação ou omissão, às entidades de previdência complementar, sendo que os diretores do Serpros estão sendo responsabilizados neste processo exatamente em razão de suas ações ou omissões no caso, notadamente, em razão da aprovação e realização de investimentos sem a diligência e análise de riscos devidas, conforme já mencionado.

c) a atividade de investimento é uma obrigação de meio, exigindo demonstração de conduta ilícita e nexo causal com o dano, não havendo evidências de gestão temerária nos autos (peça 192, p. 27 a 30)

59. Os responsáveis alegam que, sendo a atividade de investimento uma obrigação de meio, não haveria a obrigação de obter o resultado esperado. Ademais, alegam que é imprescindível que se demonstre que o responsável teria o dever legal e jurídico de agir de determinada forma, não havendo nos autos indício de identificação de qualquer conduta que possa ser qualificada como gestão temerária.

***Análise**:*

60. Concorda-se com a afirmação de que a atividade de investimento se constitui como uma obrigação de meio. Contudo, tal afirmação não afasta a irregularidade analisada neste processo, que se caracteriza, independentemente do resultado dos investimentos, pela aprovação e realização de investimentos sem a diligência e análise de riscos devidas.

61. A demonstração de que os diretores do Serpros teriam o dever legal e jurídico de agir com diligência e de realizar análises de riscos adequadas ao aprovar e realizar investimentos já está materializada na própria citação, que menciona as obrigações de observar os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência, de exercer suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência, de identificar, avaliar, controlar e monitorar os riscos do investimento, de analisar adequadamente a documentação que fundamentou o investimento, de aprovar o investimento nas CCIs da CTESO com a devida diligência e análise de riscos, bem como menciona as normas relacionadas: Resolução CMN 3.792/2009, arts. 4º, 9º, 12 e 30, Resolução CGPC 13/2004, arts. 1º, 4º e 12 (peça 147, item 266, alíneas 'a.i' e' a.ii').

62. Quanto ao argumento de que não há nos autos identificação de conduta que possa ser qualificada como gestão temerária, as condutas irregulares dos diretores do Serpros foram devidamente mencionadas na citação, e estão relacionadas acima no item 19, e encontram-se ainda detalhadas nos itens 78 a 81 da peça 147, transcritos abaixo:

> *78. Pode-se afirmar, com base nos elementos acostados nos autos, que os membros da Diretoria do Serpros falharam no cumprimento de seus deveres. O processo de investimento no caso das CCI CTESO foi realizado em desacordo com a Resolução CMN nº 3.792/2009, conforme dispositivos constantes nos seus artigos 4º, 9º, 12 e 30. Houve igualmente desrespeito à Resolução CGPC nº 13/2004, em relação a seus artigos 1, 4º e 12.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

79. Em suma, a conduta dos diretores do Serpros pode ser caracterizada como a aprovação dos investimentos da EFPC nas CCI CTESO, com uma ausência geral de diligência e avaliação de riscos, especificamente quanto a:

• Ausência de avaliação da valoração e grau de liquidez das garantias referentes às ações da CTES, da CTESO e dos equipamentos alienados fiduciariamente às CCIs;

• Ausência de verificação da real existência dos equipamentos alienados em garantia das CCIs;

• Ausência de verificação sobre a constituição do Fundo de Reserva dado em garantia às CCIs, assim como de suas regras de constituição;

• Ausência de avaliação sobre a previsão de entrega da UTE Cauhyra I para seu funcionamento, identificado como principal risco no Relatório de Rating e assumido como premissa nos estudos utilizados como embasamento do investimento, sem a qual a principal garantia constante nas CCIs, a cessão dos recebíveis provenientes dos CCEARs, teria efeito;

• Ausência de diligência para verificação do andamento das obras de instalação da UTE Cauhyra I;

• Não foram avaliados os potenciais conflitos de interesse constante no Relatório de Avaliação da Capacidade de Pagamento de CCI e no Laudo de Avaliação Econômica da Cia Termelétrica do Espírito Santo, principais avaliações utilizadas como embasamento para o investimento;

• Ausência de avaliação da entidade sobre a necessidade de renegociação e atualização dos Contratos de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente Regulado (CCEAR) em virtude da mudança de projeto da UTE Cauhyra I com relação ao combustível utilizado, de óleo combustível para gás natural, e de estudos sobre a garantia do fornecimento de gás necessário para a operação da UTE Cauhyra I, fato que em relato da própria gestora do fundo poderia diferir dos valores adotados nas premissas de projeção e impactar significativamente os resultados encontrados;

• Ausência de avaliação do risco referente à renegociação futura do pagamento previsto no contrato ao final de 10 anos, conforme premissa utilizada no Relatório de Rating, sem a qual a análise de rating seria impossibilitada segundo o próprio relatório;

• Ausência de avaliação do risco relacionado ao aporte financeiro ainda pendente para a construção da UTE Cauhyra I, identificado no Relatório de Rating como um dos principais riscos a que o empreendimento estava sujeito;

• Ausência de avaliação do estado da outorga para autorização, implantação e exploração da UTE Cauhyra I junto ao órgão responsável, elemento básico e imprescindível para desenvolvimento do investimento;

• Ausência de avaliação da informação publicada do Diário Oficial da União sobre a execução da Garantia de Fiel Cumprimento da UTE Cauhyra I;

• Ausência de avaliação da possibilidade de reversão do comodato direcionado à CTESO, indicado no Relatório de Auditoria Legal, em virtude de incongruência entre a Escritura Pública de Comodato e o Decreto n° 21.929/2011, que proibia a venda, cessão, aluguel e transferência a terceiros a área de terra, objeto da permissão;

• Ausência de avaliação da legislação responsável pela concessão de comodato, através da Lei Municipal n° 2.969/2006, que prescrevia que na fase de implantação dos empreendimentos a concessão do terreno se daria por meio de Decreto de permissão de uso, podendo apenas em momento posterior à superação da fase precária ser concedido o comodato da área, motivo que originou a anulação pela Prefeitura de Aracruz.

80. Com relação ao administrador e ao gestor do FII RSB1, pode-se afirmar que não exerceram suas atividades buscando sempre as melhores condições para o fundo, empregando o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma dispensar à administração de seus próprios negócios, sem ter atuado com lealdade em relação aos interesses dos cotistas e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

do Fundo, não tendo evitado práticas que pudessem ferir a relação fiduciária com eles mantida, em descumprimento ao art. art. 26, IX do Regulamento do FII RSB1, ao art. 65-A da Instrução CVM nº 409/2004 e ao art. 33 da Instrução CVM nº 472/2008. Não atuaram de maneira diligente e com a devida avaliação de riscos em relação ao aporte nas CCI CTESO.

81. Desse modo, firma-se o entendimento de que os referidos responsáveis desrespeitaram sua obrigação de meio, por não terem tomada uma decisão informada, refletida e desinteressada, razão pela qual devem ser apenados.

d) o CAP não possuía núcleos consultivo e decisório e apenas deliberava após análises técnicas e aprovação do Comitê de Investimentos, com cada área específica cumprindo suas atribuições no processo decisório (peça 192, p. 30 a 36)

63. Os responsáveis argumentam que o TCU adota a premissa equivocada de que o Comitê de Aplicações (CAP) possui núcleos consultivo e decisório. Alegam que todos os investimentos já eram previamente aprovados pelo Comitê de Investimentos, coordenado pelo Diretor de Investimentos, que detinha a expertise técnica necessária para análise das questões específicas, sendo responsável como Administrador Estatutário Tecnicamente Qualificado (AETQ). Segundo os responsáveis, apenas o Diretor de Investimentos e sua equipe possuíam os conhecimentos técnicos necessários. O CAP, por sua vez, apenas deliberava após as análises técnicas e a aprovação do Comitê de Investimentos, com cada área específica cumprindo suas atribuições no processo decisório.

64..

***Análise**:*

65. Esse argumento é similar ao argumento de que a decisão de investimento ocorreu amparada em diversos pareceres e documentos favoráveis, analisada no item 15.34 da instrução na peça 373. Independentemente dos pareceres do Comitê de Investimentos e do parecer e do voto do Diretor de Investimentos, era obrigação dos demais diretores do Serpros atuar com diligência e adequada análise dos riscos, o que não ocorreu, conforme análise efetuada nos itens 15.34 a 15.57 da aludida instrução.

66. Em relação ao argumento de que o CAP não possuiria um núcleo consultivo e um núcleo decisório, pois todos aqueles que compunham e integravam o CAP possuiriam poder decisório, não assiste razão aos responsáveis. Transcreve-se a seguir trechos do regimento interno do Serpros, Anexo II (peça 322):

5. COMITÊ DE APLICAÇÕES – CAP

(...)

5.2. DA CONSTITUIÇÃO

O CAP compõe-se da Diretoria Executiva - DE, da Divisão Atuarial - DIAT, da Divisão de Análise de Investimentos - DIAL, da Divisão de Validação, Acompanhamento e Controle de Investimentos - DIVI, da Divisão de Investimentos Imobiliários e Empréstimos - DIME, da Divisão de Investimentos Mobiliários - DIMO e da Divisão de Recursos Financeiros - DIRF, representadas pelos respectivos Gerentes, sendo facultada, como convidado, a presença de qualquer membro do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal ou, ainda, de qualquer pessoa que, a critério da Diretoria Executiva, possa colaborar nos processos de análise e decisão.

5.3. DO FUNCIONAMENTO

(...)

5.3.6. As decisões de investimento serão tomadas pela Diretoria Executiva, após o posicionamento formal dos membros do Comitê de Aplicações - CAP, cabendo ao Diretor-Presidente, além do voto pessoal, o de qualidade, se necessário;

67. Fica claro da leitura do item 5.3.6 que, embora todos os membros do CAP apresentem um

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

posicionamento formal, apenas os diretores do Serpros, integrantes da Diretoria Executiva, decidem por aprovar ou rejeitar o investimento proposto.

68. Observa-se que ainda que, se o CAP não possuísse um núcleo consultivo, mas apenas um núcleo decisório (o que não é o caso), isso não afetaria a irregularidade imputada aos diretores do Serpros. O único impacto seria a possibilidade de os demais membros do CAP também serem citados, sem que isso afastasse a responsabilidade dos diretores.

e) durante a gestão dos responsáveis, foram implementadas a gerência de riscos e governança dos investimentos, uma política de gestão de riscos corporativos e concluído o ciclo de riscos do Serpros (peça 192, p. 39)

69. Os responsáveis alegam que, durante a sua atuação no Serpros, foi instituída a gerência de riscos e governança dos investimentos, foi implantada uma política de gestão de riscos corporativos e foi concluído o ciclo de riscos do Serpros, realizado em conjunto com a consultoria Risk Office, o que demonstraria a boa-fé dos seus atos.

Análise

70. Não é relevante para este processo a alegação de que os responsáveis teriam efetuado ações que aprimoraram a governança do Serpros, haja vista que esta tomada de contas especial analisa a regularidade das ações adotadas especificamente em relação ao investimento nas CCIs da CTESO (efetuado diretamente pela Serpros ou por meio do FII RSB1). Assim, eventuais avanços na governança da entidade não afastam a necessidade de apuração das irregularidades apontadas no âmbito dos investimentos mencionados.

71. Ademais, a implementação de melhorias na governança, ainda que relevante para a gestão da entidade, não constitui elemento suficiente para demonstrar a boa-fé dos responsáveis no caso em análise. Tais avanços configuram, em essência, o cumprimento de deveres inerentes à função de gestão, não sendo aptos a elidir a responsabilidade pela ausência de diligência e pela inobservância das normas aplicáveis no processo decisório que culminou nos investimentos questionados. A boa-fé, para fins de exclusão de responsabilidade, exige a comprovação de que os atos praticados foram informados, refletidos e desinteressados, o que não se verifica no presente caso.

72. Portanto, a análise deve permanecer restrita à regularidade das condutas relacionadas aos investimentos nas CCIs da CTESO, sendo irrelevante, para este fim, a alegação de aprimoramento da governança corporativa do Serpros.

e) a documentação apresentada à diretoria executiva para a aprovação de investimentos possuía atestados de validação de dados cadastrais, passivo atuarial e investimentos (peça 192, p. 40)

73. Os responsáveis alegam que a documentação apresentada à diretoria executiva para a aprovação de investimentos possuía atestados de validação de dados cadastrais, passivo atuarial e investimentos). Ressaltam que apenas teriam participado da aprovação dos investimentos após a garantia do setor especializado, tendo sido emitidos pareceres e notas técnicas por especialistas em todos os investimentos.

***Análise**:*

74. Esse argumento é similar ao argumento de que a decisão de investimento ocorreu amparada em diversos pareceres e documentos favoráveis, analisada no item 15.34 da instrução na peça 373. Independentemente da documentação apresentada, era obrigação dos diretores do Serpros atuar com diligência e adequada análise dos riscos, o que não ocorreu, conforme análise efetuada nos itens 15.34 a 15.57 da instrução na peça 373.

<u>Alegações de defesa apresentadas por Icla Consultoria Ltda:</u>

a) o TCU não possui competência para fiscalizar diretamente Entidades Fechadas de Previdência Complementar (peça 215, p. 15 e 16)

75. Os responsáveis alegam que, quando os recursos entram no Serpros, mesmo quando oriundos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

de entes estatais, passam a ser recursos privados, pois o próprio Serpros é uma pessoa jurídica de direito privado. Argumentam que os recursos administrados pertencem aos participantes e aos assistidos, e não ao Serpro ou a outro ente federal. A única hipótese que poderia justificar a atuação do TCU seria a ocorrência de eventual déficit em um plano previdenciário do tipo benefício definido. Ainda assim, nesse caso, a patrocinadora suporta apenas metade desse déficit, de modo que a pretensão ressarcitória do TCU deveria ser, no máximo, a metade do que está sendo requerido. Além disso, ressaltam que o Serpros é uma EFPC multipatrocinada, administrando planos de diversas entidades, inclusive privadas, o que reforça a ausência de competência do TCU. Por fim, salientam que não ocorre o aporte da patrocinadora no caso de déficit em plano previdenciário do tipo contribuição definida.

***Análise**:*

76. Nos termos do Acórdão 3133/2012 – TCU – Plenário (transcrito na peça 373, item 15.61), relator Ministro Augusto Nardes, prolatado no âmbito de processo de consulta, TC 012.517/2012-7, cuja deliberação, consoante o art. 1º, § 2°, da Lei 8.443/1992, tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese (mas não do fato ou caso concreto), o TCU esclareceu que os recursos que integram as contas individuais dos participantes das EFPC, independentemente de sua origem – seja do patrocínio de órgãos públicos, de entidades de natureza jurídica de direito privado ou das contribuições individuais dos participantes –, enquanto administrados pelas EFPC, são considerados de caráter público.

77. Tal entendimento decorre do fato de que esses recursos, ainda que formalmente vinculados a entidades de direito privado, destinam-se a finalidades de interesse público, como a garantia de benefícios previdenciários, o que justifica sua sujeição à fiscalização pelo TCU. Essa interpretação é corroborada pela jurisprudência consolidada do Tribunal (a exemplo dos Acórdãos 1252/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, e 1607/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira), que reafirma a competência para fiscalizar a aplicação desses recursos, independentemente da existência de déficit no plano previdenciário ou do tipo de plano adotado (benefício definido, contribuição definida ou contribuição variável).Ademais, o argumento de que o TCU estaria limitado a condenar ao pagamento de apenas metade do dano causado, com base na proporção de contribuições oriundas de patrocinadores públicos e privados, é manifestamente descabido. Isso porque a natureza pública dos recursos administrados pelas EFPC não se altera em razão da origem das contribuições, conforme já decidido pelo Tribunal em reiteradas oportunidades. A fiscalização do TCU visa assegurar a correta aplicação desses recursos, em conformidade com os princípios da administração pública, como legalidade, eficiência e economicidade, protegendo, assim, o patrimônio dos participantes e assistidos.

78. Destaca-se, ainda, que o caráter normativo das decisões do TCU em processos de consulta, nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei 8.443/1992, confere segurança jurídica às deliberações do Tribunal, sendo aplicáveis a casos análogos, como o presente. A atuação do TCU, nesse contexto, não apenas reforça a proteção do patrimônio público, mas também contribui para a prevenção de irregularidades que possam comprometer a sustentabilidade dos planos previdenciários administrados pelas EFPC.

79. Por fim, vale registrar que o Serpros foi fundado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para administrar planos de benefícios de natureza previdenciária para os empregados do Serpro. Em 1988 o Serpros passou a ser uma entidade multipatrocinada, autorizada a administrar planos para outras patrocinadoras e participantes. Apesar dessa autorização, a entidade informa em sua página na Internet (https://serpros.com.br/o-serpros/) que atualmente administra planos de previdência apenas para os empregados do Serpro e do próprio Serpros. Sendo o Serpro uma entidade federal jurisdicionada ao TCU, há competência do TCU para fiscalizar a aplicação dos recursos do Serpros.

b) a ICLA e a MHFT alegam não estarem sujeitas à fiscalização do TCU, pois a CVM regula sua atuação no mercado de capitais (peça 215, p. 16 a 18).

80. Os responsáveis alegam que as resoluções CVM citadas demandam o exame de elementos subjetivos dos agentes (culpa ou dolo). Argumentam ainda que o aprofundamento dessa análise

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

não pode ser feito dentro de um processo de controle de contas.

***Análise**:*

81. Equivoca-se a empresa ao entender que a análise da responsabilidade dos gestores e da empresa não possa ser feita em um processo de controle externo. Não só essa análise pode ser feita em um processo de controle externo, como ela deve ser feita em um processo de tomada de contas especial, conforme expressamente determinado pelo art. 8º da Lei 8.443/1992, eis que um de seus objetivos é exatamente a identificação dos responsáveis:

> *Art. 8° Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5° desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.*

82. Esse dispositivo legal estabelece que um dos objetivos da tomada de contas especial é justamente a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano, sendo, portanto, o instrumento adequado para a responsabilização de gestores e empresas por atos que resultem em prejuízo ao erário.

83. Ademais, a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar recursos administrados por EFPC já foi amplamente consolidada na jurisprudência do TCU, conforme demonstrado anteriormente. Nesse contexto, os recursos administrados pelas EFPC, independentemente de sua origem, são considerados de caráter público enquanto vinculados à finalidade de garantir benefícios previdenciários, justificando sua sujeição à fiscalização do TCU.

84. Portanto, a análise da responsabilidade dos gestores e da empresa no presente caso não configura qualquer irregularidade processual, mas sim o cumprimento do dever legal do Tribunal de apurar os fatos e responsabilizar os agentes que, por ação ou omissão, causaram prejuízo ao patrimônio público.

c) a legislação responsabiliza gestores apenas por falta de diligência, não pelo insucesso de investimentos (peça 215, p. 19 a 27).

85. Os responsáveis alegam que a legislação não adota a lógica de se analisar posteriormente os problemas ocorridos em investimentos para responsabilizar o gestor pelo investimento não ter dado certo, o que seria engenharia reversa da diligência devida, adotada nesta TCE. A legislação só responsabiliza o gestor no caso de falta de diligência. Argumentam que o homem probo e razoável contrata profissionais registrados para lhe assistir em áreas que não são do seu conhecimento e toma decisões depois de fundamentá-las com pesquisas. Salientam que o nível de detalhamento da análise sugerida pela acusação na TCE não existe na prática regular do mercado e que não seria obrigação do administrador auditar a diligência devida.

***Análise**:*

86. O administrador e o gestor do FII RSB1 não estão sendo responsabilizados em razão de o investimento 'não ter dado certo', mas em razão de não terem agido com a diligência devida ao adquirir as CCI da CTESO, especialmente em relação aos seguintes riscos: risco de perda do direito da Ctes de implantar a UTE Cauhyra I, de reversão do comodato, de inexistência de Contratos de Comercialização de Energia Regulada (CCEARs) renegociados e atualizados refletindo a mudança de projeto com relação ao combustível utilizado, de inexistência de contratos firmados que garantissem o fornecimento de gás necessário para a operação da usina, de possibilidade de início das operações da usina posteriormente a janeiro de 2013, de se basear em informações fornecidas por terceiros e não validadas, de as garantias exigidas não serem efetivas, de potenciais conflitos de interesse constante no Relatório de Avaliação da Capacidade de Pagamento de CCI e no Laudo de Avaliação Econômica da Cia Termelétrica do Espírito Santo.

87. Tendo as empresas se incumbido de administrar e de gerir o patrimônio de terceiro, no caso, o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

patrimônio do Serpros, não é suficiente que elas aleguem que contrataram profissionais registrados para lhes assistir, ou que não é obrigação do administrador auditar a diligência devida, é necessário que elas demonstrem ter tido a diligência devida ao realizar um investimento com o patrimônio de terceiro, bem como em explicitar adequadamente os riscos. Elas não conseguiram demonstrar ter efetuado a devida análise de diversos riscos já mencionados acima, incluindo alguns que se concretizaram e redundaram em prejuízo ao Serpros, com perda total do investimento.

88. Quanto ao argumento de que o nível de detalhamento da análise sugerida pela acusação na TCE não existe na prática regular do mercado, observa-se que, em relação a alguns dos riscos mencionados, bastaria aos responsáveis terem lido os documentos relacionados aos investimentos e atuado com diligência em analisar devidamente o que constava em tais documentos, aprofundando as análises necessárias em relação aos riscos que tinham potencial de impacto significativo na operação. Além disso, outros riscos tinham potencial de inviabilizar totalmente a operação imobiliária (locação da usina) – que se constituía em lastro das CCIs e, por isso, exigiam a devida análise -, conforme já explicitado nos itens 16.12 a 16.22 da instrução na peça 373, dos quais se transcreve a seguir os itens 16.14, 16.17 e 16.18:

> *16.4* ***Consideram-se improcedentes as alegações de que a Icla e a MFHT adotaram as diligências devidas.*** *Embora efetivamente a Icla tenha se embasado em diversos documentos como suporte para a aquisição das CCI da Cteso,* ***faltou-lhe a diligência devida em relação à avaliação ou explicitação de alguns dos riscos existentes****.*
>
> *(...)*
>
> *16.17* ***Considera-se que a Icla não foi diligente ao avaliar o risco de perda do direito da Ctes de implantar a UTE Cauhyra I e o risco de reversão do comodato, riscos que vieram a se concretizar e que tinham o potencial de inviabilizar a operação imobiliária que se constituía em lastro das CCIs****.*
>
> *16.18* ***Considera-se também que a Icla não foi diligente ao assumir os seguintes riscos que, se concretizados, teriam impacto significativo na operação, incluindo em alguns casos a sua inviabilização:*** *inexistência de Contratos de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado (CCEARs) renegociados e atualizados refletindo a mudança de projeto da UTE Cauhyra I com relação ao combustível utilizado (óleo combustível para gás natural), inexistência de contratos firmados que garantissem o fornecimento de gás necessário para a operação da usina, possibilidade de início das operações da usina posteriormente a janeiro de 2013.*

d) a garantia do capital social da CTESO é considerada irrelevante frente às demais garantias da operação (peça 215, p. 36 a 37)

89. Os responsáveis alegam que a garantia do capital social da CTESO é praticamente irrelevante perante as demais garantias da operação e estão alienadas apenas para dar maior segurança aos investidores. As principais garantias seriam os direitos creditórios decorrentes do contrato de locação atípico (que vem do pagamento dos CCEARs) e os equipamentos que seriam adquiridos com os recursos das CCIs. Ademais, argumentam que as CCIs CTESO contavam com um Agente de Garantias e com uma conta vinculada no Deutsche Bank, sendo que o Agente de Garantias se responsabilizaria pela adequada constituição, regularidade, suficiência e exequibilidade das garantias e pela liberação dos recursos das contas vinculadas oriundos das CCIs. Sendo assim, o gestor do FII RSB1 era responsável apenas pela transferência dos recursos recebidos dos credores das CCIs para a conta vinculada no Deutsche Bank, isto é, o administrador e o gestor do FII RSB1 não tinham a menor ingerência sobre sua liberação, tampouco sobre a destinação dos recursos, uma vez depositados na conta vinculada. Ressaltam que não haveria como o gestor e o administrador serem acusados de falta de diligência, uma vez que tudo o que poderia ter sido analisado e estruturado efetivamente o foi, e que a execução da estrutura cabia ao agente de garantias, ao banco da conta vinculada e às empresas de fiscalização (peça 215, p. 36 a 37).

Análise*:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

90. Conforme análise efetuada no item 16.22 da instrução na peça 373, a Icla informa que as garantias seriam evolutivas, portanto, elas não seriam efetivas caso a operação imobiliária apresentasse problemas, como de fato ocorreu. Verifica-se assim que a Icla Consultoria Ltda. e a MHFT Consultoria S.A. (na época denominada NSG Capital Asset Management S.A.) deixaram de atuar de forma diligente ao não exigir outras garantias que fossem efetivas no caso do insucesso da operação. No argumento acima, a própria Icla reconhece que uma das garantias, a garantia de alienação fiduciária das ações da CTES e da CTESO, seria praticamente irrelevante. O fato de existir um agente de garantias e uma conta vinculada não afeta a obrigação da Icla e da MFHT de exigir garantias que fossem suficientes para evitar a perda total do valor investido em caso de insucesso do investimento (ou deixar de realizar o investimento no caso de inexistência de garantias efetivas), obrigação que não foi por elas cumprida. Consequentemente, e considerando ainda a análise efetuada nos itens 15.35 a 15.38 da instrução na peça 373, não se considera que a Icla e a MFHT tenham atuado de forma diligente ao selecionar as garantias do investimento nas CCIs da CTESO.

***

91. Os argumentos dos responsáveis analisados de forma adicional nesta instrução complementar não lograram afastar suas responsabilidades por terem aprovado e realizado investimentos nas CCIs da CTESO sem a devida diligência e a devida análise de riscos, mantendo-se na íntegra as conclusões e as propostas constantes da instrução na peça 373 (sintetizadas nos itens 15.66, 15.67, 16.24, 16.25, 17, 22 a 24.1 e 25 da instrução na peça 373), acrescentando-se a rejeição de todas as alegações de defesa analisadas na presente instrução.

92. Consequentemente:

*a) **considera-se que devem ser acolhidas as alegações de defesa apresentadas por Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto, Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar relativas** à ausência de verificação sobre a constituição do Fundo de Reserva dado em garantia assim como de suas regras de constituição, à ausência de avaliação dos potenciais conflitos de interesse, a ausência de avaliação sobre a necessidade de renegociação e atualização dos CCEAR, à ausência de estudos sobre a garantia do fornecimento de gás, à ausência de avaliação do risco referente à renegociação futura do pagamento previsto no contrato ao final de dez anos, à ausência de avaliação do risco relacionado ao aporte financeiro ainda pendente para a construção da UTE Cauhyra I, à ausência de avaliação do estado da outorga para autorização, implantação e exploração da UTE Cauhyra I;*

*b) **considera-se que devem ser rejeitadas as alegações de defesa apresentadas por Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto, Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar relativas** à inadequação e nulidade da instauração do processo de tomada de contas especial, à violação ao princípio do 'non bis in idem', à prescrição ou decadência, à nulidade e análise inadequada no Processo PREVIC 44011.000251/2015-25, aos atos fraudulentos terem ocorridos durante a fase de operação dos projetos investidos, à responsabilidade dos defendentes ser subjetiva, a Eloir Cogliatti ter contribuído para a evolução patrimonial positiva do fundo, à impossibilidade de quantificar o prejuízo, ao investimento no FII RSB1 ter sido em cotas e não em CCI, à ausência de avaliação da valoração e grau de liquidez das garantias, à ausência de verificação da real existência dos equipamentos alienados em garantia das CCIs, à ausência de avaliação sobre a previsão de entrega da UTE Cauhyra I, à ausência de avaliação da possibilidade de reversão do comodato, à ausência de competência do TCU para auditar/fiscalizar entidades fechadas de previdência complementar, à ausência de detecção anterior pela Previc de irregularidades em fiscalizações e demonstrativos, à recondução de responsável a cargo no Serpros, à inexistência de erro grosseiro ou culpa grave na conduta dos responsáveis, ao total de participação dos ativos inadequados corresponder a um percentual não superior a 12%, ao FII RSB1 possuir distribuidor, gestor, custodiante e auditoria independente, à administradora e à gestora caber a obrigação de celebrar os negócios jurídicos e realizar as operações necessárias, a não existir informação pública ou fornecida pela administradora/gestora sobre problemas no cronograma de instalação da usina, à documentação disponível no mês de julho de 2012 demonstrar a adequada evolução do projeto,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

à divisão de análise não necessitar embasar suas análises em outras fontes que não as documentais, a CCIs da CTESO serem títulos cuja aquisição justificava-se pela geração de caixa até o vencimento, à conformidade do investimento com a liquidez dos planos ter sido atestada pela Divisão Atuarial, a não ter havido qualquer ato ou conduta por parte dos responsáveis que detivesse relação direta de causalidade com os prejuízos, à imputação de responsabilidade ser decorrente da simples verificação posterior de que os investimentos não detinham a solidez esperada, à atividade de investimento se constituir como uma obrigação de meio, a não existir nos autos indício de identificação de conduta que possa ser qualificada como gestão temerária, ao CAP não possuir um núcleo consultivo e um núcleo decisório, a todos os investimentos já virem aprovados pelo Comitê de Investimentos, ao Diretor de Investimentos ser o responsável como administrador de carteiras, a ter sido instituída a gerência de riscos e governança dos investimentos, a ter sido implantada uma política de gestão de riscos corporativos, a ter sido concluído o ciclo de riscos do Serpros, à documentação apresentada à diretoria executiva para a aprovação de investimentos possuir atestados de validação de dados cadastrais, passivo atuarial e investimentos.

c) é cabível o julgamento das contas de Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto, Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar como irregulares, com condenação em débito e aplicação de multa;

d) ***considera-se que devem ser rejeitadas todas as alegações de defesa apresentadas pela empresa Icla Consultoria Ltda. (****em relação à prescrição, à nulidade da instauração da presente TCE, à ausência de contraditório e a ampla defesa nesta TCE, à nulidade em razão de a ICLA e a MHFT não terem sido ouvidas em outros processos anteriormente à citação nesta TCE, à perda de documentos imprescindíveis para a defesa, à falta de isonomia na responsabilização solidária, à ausência de amparo para a responsabilidade solidária, ao fato de as CCIs da CTESO já fazerem parte da carteira do FII RSB1, à incompetência do TCU em relação às entidades fechadas de previdência complementar, à decisão de investimento nas CCIs da CTESO ter se originado do Serpros, à impossibilidade de se conhecer a situação da Ctes junto à Aneel, ao cancelamento do contrato de comodato ter ocorrido em data posterior ao investimento nas CCIs da CTESO, aos ativos existirem e possuírem valor, à ausência de diligência devida acerca dos riscos de perda do direito da Ctes de implantar a UTE Cauhyra I, à reversão do comodato, à inexistência de CCEARs renegociados e atualizados refletindo a mudança de projeto com relação ao combustível utilizado, à inexistência de contratos firmados que garantissem o fornecimento de gás necessário para a operação da usina, à possibilidade de início das operações da usina posteriormente a janeiro de 2013, a se basear em informações fornecidas por terceiros e não validadas, a garantias exigidas não serem efetivas, aos recursos do Serpros serem privados, à necessidade de ocorrência de déficit em plano previdenciário do tipo benefício definido, à pretensão ressarcitória do TCU dever ser a metade do que está sendo requerido, ao Serpros ser uma EFPC multipatrocinada não havendo competência do TCU, à impossibilidade de aprofundamento da análise em um processo de controle de contas, à responsabilização pelo investimento 'não ter dado certo', à contratação de profissionais registrados, ao nível de detalhamento da análise sugerida não existir na prática regular do mercado, a não ser obrigação do administrador auditar a diligência devida, à garantia do capital social da CTESO ser praticamente irrelevante, às principais garantias contarem com um Agente de Garantias e com uma conta vinculada no Deutsche Bank);*

e) é cabível o julgamento das contas da empresa Icla Consultoria Ltda. como irregulares, com condenação em débito e aplicação de multa.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

93. No que se refere à possibilidade de ter ocorrido a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento pelo TCU, foi efetuada análise nos itens 15.12 a 15.23 da instrução na peça 373 concluindo pela inexistência da ocorrência de prescrição até a data da 30/8/2024 (data de elaboração da instrução).

94. Após a juntada ao processo da instrução na peça 373, foram juntados os seguintes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

documentos, que se caracterizam como 'ato inequívoco de apuração do fato' e como 'ato que evidencia o andamento regular do processo', que são causas interruptivas da prescrição ordinária e/ou da prescrição intercorrente, nos termos do art. 5º, inciso II, e art. 8º, §§ 1º e 2º, da Resolução TCU 344/2022:

a) pronunciamento da Difup em 30/8/2024 (peça 374);

b) pronunciamento da AudBancos em 30/8/2024 (peça 375);

c) parecer do Ministério Público junto ao TCU em 24/4/2025 (peça 376);

d) Despacho do Ministro Relator em 1º/8/2025 (peça 377).

95. Como não se passaram mais de três anos entre a data da instrução na peça 373 e os documentos acima, bem como não se passaram mais de três anos entre a data do último documento (Despacho do Ministro Relator de 1º/8/2025) e a presente instrução, conclui-se não ter ocorrido até o presente momento nem a prescrição ordinária (cujo prazo é de cinco anos), nem a prescrição intercorrente (cujo prazo é de três anos).

CONCLUSÃO

96. Não se observa repercussão direta da IN/TCU 99/2025 nos presentes autos, haja vista que seu art. 15, § 1º, estabelece que a instrução normativa não se aplica aos processos autuados antes de sua vigência. Contudo, considera-se que os parâmetros para responsabilização estabelecidos no art. 4º da IN/TCU 99/2025 podem ser utilizados no presente processo, haja vista que a inclusão de tais parâmetros na norma materializam entendimento do Tribunal acerca de critérios que deverão ser observados (itens 13 a 18).

97. No caso dos diretores do Serpros Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto, Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar não é possível caracterizar suas condutas como ato regular de gestão, haja vista a ausência de diligência e a infração a normas do CMN e do CGPC. No caso do administrador do FII RSB1, NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (atual Icla Consultoria Ltda.), e do gestor do FII RSB1, NSG Capital Asset Management S.A. (incorporada pela Icla Consultoria Ltda.), não é possível caracterizar suas condutas como ato regular de gestão, haja vista a ausência de diligência e a infração a normas da CVM (item 21).

98. Para a avaliação da regularidade ou da irregularidade dos atos praticados pelos responsáveis, foram consideradas na análise efetuada na instrução na peça 373 as informações e dados disponíveis para os responsáveis na época em que a decisão foi tomada ou o ato foi praticado (item 22).

99. No que se refere à análise na peça 373 de todos os argumentos apresentados em sede de alegações de defesa pelos responsáveis, alguns dos argumentos não foram analisados de forma específica, tendo sido consequentemente analisados de forma adicional nesta instrução complementar nos itens 24 a 90 (item 23).

100. Os argumentos dos responsáveis analisados de forma adicional nesta instrução complementar não lograram afastar suas responsabilidades por terem aprovado e realizado investimentos nas CCIs da CTESO sem a devida diligência e a devida análise de riscos, mantendo-se na íntegra as conclusões e as propostas constantes da instrução na peça 373 (item 91).

101. Considera-se que devem ser rejeitadas parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto, Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar e que suas contas devem ser julgadas irregulares, com condenação em débito e aplicação de multa (item 92, alíneas 'a', 'b' e 'c').

102. Considera-se que devem ser rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pela empresa Icla Consultoria Ltda. e que suas contas devem ser julgadas irregulares, com condenação em débito e aplicação de multa (item 92, alíneas 'd', e 'e').

103. Não ocorreu até o presente momento nem a prescrição ordinária, nem a prescrição

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

intercorrente, das pretensões punitiva e de ressarcimento pelo TCU (itens 93 a 95).

104. Em relação à solicitação da Icla Consultoria Ltda. (peça 305) de desmembramento do processo, autuando-se processo apartado para exame de suas razões de justificativa, não se verificam motivos para a constituição de processos apartados em relação ao presente processo (item 8 da instrução na peça 373).

105. Observa-se que Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar requereram (peça 192) que futuras intimações fossem feitas exclusivamente em nome do advogado Bruno Silva Navega, OAB/RJ 118.948 (item 13.10 da instrução na peça 373).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

106. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, sugerindo o seu encaminhamento ao Ministério Público junto ao TCU, para posterior envio ao Gabinete do Ministro Relator, com a seguinte proposta:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa Icla Consultoria Ltda. e rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto, Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar;

b) em decorrência da aquisição pelo Serpros Fundo Multipatrocinado de cotas do FII RSB1 em 24/7/2012, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c' e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas de Eloir Cogliatti, CPF 397.355.597-49, Diretor de Investimento do Serpros e Administrador Estatutário Tecnicamente Qualificado (AETQ) no período de 1º/3/2011 a 6/5/2015, de Thadeu Duarte Macedo Neto, CPF 351.063.447-00, Diretor Presidente do Serpros no período de 1º/3/2011 a 1º/2/2013, de Luiz Roberto Doce Santos, CPF 533.750.507-63, Diretor de Seguridade do Serpros no período de 15/12/2004 a 31/1/2013, de Silvio Michelutti de Aguiar, CPF 746.997.178-53, Diretor de Administração do Serpros no período de 3/11/2003 a 31/1/2013, e de Icla Consultoria Ltda., CNPJ 10.274.584/0001-47 (antiga Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. e sucessora da MHFT Consultoria S.A., CNPJ 08.113.859/0001-19, antiga NSG Capital Asset Management S.A.) e condená-los solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Serpros Fundo Multipatrocinado, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor Original (R$)	***Data-base***
39.000.000,00	*24/07/2012*

Valor atualizado até 7/4/2026, com juros de mora: R$ 88.869.653,73 (peça 380)

c) em decorrência da aquisição pelo Serpros Fundo Multipatrocinado de CCIs da CTESO em 9/10/2012, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c' e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas de Eloir Cogliatti, CPF 397.355.597-49, Diretor de Investimento do Serpros e AETQ no período de 1º/3/2011 a 6/5/2015, de Thadeu Duarte Macedo Neto, CPF 351.063.447-00, Diretor Presidente do Serpros no período de 1º/3/2011 a 1º/2/2013, de Luiz Roberto Doce Santos, CPF 533.750.507-63, Diretor de Seguridade do Serpros no período de 15/12/2004 a 31/1/2013, e de Silvio Michelutti de Aguiar, CPF 746.997.178-53, Diretor de Administração do Serpros no período de 3/11/2003 a 31/1/2013, e condená-los solidariamente ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Serpros Fundo Multipatrocinado, atualizada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor Original (R$)	***Data-base***
50.000.000,00	*09/10/2012*

Valor atualizado até 7/4/2026, com juros de mora: R$ 113.014.381,00 (peça 381)

c) aplicar a Eloir Cogliatti (CPF 397.355.597-49), a Thadeu Duarte Macedo Neto (CPF 351.063.447-00), a Luiz Roberto Doce Santos (CPF 533.750.507-63), a Silvio Michelutti de Aguiar (CPF 746.997.178-53), e a Icla Consultoria Ltda. (CNPJ 10.274.584/0001-47), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, destacando que o inteiro teor da deliberação, incluindo relatório e voto, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

f) enviar cópia do acórdão que vier a ser adotado ao Serpros."

2. Na sequência, reproduzo o parecer proferido pelo representante do Ministério Público junto ao TCU, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, peça 385, que manifesta concordância integral com as análises empreendidas pela AudBancos:

"*Os autos retornam ao MPTCU após determinação de Vossa Excelência (peça 377) para que a AudBancos avaliasse a possível repercussão da Instrução Normativa TCU 99/2025 sobre as propostas de encaminhamento contidas na instrução de mérito anterior (peça 373). Na mesma oportunidade, foi determinado à unidade instrutiva que certificasse se todos os argumentos apresentados em sede de alegações de defesa foram devidamente analisados, com destaque para a caracterização de erro grosseiro, exigência contida no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), regulamentada pelo Decreto 9.830/2019.*

2. Em resposta, a AudBancos elaborou instrução complementar (peça 382), na qual procedeu ao exame das teses defensivas suscitadas pelos responsáveis. Desde logo, este representante do Ministério Público de Contas manifesta alinhamento integral com as conclusões alcançadas pela referida unidade.

II – Posicionamento do MPTCU

II.1 – Das Preliminares

3. Com relação à prescrição, ratifica-se a sua inocorrência nas modalidades ordinária e intercorrente. A análise efetuada com base na Resolução TCU 344/2022 demonstrou a existência de marcos interruptivos válidos que impediram o transcurso dos prazos quinquenal e trienal.

4. No que tange à alegação de incompetência desta Corte para fiscalizar entidades fechadas de previdência complementar (EFPC), reiteram-se os exatos termos do pronunciamento anterior deste Gabinete exarado nestes autos (peça 376).

5. A jurisprudência firme do Tribunal de Contas da União reconhece sua competência para fiscalizar as entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas por instituições da administração pública federal. Tal entendimento fundamenta-se no fato de que essas entidades, a exemplo do Serpros Fundo Multipatrocinado, gerenciam recursos estatais repassados pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

patrocinadora, voltados à materialização de uma finalidade pública consubstanciada no direito constitucional à previdência social.

6. Conforme as diretrizes adotadas nos Acórdãos 573/2006, 2232/2011 e 3313/2012, todos do Plenário, a configuração jurídica dos fundos de pensão atrai a incidência do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. O poder público exerce ingerência direta na governança da entidade, possuindo a prerrogativa de indicar metade dos membros dos conselhos diretivo e fiscal, além do voto de qualidade.

7. Outrossim, a sujeição ao controle externo decorre do dever legal imposto à empresa patrocinadora de promover o equacionamento proporcional de resultados deficitários dos planos de benefícios (art. 21 da Lei Complementar 109/2001). Isso significa que o erário responde por eventuais déficits atuariais originados da gestão irregular de investimentos.

8. Por conseguinte, afasta-se a preliminar de incompetência suscitada pelos responsáveis, confirmando-se a regularidade da atuação do Tribunal de Contas da União na apuração do dano objeto desta tomada de contas especial.

II.2 – Responsabilidade da Diretoria do Serpros

9. A principal tese defensiva apresentada pelos ex-diretores do Serpros fundamenta-se na alegação de que a aprovação dos investimentos constituiu ato regular de gestão, amparado por manifestações favoráveis das áreas técnicas e jurídicas da entidade. Invocam, para tanto, a proteção conferida pelo art. 12, parágrafo 6º, do Decreto 9.830/2019, o qual estabelece que o agente público não será responsabilizado se decidir com base em parecer técnico, salvo se houver elementos suficientes para aferir o dolo ou erro grosseiro da opinião técnica.

10. Contudo, o acervo probatório demonstra que os diretores dispunham de elementos fartos e suficientes para aferir o erro grosseiro contido nos pareceres internos que subsidiaram suas decisões. A conduta dos gestores, ao ignorarem alertas críticos documentados e optarem por avaliações internas omissas, afasta a presunção de boa-fé objetiva insculpida no art. 4º da Instrução Normativa TCU 99/2025.

11. A inobservância do dever fiduciário restou materializada desde o primeiro aporte, realizado em 24/7/2012, no valor de R$ 39 milhões, destinado à aquisição de cotas do Fundo de Investimento Imobiliário RSB1 (FII RSB1). A aprovação dessa operação baseou-se em notas técnicas da área de investimentos (como a Nota Técnica DIME 04/2012, peça 308) e no Parecer ASJU 85/2012 (peça 312), documentos que se limitaram a realizar avaliações genéricas e não promoveram a adequada análise crítica dos riscos do ativo.

12. Naquela ocasião, já se encontrava disponível o Relatório de Auditoria Legal elaborado pelo escritório Motta, Fernandes Rocha Advogados, emitido em maio de 2012 (peça 217). Esse laudo externo apontou expressamente a existência de riscos jurídicos relevantes, notadamente a incongruência do contrato de comodato do terreno da usina perante a legislação municipal de Aracruz/ES, indicando a possibilidade de reversão do instrumento pelo poder público.

13. Apesar da gravidade desse alerta independente, as avaliações internas exaradas em julho de 2012 ignoraram por completo o risco documentado. A aprovação de um investimento de tal magnitude com esteio em pareceres internos que omitiram fragilidades previamente mapeadas por auditoria externa caracteriza negligência inescusável e violação das diretrizes do Conselho Monetário Nacional.

14. A conduta faltosa repetiu-se no segundo aporte, efetivado em 9/10/2012, no montante de R$ 50 milhões, realizado por meio de fundos exclusivos do Serpros diretamente nas Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI) da empresa Cteso. Para a aprovação deste segundo investimento, a Nota Técnica DIME 05/2012 (peça 365) registrou expressamente aos diretores o encaminhamento do referido laudo externo do escritório Motta, Fernandes Rocha para apreciação da Assessoria Jurídica da entidade.

15. Ocorre que o novo Parecer ASJU 116/2012 (também na peça 365), elaborado para subsidiar esse aporte de outubro, atestou a legalidade da operação sem fazer qualquer menção à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

vulnerabilidade do comodato alertada pela auditoria legal. Agrava sobremaneira a situação o fato de que, em junho de 2012, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) já havia instaurado processo administrativo propondo a revogação da outorga da usina termelétrica devido a atrasos, sanção iminente que também foi ignorada pelas áreas técnicas e pelo comitê decisório do Serpros.

16. Conclui-se, destarte, que a responsabilização da Diretoria Executiva não decorre de viés de retrospectiva ou de aferição fundamentada exclusivamente no fracasso futuro do negócio. A reprovabilidade da conduta reside na tomada de decisão desinformada e irrefletida à luz dos dados que já estavam disponíveis à época dos aportes. Os diretores optaram por acolher manifestações internas falhas e incompletas em detrimento de evidências concretas de risco mapeadas por consultoria contratada, preenchendo os requisitos exigidos para a responsabilização por erro grosseiro, equiparável à culpa grave, nos exatos ditames da LINDB e do seu decreto regulamentador.

II.3 – Responsabilidade da Administradora e da Gestora

17. No que diz respeito às empresas gestora e administradora do Fundo de Investimento Imobiliário RSB1, atualmente sucedidas pela Icla Consultoria Ltda., a defesa fundamenta-se no suposto cumprimento da diligência devida e em uma alegada quebra de isonomia. A responsável sustenta que outra instituição financeira, na condição de administradora de fundos exclusivos do Serpros, não foi arrolada nesta tomada de contas especial, o que deveria afastar a sua própria responsabilização.

18. Tal argumento não merece prosperar. O princípio da isonomia não assegura direito à impunidade. A não inclusão de eventuais outros agentes na relação processual não afasta o nexo de causalidade nem a gravidade das irregularidades autônomas cometidas pela Icla Consultoria Ltda. na condução dos recursos do fundo.

19. A alegação de que a empresa atuou com a diligência devida é frontalmente contrariada pela Nota Técnica elaborada pela própria NSG Capital em 10/5/2012 (peça 330), documento utilizado para fundamentar e recomendar o aporte na operação. Nesse expediente, a gestora confessa de forma expressa que não realizou uma verificação independente das informações e premissas providas pela administração da companhia emissora dos títulos. Amparar a alocação de dezenas de milhões de reais oriundos de fundo de pensão sem a devida validação independente das premissas do negócio caracteriza inobservância do dever fiduciário e culpa grave.

20. Adicionalmente, a gestora omitiu riscos jurídicos relevantes aos cotistas na referida nota técnica. Embora o Relatório de Auditoria Legal do escritório Motta, Fernandes Rocha (peça 217) já houvesse alertado em maio de 2012 para a fragilidade legal do comodato e para os processos punitivos em curso na Aneel, a recomendação de investimento da gestora assegurou que as análises de terceiros corroboravam que a operação apresentava segurança jurídica e riscos compatíveis. Ocultar alertas críticos já documentados afasta a presunção de boa-fé.

21. A indiligência torna-se ainda mais evidente ao se examinar a Correspondência NSG 406/2013 (peça 366). Por meio desse expediente, datado de 21/5/2013, a gestora pleiteou junto ao Serpros um novo aporte de R$ 61 milhões no ativo. Contudo, esse pedido ocorreu meses após a Aneel já ter revogado definitivamente a outorga da usina termelétrica, sanção tornada pública em dezembro de 2012 por meio do Despacho 4.039 e da Resolução Autorizativa 3.827 (peças 369 e 370). Recomendar injeção de novos recursos em um projeto pré-operacional cuja concessão estatal já se encontrava extinta atesta, de forma inequívoca, a negligência inescusável na gestão do fundo.

II.4 – Proposta de Encaminhamento

22. Ante o exposto, considerando adequadas as análises empreendidas pela AudBancos em sua instrução complementar, este representante do Ministério Público de Contas manifesta concordância integral com o encaminhamento proposto (peça 382)."

3. É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654624.

VOTO

Trata-se da tomada de contas especial, constituída como processo apartado do TC 027.054/2020-9, instaurada por força do Acórdão 1870/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, prolatado quando da apreciação de representação formulada por representante do Ministério Público junto ao TCU, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, TC 027.190/2017-0, tendo em vista indícios de irregularidades e prejuízos ocorridos em investimentos realizados pelo **Serpros Fundo Multipatrocinado – Serpros**, entidade fechada de previdência complementar – EFPC, constituída nos termos das Leis Complementares 108/2001 e 109/2001, cuja finalidade é administrar planos de benefícios previdenciários para os empregados do Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro e do próprio **Serpros**, especificamente em relação aos recursos investidos em Cédulas de Crédito Imobiliário emitidas pela CTES Operadora S.A. – **CCI Cteso**, por meio de aportes no Fundo de Investimento Imobiliário RSB1 – **FII RSB1** e em fundos exclusivos geridos pelo próprio **Serpros**.

***

Aplicação de recursos do Serpros em Cédulas de Crédito Imobiliário emitidas pela CTES Operadora S.A. – CCI Cteso

2. Consoante informado nas peças 3 e 147, o Serpros realizou investimentos em diversos ativos vinculados ao grupo empresarial Brasil Foodservice Group S/A. Além de atuar no segmento alimentício, o conglomerado controlava a Companhia Termelétrica do Espírito Santo – CTES, que, por sua vez, detinha o controle integral da CTES Operadora S/A – **CTESO**.

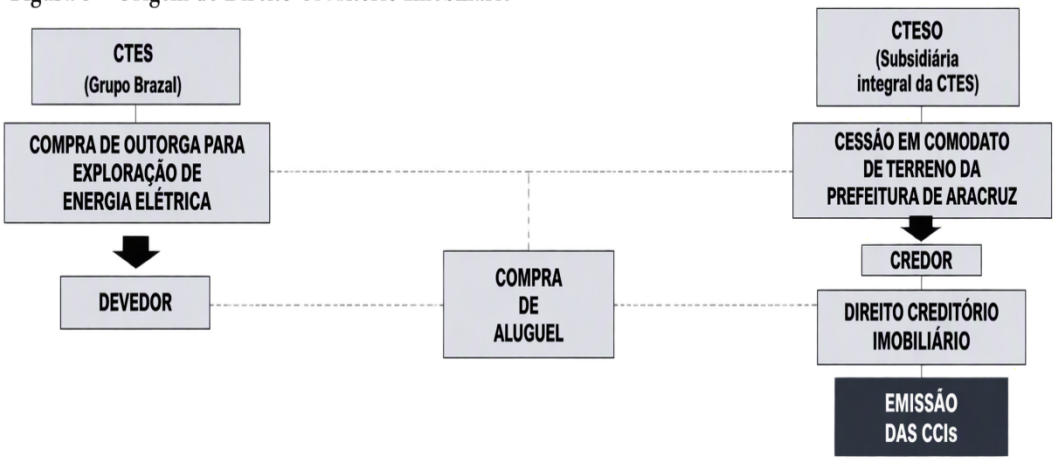
3. A CTES obteve outorga para operar como produtor independente de energia elétrica, mediante a implantação e exploração da Central Geradora Termelétrica UTE Cauhyra I, no município de Cariacica/ES. Paralelamente, a **CTESO** obteve do município de Aracruz/ES, em regime de comodato e a título gratuito, uma área de aproximadamente 100 mil m², que seria destinada à implantação do empreendimento. Nos termos da estrutura concebida para a operação, o imóvel seria arrendado à CTES para utilização pela UTE Cauhyra I.

4. O contrato de arrendamento foi pactuado por 208 meses, no período de 8/2/2012 a 18/4/2029. O ajuste previa contraprestações mensais entre 2013 e 2022, pagamento de um valor fixo referente ao período entre 2022 e 2025 e, a partir de 2026, a retomada das parcelas mensais até o término da avença.

5. Os fluxos financeiros decorrentes desse contrato deram origem a direitos creditórios imobiliários, que serviram de lastro para a emissão, pela **CTESO**, de Cédulas de Crédito Imobiliário – **CCI Cteso**:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654625.

Figura 3 – Origem do Direito Creditório Imobiliario



Fonte: Ultimação de Instrução Previc

6. O **Serpros** adquiriu exposição às Cédulas de Crédito Imobiliário emitidas pela CTES Operadora S.A. – **CCI Cteso** por intermédio de diferentes fundos de investimento.

7. Em 19/1/2012, foi constituído o **FII RSB 1**. À época, a primeira emissão das **CCI Cteso** foi adquirida pelo Classic 2 FI, enquanto a segunda, a terceira, a quarta e a quinta emissões foram adquiridas pelo **FII RSB 1**. Em 24/7/2012, o **Serpros** adquiriu cotas do **FII RSB 1** no valor de R$ 39 milhões, passando a deter 23,93% de seu patrimônio ao final daquele exercício. Todos esses fundos eram geridos pela **NSG Capital Asset Management S.A.**

8. Ainda em 2012, conforme a Nota Técnica 21/2012-DRI e a Ata da 14ª Reunião Extraordinária do Comitê de Aplicação – CAP, de 26/9/2012, os fundos exclusivos **FIM Aconcágua** e **FIM Credit** adquiriram R$ 50 milhões em **CCI Cteso**.

9. Em 2013, aproximadamente 97% do patrimônio do **FII RSB 1**, equivalente a R$ 203.383.533, encontrava-se aplicado em **CCI Cteso**.

10. Em abril de 2014, os ativos do **FII RSB 1** foram incorporados ao **FIM FP1 LP**, que também absorveu os ativos anteriormente detidos pelo Classic 2 FI, inclusive as respectivas **CCI Cteso**. O **Serpros** não possuía participação no Classic 2 FI, mas detinha aproximadamente 24% das cotas do **FII RSB 1** e, posteriormente, cerca de 14% do patrimônio do **FIM FP1 LP**.

11. Em 18/12/2014, no âmbito da estrutura de fundos exclusivos do Serpros, os ativos do FIM Aconcágua e do FIM Credit, inclusive as **CCI Cteso** por eles detidas, foram transferidos para o FIM Botafogo, igualmente fundo exclusivo da entidade.

12. Posteriormente, os ativos do **FIM FP1 LP**, entre os quais as **CCI Cteso** oriundas do Classic 2 FI e do **FII RSB 1**, foram transferidos para o **FIP FP2**.

13. Assim, a exposição do **Serpros** às **CCI Cteso** ocorreu por duas estruturas distintas. A primeira, administrada pela **NSG Capital Asset Management S.A.**, seguiu a cadeia sucessória **Classic 2 FI** e **FII RSB 1 → FIM FP1 LP → FIP FP2**. A segunda, composta por fundos exclusivos da entidade, observou a sucessão **FIM Aconcágua** e **FIM Credit → FIM Botafogo**. Em consequência, o **Serpros** manteve participação, direta ou indireta, em veículos de investimento que detinham a integralidade das **CCI Cteso**, seja por intermédio de fundos exclusivos sob sua gestão, seja por meio de fundos estruturados administrados por terceiros.

***

Aprovação e realização dos investimentos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654625.

14. Para a aquisição de cotas do **FII RSB 1**, foram elaboradas as Notas Técnicas CI DIMO 12/2012, NT 009-DRI/DIVI, NT DIME 04/2012 e NT 15/2012-DRI/DIAL, todas submetidas à apreciação do Comitê de Aplicação – CAP. Com base nesses documentos, a 11ª Reunião Extraordinária do CAP, realizada em 16/7/2012, aprovou a alocação de até R$ 50 milhões no **FII RSB 1**. Em 24/7/2012, o Serpros efetivou a aquisição de R$ 39 milhões em cotas do fundo, correspondente ao limite de 25% de seu patrimônio.

15. Paralelamente, para a aquisição direta de **CCI Cteso** pelos fundos exclusivos **FIM Aconcágua** e **FIM Credit**, foram produzidas as Notas Técnicas CI DIMO 22/2012, NT 017-DRI/DIVI, NT DIME 05/2012 e NT 21/2012-DRI, além do Parecer ASJU 116/2012. Na sequência, a 14ª Reunião Extraordinária do CAP, realizada em 6/9/2012, aprovou investimento de até R$ 50 milhões em **CCI Cteso**. A operação foi concretizada em 9/10/2012, quando o **FIM Aconcágua** adquiriu R$ 20,1 milhões desses títulos e o **FIM Credit** realizou três aquisições na mesma data, nos valores de R$ 12 milhões, R$ 15,8 milhões e R$ 2,1 milhões.

16. Os estudos que fundamentaram os investimentos incluíram o Laudo de Avaliação Econômica da Companhia Termelétrica do Espírito Santo – CTES, elaborado pela BKR Lopes Machado Auditores, bem como o Relatório de Auditoria Legal e o Relatório de Opinião Legal produzidos pelo escritório Motta, Fernandes Rocha Advogados.

***

Eventos supervenientes e circunstâncias já conhecidas à época dos investimentos

17. Não obstante a aprovação das operações, o empreendimento UTE Cauhyra I já apresentava problemas relevantes antes mesmo da realização dos investimentos pelo **Serpros**.

18. Em 13/2/2012, a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel expediu o Termo de Notificação 39/2012-SFG, por meio do qual solicitou manifestação da CTES acerca das irregularidades identificadas no Relatório de Fiscalização 39/2012-SFG, advertindo expressamente sobre a possibilidade de instauração de processo administrativo para revogação da outorga.

19. Posteriormente, em 4/6/2012, a Aneel instaurou processo administrativo punitivo visando à revogação da autorização concedida para implantação da UTE Cauhyra I. Em 29/6/2012, por intermédio do Ofício 649/2012-SCG/ANEEL, a Agência comunicou à diretoria da CTES o início do procedimento de execução da Garantia de Fiel Cumprimento do empreendimento.

20. Observa-se, portanto, que todas essas medidas regulatórias antecederam tanto a aquisição das cotas do **FII RSB 1**, ocorrida em 24/7/2012, quanto a aquisição direta das **CCI Cteso** pelos fundos exclusivos, realizada em 9/10/2012.

21. A situação do empreendimento agravou-se em 18/12/2012, quando a Diretoria da Aneel, em sua 48ª Reunião Ordinária, deliberou pela revogação da autorização para a implantação e a operação da UTE Cauhyra I, em razão dos atrasos injustificados no cronograma de implantação e da ausência de licença ambiental. A medida foi posteriormente formalizada pelo Despacho 4.039/2012 e pela Resolução Administrativa 3.827/2012.

22. Em 19/12/2014, o Município de Aracruz/ES declarou nulo o contrato de comodato firmado com a CTES Operadora S.A. – **CTESO**. Segundo apurado pela fiscalização municipal, o terreno permanecia desocupado e a modalidade contratual adotada contrariava a legislação municipal, que previa, para empreendimentos em fase de implantação, a utilização de permissão de uso, e não contrato de comodato. Assim, também se concretizou o risco jurídico associado à disponibilidade da área que lastreava a operação.

***

Deficiências das análises e das diligências realizadas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654625.

23. A documentação constante dos autos evidencia que as garantias vinculadas às **CCI Cteso** compreendiam a alienação fiduciária de ações da CTES e da **CTESO**, a alienação fiduciária dos equipamentos da UTE Cauhyra I, a cessão fiduciária de recebíveis e um fundo de reserva.

24. Contudo, os estudos produzidos para subsidiar os investimentos não contemplaram avaliação consistente dessas garantias. O Relatório de Avaliação da Capacidade de Pagamento das **CCI Cteso** e o Laudo de Avaliação Econômica da CTES não apresentaram análise crítica quanto ao valor, liquidez ou efetividade dos bens oferecidos em garantia.

25. Também não foram identificados estudos acerca da valoração das ações dadas em garantia, da existência física e do estado dos equipamentos da usina, nem do funcionamento e da suficiência do fundo de reserva. Ademais, não houve avaliação sobre o impacto que eventual revogação da outorga teria sobre os recebíveis vinculados aos Contratos de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente Regulado – CCEAR, embora a perda da autorização implicasse a própria extinção desses créditos.

26. As análises igualmente se mostraram insuficientes quanto às premissas econômicas do empreendimento. O relatório elaborado pela BKR apoiou-se essencialmente em informações fornecidas pela própria CTES, sem validação independente dos dados apresentados. O mesmo documento registrou que as projeções não haviam sido adaptadas à alteração da matriz energética da usina, prevista para migrar de óleo combustível para gás natural, fator capaz de impactar significativamente a viabilidade econômica do projeto.

27. Embora a NT 21/2012-DRI reconhecesse que o custo do combustível constituía a principal despesa operacional da usina, não se verificou análise sobre a inexistência de contrato de fornecimento de gás para o empreendimento.

28. Também não houve avaliação adequada do risco de captação insuficiente de recursos. O relatório de *rating* emitido pela LF*Rating*, em 2/7/2012, partiu do pressuposto de que seriam captados os R$ 330 milhões necessários à implantação do projeto. Entretanto, até aquele momento, apenas R$ 211 milhões haviam sido efetivamente levantados.

29. A relevância desse risco era reforçada por outros documentos disponíveis à época. A própria BKR apontava o atraso na conclusão da usina como principal fator de risco da operação, enquanto o Relatório de Implantação da UTE Cauhyra I, elaborado pela ATS Engenharia em junho de 2012, registrava investimentos realizados de apenas R$ 120 milhões e ausência de previsão segura para conclusão das obras. Não obstante, não foram realizadas diligências físicas para verificação do efetivo estágio de execução do empreendimento.

30. Outro aspecto relevante refere-se à capacidade de pagamento das **CCI Cteso**. Tanto o relatório da LF*Rating* quanto a Nota Técnica 21/2012-DRI reconheciam que o fluxo de caixa projetado da usina seria insuficiente para honrar o pagamento integral dos títulos em seu vencimento. As análises pressupunham futura renegociação da dívida em condições semelhantes às originalmente contratadas, sem que fosse realizada avaliação consistente da probabilidade de concretização dessa premissa.

31. Por fim, as análises produzidas pelo **Serpros** não contemplaram exame adequado de dois riscos jurídicos expressamente identificados nos estudos disponíveis: a possibilidade de reversão do contrato de comodato firmado com o Município de Aracruz/ES e o risco de revogação da outorga da UTE Cauhyra I pela Aneel. Ambos os riscos já eram conhecidos à época dos investimentos e vieram posteriormente a se materializar, contribuindo de forma significativa para o insucesso do empreendimento e para a deterioração dos ativos adquiridos.

***

Administração e Gestão do Fundo de Investimento Imobiliário RSB1 – FII RSB1

32. Em conformidade com as informações constantes nos autos quando da citação dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654625.

responsáveis, peça 144 do processo TC 027.054/2020-9, peça 147 destes autos, a **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.** respondia pela administração e a **NSG Capital Asset Management S.A.** respondia pela gestão do **FII RSB1**. Na mesma oportunidade, foi apontado que a **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.** respondia pela administração e pela gestão do **FIM FP1 LP** (peça 147, pág. 22).

33. Em instrução de mérito, a unidade instrutora informa que a **Icla Consultoria Ltda.** consiste na atual razão social da **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.**, então administradora do **FII RSB1**, sucessora, por incorporação, da MHFT Consultoria S/A, cuja razão social à época dos fatos era **NSG Capital Asset Management S/A**, então gestora do **FII RSB1**, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico.

34. As informações estão com consonância com as alegações de defesa apresentadas pela **Icla Consultoria Ltda.**, peças 334 a 371 do processo TC 027.054/2020-9, peças 215 a 252 destes autos.

***

Citações

35. As citações, já autorizadas pelo Acórdão 1870-TCU-Plenário e referendadas pela instrução e despachos insertos às peças 147 a 150 destes autos, peças 144 a 147 do processo TC 027.054/2020-9, foram promovidas nos seguintes termos:

> ***1.1Matriz de Achados***
>
> *71. Após a análise empreendida ao longo dessa seção da presente instrução, foi possível verificar que o potencial prejuízo detectado na CCI CTESO foi causado pela ausência de análise de riscos, de conduta diligente na análise do investimento, de análise da outorga de implantação da Usina UTE Cauhyra I, de diligência para verificar o andamento da obra, dentre outros. Além disso, foi possível enquadrar as irregularidades constatadas em infrações ao regulamento do FII e à legislação vigente à época e aplicável ao caso em estudo.*
>
> *72. Nesse quadro, elaborou-se a seguinte Matriz de Achados, que apresenta uma compilação da análise feita:*

Tabela 1 – Matriz de Achados – CCI CTESO

Situação Encontrada	***Objeto***	***Critérios***	***Evidências***	***Causas***	***Efeitos***
Deterioração total do investimento nas CCI CTESO	*CCI CTESO*	*Resolução CMN nº 3.792/2009, arts. 4º, 9º, 12 e 30.* *Resolução CGPC nº 13/2004, arts. 1º, 4º e 12.* *Regulamento do FII RSB1, art. 26, IX.* *Instrução CVM nº 409/2004, art. 65-A.* *Instrução CVM nº 472/2008, art. 33.* *Lei nº 6.404/1976, art. 153.*	*Processo Previc nº 44011.000251/2015-25* *Regulamento FII RSB1* *Processo Administrativo nº 24.772/2010 - Prefeitura de Aracruz/ES* *Processo nº 48500.007005/2009-03 da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)* *Memorial Descritivo UTE Cauhyra I* *Notas Técnicas 21/2012-DRI; CI DIMO 12/2012 e 22/2012; 009 e 017-DRI/DIVI; DIME 04 e 05/2012, 15/2012-DRI/DIAL; Parecer ASJU 116/2012* *Ata da 14ª Reunião Extraordinária do CAP (6/9/2012).* *Ata da 11ª Reunião Extraordinária do CAP (16/7/2012).* *Laudo de Avaliação Econômica da Cia Termelétrica do Espírito Santo – CTES (BKR-Lopes Machado Auditores)* *Relatório de Auditoria Legal (Motta Fernandes Rocha Advogados)* *Relatório de Opinião Legal (Motta Fernandes Rocha Advogados)*	*Ausência de análise de riscos.* *Ausência de conduta diligente na análise do investimento.* *Ausência de análise da outorga de implantação da Usina UTE Cauhyra I.* *Ausência de diligência para verificar o andamento da obra.*	*Prejuízo no investimento feito pelo Serpros na CTESO* *Perda de todo o valor investido na CTESO*

Fonte: Elaboração própria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654625.

1.2. Matriz de Responsabilização

73. A seguir, encontra-se a Matriz de Responsabilização, com identificação dos responsáveis, com respectivas condutas, explicitando-se o nexo de causalidade, bem como a culpabilidade. Logo após, são detalhados cada um dos aspectos que compõem a responsabilização.

Tabela 2 – Matriz de Responsabilização – CCI CTESO

Achado	Responsáveis	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Deterioração total do investimento nas CCI CTESO	Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento, desde 1/3/2011 e AEQT (Administrador Estatutário Tecnicamente Qualificado) na área de investimentos, CPF 397.355.597-49 Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor Presidente, de 1/3/2011 a 1/2/2013, CPF 351.063.447-00 Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade, de 15/12/2004 a 31/1/2013, CPF 533.750.507-63 Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração, de 3/11/2003 a 31/1/2013, CPF 746.997.178-53. Não estava presente na 11ª Reunião Extraordinária do CAP, de 16/7/2012.	Não ter observado os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência do Serpros Não ter exercido suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência Não ter identificado, avaliado, controlado e monitorado os riscos do investimento Agir de maneira no mínimo culposa na análise da documentação que fundamentou o investimento Aprovar o investimento nas CCI CTESO sem a devida diligência e análise de riscos	A conduta de aprovar o investimento nas CCI CTESO sem a devida diligência e análise de riscos ocasionou a exposição dos recursos do Serpros a riscos incompatíveis com o plano de benefícios, acarretando a perda de todo o montante investido.	Não é possível afirmar que houve boa-fé Tinham consciência da ilicitude do ato Conduta diversa exigível, pois deveria ter sido feita uma análise diligente da documentação de suporte ao investimento, bem como a identificação, avaliação, controle e monitoramento dos riscos atrelados ao investimento.
	NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (Administrador FII RSB1), CNPJ 10.274.584/0001-47 NSG Capital Asset Management S.A. (Gestor do FII RSB1), CNPJ 08.113.859/0001-19	Não ter exercido suas atividades buscando sempre as melhores condições para o fundo, empregando o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma dispensar à administração de seus próprios negócios. Não ter exercido suas atividades com boa fé, transparência, diligência e lealdade em relação ao fundo e aos cotistas.	A conduta de aportar dinheiro do FII RSB1 nas CCI CTESO contribuiu para que os recursos dos cotistas estivessem expostos a riscos incompatíveis com suas características, acarretando a perda de todo o montante investido.	Não é possível afirmar que houve boa-fé Tinham consciência da ilicitude do ato Conduta diversa exigível, pois o administrador e o gestor deveriam ter agido com diligência e lealdade em relação aos cotistas, assegurando seus interesses, ao atuar de maneira diligente e com a devida avaliação de riscos em relação ao aporte nas CCI CTESO

Fonte: Elaboração própria

i. Irregularidade

*74. Realizar o investimento nas CCI CTESO, sem a devida diligência e análise de riscos, resultando em prejuízo nominal para o Serpros de **R$ 39 milhões**, data-base 24/7/2012 (data do aporte), com relação às CCI adquiridas por meio do FII RSB1. Já com relação às CCI CTESO adquiridas por meio de Fundos Exclusivos, o prejuízo nominal foi de **R$ 50 milhões** na data-base 9/10/2012 (data do aporte).*

ii. Responsáveis

75. Com base no Regulamento do Serpros vigente à época, pode-se afirmar que as decisões de investimento são tomadas pela Diretoria Executiva, após o posicionamento formal dos membros

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654625.

do CAP. Como já exposto, o Comitê de Aplicações possui um núcleo consultivo (gerências) e um núcleo decisório (diretores da EFPC).

76. Dessa forma, os responsáveis pelos investimentos do Serpros são seus quatro diretores (Diretor-Presidente, Diretor de Investimentos, Diretor de Seguridade e Diretor de Administração) que votaram, de maneira unânime, pela aprovação da aquisição de CCI CTESO por meio dos fundos exclusivos na 14ª Reunião Extraordinária do CAP (6/9/2012). Com relação à aquisição de cotas do FII RSB1, são responsáveis o Diretor-Presidente, o Diretor de Investimentos e o Diretor de Seguridade, que aprovaram a operação na 11ª Reunião Extraordinária do CAP (16/7/2012).

77. No caso específico das CCI CTESO adquiridas por meio do FII RSB1, vislumbra-se a responsabilidade solidária com gestor e administrador do FII, pois estes são responsáveis por realizar os estudos de avaliação e da proposta de investimento, bem como agir diligentemente e efetuar a devida análise de riscos. Relembre-se que os Fundos de Investimento FIM Aconcágua e FIM Credit eram de gestão própria do Serpros, não havendo de se falar em responsabilidade de terceiros.

iii. Conduta

78. Pode-se afirmar, com base nos elementos acostados nos autos, que os membros da Diretoria do Serpros falharam no cumprimento de seus deveres. O processo de investimento no caso das CCI CTESO foi realizado em desacordo com a Resolução CMN nº 3.792/2009, conforme dispositivos constantes nos seus artigos 4º, 9º, 12 e 30. Houve igualmente desrespeito à Resolução CGPC nº 13/2004, em relação a seus artigos 1, 4º e 12.

79. Em suma, a conduta dos diretores do Serpros pode ser caracterizada como a aprovação dos investimentos da EFPC nas CCI CTESO, com uma ausência geral de diligência e avaliação de riscos, especificamente quanto a:

- *Ausência de avaliação da valoração e grau de liquidez das garantias referentes às ações da CTES, da CTESO e dos equipamentos alienados fiduciariamente às CCIs;*
- *Ausência de verificação da real existência dos equipamentos alienados em garantia das CCIs;*
- *Ausência de verificação sobre a constituição do Fundo de Reserva dado em garantia às CCIs, assim como de suas regras de constituição;*
- *Ausência de avaliação sobre a previsão de entrega da UTE Cauhyra I para seu funcionamento, identificado como principal risco no Relatório de Rating e assumido como premissa nos estudos utilizados como embasamento do investimento, sem a qual a principal garantia constante nas CCIs, a cessão dos recebíveis provenientes dos CCEARs, teria efeito;*
- *Ausência de diligência para verificação do andamento das obras de instalação da UTE Cauhyra I;*
- *Não foram avaliados os potenciais conflitos de interesse constante no Relatório de Avaliação da Capacidade de Pagamento de CCI e no Laudo de Avaliação Econômica da Cia Termelétrica do Espírito Santo, principais avaliações utilizadas como embasamento para o investimento;*
- *Ausência de avaliação da entidade sobre a necessidade de renegociação e atualização dos Contratos de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente Regulado (CCEAR) em virtude da mudança de projeto da UTE Cauhyra I com relação ao combustível utilizado, de óleo combustível para gás natural, e de estudos sobre a garantia do fornecimento de gás necessário para a operação da UTE Cauhyra I, fato que em relato da própria gestora do fundo poderia diferir dos valores adotados nas premissas de projeção e impactar significativamente os resultados encontrados;*
- *Ausência de avaliação do risco referente à renegociação futura do pagamento previsto no contrato ao final de 10 anos, conforme premissa utilizada no Relatório de Rating, sem a qual a análise de rating seria impossibilitada segundo o próprio relatório;*
- *Ausência de avaliação do risco relacionado ao aporte financeiro ainda pendente para a*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654625.

construção da UTE Cauhyra I, identificado no Relatório de Rating como um dos principais riscos a que o empreendimento estava sujeito;

• Ausência de avaliação do estado da outorga para autorização, implantação e exploração da UTE Cauhyra I junto ao órgão responsável, elemento básico e imprescindível para desenvolvimento do investimento;

• Ausência de avaliação da informação publicada do Diário Oficial da União sobre a execução da Garantia de Fiel Cumprimento da UTE Cauhyra I;

• Ausência de avaliação da possibilidade de reversão do comodato direcionado à CTESO, indicado no Relatório de Auditoria Legal, em virtude de incongruência entre a Escritura Pública de Comodato e o Decreto n° 21.929/2011, que proibia a venda, cessão, aluguel e transferência a terceiros a área de terra, objeto da permissão;

• Ausência de avaliação da legislação responsável pela concessão de comodato, através da Lei Municipal n° 2.969/2006, que prescrevia que na fase de implantação dos empreendimentos a concessão do terreno se daria por meio de Decreto de permissão de uso, podendo apenas em momento posterior à superação da fase precária ser concedido o comodato da área, motivo que originou a anulação pela Prefeitura de Aracruz.

80. Com relação ao administrador e ao gestor do FII RSB1, pode-se afirmar que não exerceram suas atividades buscando sempre as melhores condições para o fundo, empregando o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma dispensar à administração de seus próprios negócios, sem ter atuado com lealdade em relação aos interesses dos cotistas e do Fundo, não tendo evitado práticas que pudessem ferir a relação fiduciária com eles mantida, em descumprimento ao art. art. 26, IX do Regulamento do FII RSB1, ao art. 65-A da Instrução CVM nº 409/2004 e ao art. 33 da Instrução CVM nº 472/2008. Não atuaram de maneira diligente e com a devida avaliação de riscos em relação ao aporte nas CCI CTESO.

81. Desse modo, firma-se o entendimento de que os referidos responsáveis desrespeitaram sua obrigação de meio, por não terem tomada uma decisão informada, refletida e desinteressada, razão pela qual devem ser apenados.

iv. Nexo de Causalidade

82. Com relação aos membros da diretoria do Serpros, pode-se dizer que a conduta de aprovar o investimento nas CCI CTESO sem a devida diligência e análise de riscos ocasionou a exposição dos recursos do Serpros a riscos incompatíveis com o plano de benefícios, acarretando a perda de todo o montante investido.

83. Quanto ao administrador e ao gestor do FII RSB1, a conduta de aportar dinheiro do Fundo de Investimento nas CCI CTESO contribuiu igualmente para que os recursos dos cotistas estivessem expostos a riscos incompatíveis com suas características, acarretando a perda de todo o montante investido.

84. Portanto, não é possível atribuir o dano ao Serpros ao natural risco de negócio, mas sim às condutas descritas, existindo claro nexo causal entre essas condutas e o prejuízo sofrido pelo Serpros no referido investimento.

v. Culpabilidade

85. Quanto à culpabilidade, não é possível afirmar, com base nos elementos acostados a este processo, que tenha havido a excludente de culpabilidade boa-fé (objetiva ou subjetiva), pois não há elementos que indiquem tal atenuante. Ademais, era possível que os responsáveis tivessem consciência da ilicitude dos atos praticados. Um gestor médio e diligente, conhecida a legislação aplicável e o regulamento do Fundo, por clara e objetiva, agiria de forma distinta, seguindo stricto sensu o iter positivado.

86. Ato contínuo, é razoável afirmar que era exigível desses responsáveis conduta diversa daquela adotada, consideradas as circunstâncias que os cercavam, pois deveria ter sido feita uma análise

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654625.

diligente da documentação de suporte ao investimento, bem como a identificação, avaliação, controle e monitoramento dos riscos atrelados ao investimento.

...

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

266. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*a) realizar a citação dos Srs. ... Eloir Cogliatti (CPF: 397.355.597-49), Diretor de Investimento do Serpros, desde 1/3/2011 e AEQT (Administrador Estatutário Tecnicamente Qualificado) na área de investimentos; ...; Luiz Roberto Doce Santos (CPF: 533.750.507-63), Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013; Silvio Michelutti de Aguiar (CPF: 746.997.178-53), Diretor de Administração do Serpros, de 3/11/2003 a 31/1/2013, e Diretor de Seguridade do Serpros, de 1/2/2013 a 6/5/2015; Thadeu Duarte Macedo Neto (CPF: 351.063.447-00), Diretor Presidente do Serpros, de 1/3/2011 a 1/2/2013; ... e das empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (CNPJ 10.274.584/0001-47), Administrador do FII RSB1, do FIP NSG e administrador/gestor do FIM FP1; NSG Capital Asset Management S.A. (CNPJ 08.113.859/0001-19), Gestor do FII RSB1 e do FIP NSG;..., com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa quanto às condutas irregulares a seguir e/ou recolham, **solidariamente**, aos cofres do Serpros Fundo Multipatrocinado (CNPJ 29.738.952/0001-99) a quantia a seguir indicada, atualizada monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor:*

i. Com relação ao investimento do Serpros nas CCI CTESO por meio do FII RSB1: 1. Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto, Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar, por não ter observado os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência do Serpros, não ter exercido suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência, não ter identificado, avaliado, controlado e monitorado os riscos do investimento, agir de maneira no mínimo culposa na análise da documentação que fundamentou o investimento, aprovar o investimento nas CCI CTESO sem a devida diligência e análise de riscos, em desrespeito à Resolução CMN nº 3.792/2009, arts. 4º, 9º, 12 e 30 e à Resolução CGPC nº 13/2004, arts. 1º, 4º e 12; e 2. NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. e NSG Capital Asset Management S.A., por não ter exercido suas atividades buscando sempre as melhores condições para o fundo, empregando o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma dispensar à administração de seus próprios negócios e não ter exercido suas atividades com boa fé, transparência, diligência e lealdade em relação ao fundo e aos cotistas, em desrespeito ao Regulamento do FII RSB1, art. 26, IX, à Instrução CVM nº 409/2004, art. 65-A e à Instrução CVM nº 472/2008, art. 33.

RESPONSÁVEIS	***VALOR ORIGINAL***	***DATA-BASE***
Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento	***R$ 39.000.000,00***	***24/07/2012***
Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor Presidente		
Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade		
Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração		
NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., Administrador FII RSB1		
NSG Capital Asset Management S.A., Gestor do FII RSB1		

Valor atualizado até 14/07/2021: R$ 64.619.100,00

ii. Com relação ao investimento do Serpros nas CCI CTESO por meio de fundos exclusivos: Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto, Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar, por não ter observado os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência do Serpros, não ter exercido suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência, não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654625.

ter identificado, avaliado, controlado e monitorado os riscos do investimento, agir de maneira no mínimo culposa na análise da documentação que fundamentou o investimento, aprovar o investimento nas CCI CTESO sem a devida diligência e análise de riscos, em desrespeito à Resolução CMN nº 3.792/2009, arts. 4º, 9º, 12 e 30 e à Resolução CGPC nº 13/2004, arts. 1º, 4º e 12.

RESPONSÁVEIS	***VALOR ORIGINAL***	***DATA-BASE***
Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento	***R$ 50.000.000,00***	***09/10/2012***
Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor Presidente		
Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade		
Sílvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração		

Valor atualizado até 14/07/2021: R$ 81.690.000,00

***

Alegações de defesa

36. Promovidas as citações, os responsáveis apresentaram alegações de defesa, conforme especificado a seguir:

RESPONSÁVEIS	**ALEGAÇÕES DE DEFESA (peça)**	**DOCUMENTAÇÃO JUNTADA (peça)**
Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar	192	193 a 208
Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.**, administradora do **FII RSB1**, e **NSG Capital Asset Management S.A.**, gestora do **FII RSB1**, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico)	215	216 a 252
Eloir Cogliatti	257	258 a 350
Thadeu Duarte Macedo Neto	351	352 a 357

37. As defesas apresentadas pelos diversos responsáveis, de maneira geral, sustentam:

a) a incompetência do TCU para fiscalizar diretamente o **Serpros**;

b) a inadequação da tomada de contas especial, não estando esgotadas as medidas administrativas prévias exigidas pela norma; bem como que a TCE foi instaurada diretamente pelo TCU sem observância da fase interna prevista na IN-TCU 71/2012;

c) a ocorrência de vícios processuais no processo administrativo conduzido pela Previc, em especial o comprometimento do exercício do contraditório e da ampla defesa;

d) a violação ao princípio do *non bis in idem*;

e) a incidência da prescrição tanto para fins ressarcitórios quanto sancionatórios;

f) a ausência da obrigação de guardar parte da documentação por período superior a cinco anos, circunstância que teria prejudicado a defesa e reforçado a necessidade de reconhecimento da prescrição;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654625.

g) as decisões teriam sido tomadas em conformidade com a governança da entidade, amparadas por pareceres técnicos internos e externos convergentes pela aprovação dos investimentos, sem a presença de dolo, culpa grave ou erro grosseiro;

h) a teoria do *business judgment rule*, segundo a qual administradores não podem ser responsabilizados apenas porque determinada decisão empresarial produziu prejuízos posteriormente, desde que tenham atuado de boa-fé, de forma diligente e com base em informações adequadas.

38. Destacam ainda pontos específicos, como: a ausência de voto do Diretor de Administração do **Serpros** no Comitê de Aplicação – CAP; o uso indevido e não autorizado de documentos internos da empresa administradora/gestora pelo **Serpros**; bem como que a **Icla Consultoria Ltda.**, como administradora e gestora, teria atuado nos limites de suas atribuições, sob regulação da CVM; não tinha ingerência na decisão final do **Serpros**, que possuía processos internos próprios de análise; e que a empresa deixou de atuar como administradora e gestora dos fundos em maio de 2014, antes da deterioração dos ativos, e sempre teria empregado diligência compatível com o mercado.

***

Análises e conclusões da AudBancos, referendadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal

39. Em exame das alegações de defesa apresentadas, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros – AudBancos, peças 373 e 382, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica, peças 374, 375, 383 e 384, e do o representante do Ministério Público junto ao Tribunal, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, peças 376 e 385, concluiu e propôs:

a) a rejeição das alegações de defesa apresentadas pela empresa Icla Consultoria Ltda. e a rejeição parcial das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Eloir Cogliatti, Thadeu Duarte Macedo Neto, Luiz Roberto Doce Santos e Sílvio Michelutti de Aguiar; e

b) o julgamento pela irregularidade das contas de todos os responsáveis, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os artigos 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, com a imputação de débito solidário e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

***

Preliminares

40. Feito o breve resumo dos fatos, passo a decidir.

41. Adianto que corroboro, em essência, as análises e conclusões exaradas pela unidade instrutora, referendadas pelo *Parquet* especializado, as quais incorporo às minhas razões de decidir, naquilo que não contradizem as observações que farei.

42. Registro que, à luz da Resolução TCU 344/2022, não houve a prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória devido à ocorrência de atos processuais interruptivos do prazo geral de prescrição de cinco anos e do prazo intercorrente de três anos, conforme consignado na instrução da unidade técnica, reproduzida no Relatório precedente.

43. Ademais, não se comprovou qualquer prejuízo concreto à ampla defesa pelo decurso do tempo. A jurisprudência do Tribunal considera que o prejuízo à ampla defesa pelo transcurso do tempo superior a dez anos, apesar de admitido em tese, precisa ser avaliado em confronto com os elementos disponíveis em cada caso, com o objetivo de verificar se houve, de fato, prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa (*v.g.* Acórdão 1166/2025-Plenário, relator Ministro Augusto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654625.

Nardes; Acórdão 550/2020-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo; Acórdão 1244/2020-Primeira Câmara, relator Ministro Bruno Dantas).

44. Assinalo também que a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar a aplicação dos recursos geridos por entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas pelo poder público, pelas sociedades de economia mista e empresas públicas federais, encontra-se consolidado na jurisprudência, sendo exemplos os Acórdãos 573/2006-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, mantido pelo Acórdão 2232/2011-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro; 322/2025-TCU-Plenário, relator Jorge Oliveira; e 3133/2012-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, prolatado em face de Consulta formulada pelo Ministro de Estado da Previdência Social:

> Acórdão nº 3133/2012 – TCU – Plenário
> VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre Consulta formulada pelo Ministro de Estado da Previdência Social, acerca de possíveis conflitos de competência entre o TCU e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e outros órgãos na fiscalização de entidades fechadas de previdência complementar,
> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei nº 8.443/92, em:
> 9.1. conhecer da presente Consulta, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno desta Corte;
> 9.2. esclarecer ao Consulente que:
> 9.2.1. os recursos que integram as contas individuais dos participantes das EFPC, quer oriundos do patrocínio de órgãos públicos ou de entidade de natureza jurídica de direito privado, quer das contribuições individuais dos participantes, enquanto administrados pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), são considerados de caráter público;
> 9.2.2. o Tribunal, quando for o caso de sua atuação fiscalizatória de primeira ou segunda ordem, sobretudo nas hipóteses de operações que gerem ou possam gerar prejuízos ao erário, verificará o cumprimento dos dispositivos da Constituição Federal, das Leis Complementares nºs 108/2001 e 109/2001, bem como as regulações expedidas pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar, pelo Conselho Monetário Nacional entre outras leis e normas infralegais, mediante a utilização dos procedimentos previstos em seu regimento interno, em suas resoluções administrativa, instruções e decisões normativas, a exemplo de tomadas de contas especiais, inspeções, auditorias, acompanhamentos, monitoramentos, relatórios de gestão etc.;
> 9.2.3. a competência constitucional do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos pelas EFPC, direta ou indiretamente, não ilide nem se sobrepõe a outros controles previstos no ordenamento jurídico, como o realizado pelos entes patrocinadores, pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar e por outros órgãos a quem lei ou Constituição Federar atribui competência;
> 9.2.4. não cabe ao TCU impor parâmetros/metas de rentabilidade/eficiência aos fundos de pensão, a seus patrocinadores e aos órgãos de fiscalização, não se podendo olvidar que o TCU é competente para verificar a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a eficácia da aplicação dos recursos públicos, nos termos do arts. 37 e 71 da Constituição Federal, da Lei nº 8.443/92, bem como do seu Regimento Interno;
> 9.3. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam ao Ministro de Estado da Previdência Social.

45. No mesmo sentido, destaco que a ausência de fase interna não viola a ampla defesa, bem como que a instauração do contraditório, com a indicação das irregularidades perpetradas, condutas individualizadas, nexos de causalidade e fundamentações jurídicas, bem como a ampla possibilidade de defesa foi regularmente efetivada a partir da citação válida de todos os responsáveis (*v.g.* Acórdão 1078/2020-Segunda Câmara, relator Ministro Raimundo Carreiro; Acórdão 4938/2016-Primeira Câmara, relator Ministro Bruno Dantas; Acórdão 2016/2018-Segunda Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654625.

46. Adicionalmente, aplica-se aos processos de controle externo o princípio da independência das instâncias, segundo o qual os trabalhos desenvolvidos em várias instâncias sobre o mesmo fato correm de forma independente, o que pode desencadear condenações simultâneas nas esferas cível, criminal e administrativa. O recolhimento do débito, em um ou outro processo, serve para comprovação de quitação e sana a dívida (*v.g.* Acórdãos 3125/2013-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro; Acórdão 2006/2013-Primeira Câmara, relatora Ministra Ana Arraes).

***

Débito apurado

47. O dano apontado decorre da inexecução da UTE Cahuyra I, sem a possibilidade de reversão dessa condição. Conforme já apontado, a Diretoria da Aneel deliberou pela revogação da autorização para a implantação e operação da UTE Cauhyra I em razão dos atrasos injustificados no cronograma de implantação e da ausência de licença ambiental. A medida foi posteriormente formalizada pelo Despacho 4.039/2012 e pela Resolução Administrativa 3.827/2012.

48. Adicionalmente, o Município de Aracruz/ES declarou, em 19/12/2014, a nulidade do contrato de comodato firmado com a CTES Operadora S.A. – **CTESO**. Segundo apurado pela fiscalização municipal, o terreno permanecia desocupado e a modalidade contratual adotada contrariava a legislação do ente federativo, que previa, para empreendimentos em fase de implantação, a utilização de permissão de uso, e não contrato de comodato. Assim, também se concretizou o risco jurídico associado à disponibilidade da área que lastreava a operação.

49. Diante desse quadro, consoante anotado pelo *Parquet* especializado, não há dúvida de que todo o montante alocado pelo **Serpros** nas **CCI Cteso** foi completamente perdido, dada a circunstância de total insucesso do empreendimento, sem aproveitamento de qualquer parcela eventualmente executada e sem possibilidade de retomada. Nem mesmo as garantias declaradas nas **CCI Cteso** serviriam para amenizar o dano sofrido pelo **Serpros**, posto que se referem a ações das próprias empresas **CTES** e **Cteso** (com situação cadastral inapta junto à Receita Federal desde 2016 e 2018, respectivamente), equipamentos da usina que não foi implantada e créditos que dependeriam do empreendimento para se realizarem.

50. Assim, comungo com a quantificação do débito, derivado da aquisição de cotas do **FII RSB 1** em 24/7/2012 e da aquisição direta de **CCI Cteso** pelos fundos exclusivos **FIM Aconcágua** e **FIM Credit** em 9/10/2012.

***

Atribuição de responsabilidades pelo dano

51. Quanto à atribuição de responsabilidades, as análises empreendidas pela unidade técnica, referendadas pelo Ministério Público junto ao TCU, apontam que os Srs. Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1º/3/2011 a 1º/2/2013; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1º/3/2011; e Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013, aprovaram, em momentos distintos, os investimentos nas **CCI Cteso** a partir de análises deficientes e insuficientes acerca dos riscos e ignoraram os requisitos de segurança e solvência, em desrespeito aos artigos 4º, 9º, 12 e 30 da Resolução CMN nº 3.792/2009 e aos 1º, 4º e 12 da Resolução CGPC nº 13/2004.

52. A controvérsia não decorre do mero insucesso dos investimentos realizados. Conforme destacou a unidade técnica, a responsabilização dos gestores está fundada na ausência de diligência adequada e na deficiência da análise de riscos antes da aprovação dos aportes nas operações envolvendo as **CCI Cteso**.

53. Os elementos constantes dos autos demonstram que, quando da aprovação dos investimentos, já estavam disponíveis informações relevantes que indicavam riscos significativos à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654625.

operação, especialmente aqueles relacionados à viabilidade do empreendimento, à regularidade do comodato do terreno que seria utilizado pela UTE Cauhyra I, à situação regulatória perante a Aneel e à efetividade das garantias oferecidas. Ainda assim, os investimentos foram aprovados sem que tais riscos fossem adequadamente avaliados ou mitigados.

54. A circunstância de os dirigentes terem se apoiado em pareceres técnicos e jurídicos internos não é suficiente para afastar suas responsabilidades, sobretudo quando existem elementos que indicam falhas evidentes nas análises apresentadas. No caso concreto, a instrução demonstrou que riscos substanciais haviam sido apontados por auditoria externa independente e permaneceram sem enfrentamento adequado pelos pareceres internos que subsidiaram as decisões dos gestores, circunstância que evidencia grave inobservância dos deveres de diligência, prudência e gestão fiduciária.

55. Destarte, depreende-se que as condutas dos responsáveis se distanciaram daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (*v.g.* Acórdãos 1689/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes; 2924/2018-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio Monteiro; 2391/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler).

56. Quanto à **Icla Consultoria Ltda.**, atual razão social da **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.**, então administradora do **FII RSB1**, sucessora, por incorporação, da MHFT Consultoria S/A, cuja razão social à época dos fatos era **NSG Capital Asset Management S/A**, então gestora do **FII RSB1**, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico, igualmente entendo correta a imputação de responsabilidade. Consoante destacado Ministério Público junto ao TCU, os autos revelam que a **NSG Capital Asset Management S/A**, então gestora do **FII RSB1**, realizou recomendações de investimento sem validação independente de informações críticas e deixou de explicitar riscos jurídicos e regulatórios relevantes já identificados em documentação disponível à época. A posterior recomendação de novos aportes, mesmo diante de fatos que comprometiam substancialmente a viabilidade do empreendimento, reforça a conclusão acerca da falta de diligência exigível de profissionais especializados na gestão de recursos de terceiros.

57. Assim, aquiesço com o encaminhamento proposto pela unidade técnica e referendado pelo Ministério Público junto ao TCU, no sentido do julgamento pela irregularidade das contas dos Srs. Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1º/3/2011 a 1º/2/2013; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1º/3/2011; e Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013, bem como da empresa **Icla Consultoria Ltda.** (que veio a suceder as empresas **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.**, administradora do **FIP NSG VA** e administradora/gestora do **FIM FP1 LP**, e a **NSG Capital Asset Management S.A.**, gestora do **FIP NSG VA**, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico), com as consequentes imputação de débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

58. Por outro lado, acolho as alegações de defesa do Sr. Sílvio Michelutti de Aguiar, pois, enquanto titular da Diretoria de Administração do **Serpros**, não tinha direito a voto nas deliberações. No mesmo sentido, cito os Acórdãos 1510/2025-TCU-Plenário, 2751/2025-TCU-Plenário e 927/2026-TCU-Plenário.

59. De modo igual, devem ser acolhidas as alegações de defesa da **Icla Consultoria Ltda.** (que veio a suceder as empresas **NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.**, administradora do **FIP NSG VA** e administradora/gestora do **FIM FP1 LP**, e a **NSG Capital Asset Management S.A.**, gestora do **FIP NSG VA**, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico), no sentido de excluir a responsabilização pelos atos como administradora

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654625.

dos fundos, porém permanecendo inatingida sua responsabilização como gestora dos fundos de investimento envolvidos.

60. Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de outubro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654625.

ACÓRDÃO Nº 2943/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.018/2022-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: Eloir Cogliatti (397.355.597-49); Icla Consultoria Ltda (10.274.584/0001-47); Luiz Roberto Doce Santos (533.750.507-63); Mhft Consultoria S.A. (08.113.859/0001-19); Silvio Michelutti de Aguiar (746.997.178-53); Thadeu Duarte Macedo Neto (351.063.447-00).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Nacional de Previdência Complementar.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de tomada de contas especial, constituída como processo apartado do TC 027.054/2020-9, instaurada por força do Acórdão 1870/2020-TCU-Plenário, prolatado quando da apreciação de representação formulada por representante do Ministério Público junto ao TCU, TC 027.190/2017-0, tendo em vista indícios de irregularidades e prejuízos ocorridos em investimentos realizados pelo Serpros Fundo Multipatrocinado – Serpros, entidade fechada de previdência complementar – EFPC, constituída nos termos das Leis Complementares 108/2001 e 109/2001, cuja finalidade é administrar planos de benefícios previdenciários para os empregados do Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro e do próprio Serpros, especificamente em relação aos recursos investidos em Cédulas de Crédito Imobiliário emitidas pela CTES Operadora S.A. – CCI Cteso, por meio de aportes no Fundo de Investimento Imobiliário RSB1 – FII RSB1 e em fundos exclusivos geridos pelo próprio Serpros.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Silvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração do Serpros, de 3/11/2003 a 31/1/2013;

9.2. excluir da relação processual o responsável Silvio Michelutti de Aguiar, Diretor de Administração do Serpros, de 3/11/2003 a 31/1/2013;

9.3. rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1º/3/2011 a 1º/2/2013; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1º/3/2011; e Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013;

9.4. rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela empresa Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico);

9.5. julgar irregulares, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1º/3/2011 a 1º/2/2013; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1º/3/2011; e Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013, e da empresa Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654629.

empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico), condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Serpros Fundo Multipatrocinado – Serpros, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU:

9.5.1. débito solidário relacionado aos responsáveis Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1º/3/2011 a 1º/2/2013; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1º/3/2011; e Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013, e à empresa Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico):

Valor Original (R$)	Data-base
39.000.000,00	24/7/2012

9.5.2. débito solidário relacionado aos responsáveis Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor-Presidente do Serpros, de 1º/3/2011 a 1º/2/2013; Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1º/3/2011; e Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013:

Valor Original (R$)	Data-base
50.000.000,00	9/10/2012

9.6. aplicar, individualmente, aos responsáveis a seguir listados, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores indicados, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Item	Responsável	Valor da multa (R$)
9.6.1	Thadeu Duarte Macedo Neto, Diretor Presidente do Serpros no período de 1º/3/2011 a 1º/2/2013	R$ 2.000.000,00
9.6.2	Eloir Cogliatti, Diretor de Investimento do Serpros, a partir de 1º/3/2011	R$ 2.000.000,00
9.6.3	Luiz Roberto Doce Santos, Diretor de Seguridade do Serpros, de 15/12/2004 a 31/1/2013	R$ 2.000.000,00
9.6.4	Icla Consultoria Ltda. (que veio a suceder as empresas NSG Capital Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., administradora do FIP NSG VA e administradora/gestora do FIM FP1 LP, e a NSG Capital Asset Management S.A., gestora do FIP NSG VA, ambas pertencentes ao mesmo grupo econômico)	R$ 890.000,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654629.

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, conforme o disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.8. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.9. enviar cópia do presente Acórdão à Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

9.10. enviar cópia desta deliberação à Superintendência Nacional de Previdência Complementar, ao Serpros Fundo Multipatrocinado – Serpros, aos responsáveis e aos demais interessados, para ciência;

9.11. informar à Procuradoria da República no Distrito Federal, à Superintendência Nacional de Previdência Complementar, ao Serpros Fundo Multipatrocinado – Serpros, aos responsáveis e aos demais interessados que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.12. informar à Procuradoria da República no Distrito Federal que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

10. Ata n° 43/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2943-43/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator), Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80654629.