



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 184, DE 2014.

Propõe à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, fiscalize as contas e operações do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

Autor: Deputado **MENDONÇA FILHO**

Relator: Deputado **VINICIUS CARVALHO**

I. RELATÓRIO

A. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. Com fulcro nos incisos I e II do art. 60 e art. 61 c/c o §1º do art. 100, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), o Senhor Deputado Mendonça Filho (DEM/PE) apresentou Proposta de Fiscalização e Controle – PFC no sentido de se realizar, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ato de fiscalização e controle acerca das contas e operações do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.
2. Em sua justificativa, o nobre Deputado argumenta que:
 - a) há uma possível manipulação da Taxa Referencial (TR), que remunera os recursos das contas vinculadas do FGTS, levando à perda do poder aquisitivo do patrimônio do trabalhador;
 - b) há uma perda nas aplicações do Fundo, notadamente naquelas feitas por intermédio do Fundo de Investimentos do FGTS (FI-FGTS);
 - c) os recursos do FGTS têm sido utilizados para tapar buracos do Tesouro Nacional e de empresas por ele controladas, para isso o autor argumenta que a transformação de dívida bilionária da Caixa junto ao FGTS em dívida subordinada abriu espaço para que a Caixa se alavancasse ainda mais.
3. Esta Comissão, com base no relatório prévio apresentado pelo ilustre Deputado Mandetta, aprovou a abertura desta PFC e o seu encaminhamento ao TCU. Em



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

consequência, por meio do Ofício nº Pres. nº 398/2015 - CDEIC, de 10.11.2015, o senhor então Presidente, Deputado Júlio Cesar, solicitou ao TCU a promoção de auditoria com a finalidade de examinar os seguintes pontos:

- a) 1. O correto cálculo da Taxa Referencial, realizado pelo Banco Central do Brasil;
- b) 2. Eficiência da gestão do Comitê de Investimentos do Fundo;
- c) 3. Quanto à dívida subordinada entre a Caixa Econômica Federal e o FI-FGTS:
 - i) quais são as operações, datas de contratação, valores contratados, valores e datas das quitações ocorridas, vencimentos e a composição dos encargos de todas as operações já realizadas;
 - ii) se a rentabilidade para o FI-FGTS é maior que a rentabilidade média, dos últimos cinco anos, ano a ano, conseguida pelo FI-FGTS nas outras operações;
 - iii) se há conflito de interesses entre os quotistas do FI-FGTS, que querem uma valorização maior de suas quotas, e a Caixa Econômica Federal, ocupando o papel de administradora do FI-FGTS;
 - iv) qual é a vantagem para os quotistas do Fundo nessas operações de dívida subordinada;
 - v) se as operações de dívida subordinada não maculariam a transparência da contabilidade pública nacional;
- d) 4. Se houve a quitação dos débitos que motivaram a criação da contribuição social, instituída pelo art. 1º da Lei Complementar 110, de 29 de junho de 2001.

4. Em atendimento à solicitação, o TCU proferiu o Acórdão TCU nº 370/2016-Plenário, em sessão de 24.02.2016, no âmbito do TC 031.505/2015-5. No acórdão é esclarecido que há diversos processos naquela Corte que tratam do objeto da PFC e que respondem parcialmente às questões relacionadas aos itens 2 e 4 do Ofício nº Pres. nº 398/2015 - CDEIC. Nesse sentido, o relatório que resultou no Acórdão TCU nº 370/2016-Plenário traz um resumo dos trabalhos realizados anteriormente pelo TCU relacionados à eficiência da gestão do Comitê de Investimentos do Fundo e à quitação dos débitos que



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

motivaram a criação da contribuição social, instituída pelo art. 1º da Lei Complementar 110/2001.

5. No que se refere aos itens 1 e 3 do Ofício nº Pres. nº 398/2015 - CDEIC, é proposto no Acórdão TCU nº 370/2016-Plenário a realização de inspeção no FGTS, no FI-FGTS, na Caixa Econômica Federal e no Banco Central do Brasil, com vistas ao exame detalhado dos aspectos relacionados ao correto cálculo da Taxa Referencial, realizado pelo Banco Central do Brasil, e à dívida subordinada entre a Caixa Econômica Federal e o FI-FGTS. Os resultados desses trabalhos encontram-se expressos no Acórdão TCU nº 362/2017-Plenário, proferido em sessão de 08.03.2017, no âmbito do TC nº 031.505/2015-5.

6. Vamos ao exame das indagações promovidas pela CDEIC e objeto de análise por parte do TCU:

B. Resposta ao item 1 do Ofício nº Pres. nº 398/2015-CDEIC:

a. O correto cálculo da Taxa Referencial, realizado pelo Banco Central do Brasil

i. Acórdão TCU Nº 362/2017-Plenário - TC 031.505/2015-5

7. Pelo que se abstrai do relatório que resultou no Acórdão TCU nº 362/2017-Plenário, a equipe técnica do TCU focou sua análise na forma de cálculo da TR e nos mecanismos utilizados pelo BACEN para evitar a ocorrência de erros nesse cálculo. Conforme registrado no relatório, não foi objeto do trabalho da equipe verificar o mérito do valor atribuído à taxa, ou seja, se ela é elevada ou não, mas sim a adequação de seu cálculo aos normativos vigentes.

8. No que se refere ao cálculo da TR, a equipe primeiramente discorreu sobre a fórmula de cálculo da TR disciplinada na Resolução BACEN nº 3.354, de 31 de março de 2006, que altera e consolida as normas relativas à metodologia de cálculo da Taxa Básica Financeira - TBF e Taxa Referencial – TR.

9. De acordo com a equipe, o valor da TR é encontrado a partir da Taxa Básica Financeira (TBF), que é calculada com base na remuneração mensal média dos certificados e recibos de depósitos bancários (CDB/RDB). A TBF é muito próxima à taxa



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic). A TR deveria acompanhar o crescimento da SELIC não fosse um redutor utilizado no cálculo da TR, que faz com que ela apresente valores inferiores ao da TBF, e, por consequência, da SELIC. Esse redutor, previsto na Resolução BACEN nº 3.354/2006, faz com que quanto maior TBF, maior o redutor, conforme abaixo:

Redutor da Taxa Básica Financeira (TBF) para cálculo da Taxa Referencial (TR)

TBF (% a.a.)	Redutor
TBF maior que 16	0,48
TBF menor ou igual a 16 e maior que 15	0,44
TBF menor ou igual a 15 e maior que 14	0,40
TBF menor ou igual a 14 e maior que 13	0,36
TBF menor ou igual a 13 e maior ou igual a 11	0,32
TBF menor que 11	Definido pelo BACEN

10. No que se refere aos mecanismos usados pelo BACEN para evitar a ocorrência de erros nos cálculos da TR, a equipe entendeu como aceitáveis os controles internos usados para garantir o correto cálculo da TR, pois além de a taxa ser calculada via sistema, ainda há um recálculo posterior por meio de planilha, antes da divulgação da taxa. A própria equipe de auditoria selecionou amostras aleatórias para testagem e durante os testes todos os resultados obtidos estavam de acordo com os valores publicados.

11. Na conclusão dos trabalhos, o TCU afirmou que não foram constatados quaisquer fatores em desacordo com os normativos afetos ao cálculo da TR, bem como quanto aos recursos utilizados pelo Banco Central do Brasil para seu cálculo e controle.

12. O TCU ressaltou que o valor reduzido da TR, se comparada com a Taxa Selic, se refere à metodologia de cálculo prevista na Resolução 3.354/2206, em que se aplica um redutor. A equipe destaca que TR não é só utilizada para remunerar o FGTS, como também atualiza o saldo devedor dos mutuários de empréstimos do setor de habitação. Logo, aumentos na TR implicam no aumento no valor saldo devedor dos mutuários.

13. De nossa parte, destacamos que com a Lei nº 13.446, de 25 de maio de 2017, foi determinada a distribuição de 50% do lucro do FGTS obtido no exercício anterior entre as



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

contas vinculadas dos trabalhadores, o que aumentará a rentabilidade dessas contas. O lucro do FGTS em 2016 foi de R\$ 14,56 bilhões, o que repercutirá em uma distribuição de R\$ 7,28 bilhões.

C. Resposta ao item 2 do Ofício nº Pres. nº 398/2015-CDEIC:

a. Eficiência da gestão do Comitê de Investimentos do Fundo

i. Acórdão TCU Nº 370/2016-Plenário - TC 031.505/2015-5

Acórdãos relacionados:

1. Acórdão TCU nº 2.415/2012-Plenário - TC 030.909/2011-2

2. Acórdão TCU nº 3.511/2014-Plenário - TC 005.935/2014-8

3. Acórdão ainda não proferido - TC nº 016.938/2015-1

14. Antes de adentrarmos propriamente na análise do Acórdão TCU nº 370/2016-Plenário, a fim de contextualizar nossa análise faremos uma explanação sucinta acerca do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS).

15. O FI-FGTS foi criado pela Medida Provisória nº 349, de 22 de janeiro de 2007, convertida na Lei nº 11.491, de 20 de junho de 2007, com a finalidade de aumentar o financiamento de investimentos em empreendimentos dos setores de energia, rodovia, ferrovia, hidrovias, porto e saneamento. A Lei autorizou a Caixa Econômica Federal, agente operador do FGTS, a aplicar em cotas do FI-FGTS até 80% do patrimônio líquido do FGTS registrado em 31 de dezembro do exercício anterior àquele em que se der a autorização para a integralização¹. A Lei também autorizou a integração de cotas do FI-FGTS por parte dos trabalhadores, fato que ainda não ocorreu. O FI-FGTS tem patrimônio próprio, segregado do patrimônio do FGTS, e é disciplinado por instrução da Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

16. Até o exercício de 2016, ano da última Demonstração Financeira do FI-FGTS disponível até o fechamento deste relatório, havia sido transferido do FGTS para o FI-

¹ De acordo com o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 11.491/2007, com a redação dada pela Lei nº 12.087/2009.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

FGTS o montante de R\$ 22,9 bilhões e resgatado o montante de R\$ 1,8 bilhão², totalizando R\$ 21,1 bilhões. Em dezembro de 2016 o patrimônio do FI-FGTS já alcançava a importância de R\$ 31,8 bilhões, representando uma valorização nominal de 50,4% em relação ao valor investido pelo FGTS.

17. O FI-FGTS conta com um Comitê de Investimento, composto por 12 membros (6 representantes do governo, 3 representantes dos trabalhadores, e 3 representantes dos empregadores) ao qual compete, dentre outras atribuições, deliberar sobre propostas de investimentos e desinvestimentos, apresentadas pela Caixa, e acompanhar as diretrizes a serem seguidas pelo FI-FGTS, com relação a sua política de investimentos. Os investimentos são realizados por meio de instrumentos de dívida, de participação acionária e de cotas de fundos de investimento. O FI-FGTS não é um agente financiador ou creditício, mas sim um agente investidor. A administração e gestão do FI-FGTS competem à Caixa.

18. No que se refere à gestão da aplicação dos recursos do FI-FGTS, na sua análise o TCU identificou dois processos que tratam do assunto, o TC nº 030.909/2011-2 e o TC nº 005.935/2014-8. O TC nº 030.909/2011-2 trata de auditoria destinada a avaliar a legalidade, legitimidade e economicidade dos investimentos realizados pelo FI-FGTS, considerando os resultados auferidos nos exercícios de 2008 a 2011. Para execução da auditoria, a equipe de auditoria formulou as questões abaixo³.

a) as aquisições de participações acionárias pelo FI-FGTS foram realizadas com observância dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, fundamentados em pareceres técnicos e jurídicos adequados?

b) as aquisições de debêntures do FI-FGTS foram realizadas com observância dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, fundamentados em pareceres técnicos e jurídicos adequados?

c) as aplicações em fundos de investimentos pelo FI-FGTS foram realizadas com observância dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, fundamentados em pareceres técnicos e jurídicos adequados?

² Em 28 de dezembro de 2016 foi solicitado o resgate de cotas no montante de R\$ 1.770.758 mil. Vide Demonstrações Financeiras do FI-FGTS em 31.12.2016.

³ Questões de auditoria no âmbito do TC nº 030.909/2011-2 extraídas do Relatório de Fiscalização nº 887/2011



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

d) O FI-FGTS adota padrões adequados de governança corporativa?

19. A equipe também selecionou alguns empreendimentos para realização de inspeção física como também realizou procedimentos para avaliação da governança corporativa do Fundo, em especial quanto à atuação dos órgãos colegiados nas decisões de investimentos, participação das áreas técnicas e jurídicas da Caixa e observância aos normativos internos e externos. As respostas obtidas resultaram na constatação da inexistência de irregularidades nas operações do FI-FGTS (Acórdão TCU nº 2.415/2012-Plenário, de 05.09.2012). O TC nº 030.909/2011-2 encontra-se encerrado.

20. Já o TC nº 005.935/2014-8 trata de Solicitação do Senado Federal para realização de auditoria junto à Caixa Econômica Federal na carteira de investimento do FI-FGTS, a fim de averiguar como estão sendo utilizados os recursos e se os empréstimos são de interesse público, bem como se podem vir a comprometer a rentabilidade do patrimônio dos trabalhadores (FGTS). Para atendimento da solicitação do Senado Federal, a equipe técnica do TCU promoveu auditoria de conformidade no período de 2/6/2014 a 12/9/2014 para avaliar os controles internos relacionados à operacionalização do FI-FGTS, abrangendo a realização e acompanhamento dos investimentos, como também atualizou as análises da auditoria realizada no âmbito do TC nº 030.909/2011-2, citado no parágrafo anterior.

21. Tendo em vista que, quando da auditoria realizada no âmbito do TC nº 030.909/2011-2 concluiu-se pela inexistência de irregularidades nas operações do FI-FGTS, o objeto da auditoria do TC nº 005.935/2014-8 restringiu-se à identificação e avaliação dos controles internos existentes na operacionalização do FI-FGTS. Os controles testados foram: prospecção passiva dos projetos para investimento, atuação do Conselho de Investimentos do FI-FGTS (CI FI-FGTS) e acompanhamento realizado na fase de pós-investimento. A partir disso, foram descritas as seguintes atividades de controle:

a) escolha, registro e confronto de informações enviadas pela empresa interessada em investir, englobando a atuação do gerente executivo;

b) indicação e aprovação de membros do CI FI-FGTS pelo CCFGTS;

c) definição da pauta de reunião e convocação dos membros do CI FI-FGTS;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

d) reuniões do CI FI-FGTS – definição de pauta, convocação dos membros, confidencialidade das informações, acompanhamento feito por meio dessas reuniões, apresentação de voto e consignação em ata;

e) rotina de acompanhamento das operações na fase do pós-investimento, incluindo a comprovação final do investimento.

22. As análises procedidas pela equipe técnica do TCU para atendimento da solicitação do Senado Federal concluíram pela existência de deficiências de controle, sendo as principais:

a) deficiência na divulgação de informações deliberativas no âmbito do CI FI-FGTS;

b) deficiência na identificação/prevenção de situações potenciais de conflito de interesse;

c) deficiência na homologação e normatização do sistema de informática – Sigma 3;

d) deficiência na escolha de membros do CI FI-FGTS;

e) deficiência na segurança da informação quando do encaminhamento de documentos aos membros do CI FI-FGTS;

f) deficiência na normatização quanto à apresentação de votos pelos membros do CI FI-FGTS.

23. O Acórdão resultante da auditoria registrada no TC nº 005.935/2014-8, Acórdão TCU nº 3.511/2014-Plenário de 03.12.2014, incorporou as providências sugeridas pela equipe técnica no sentido de determinar:

a) ao Conselho Curador do FGTS e ao Comitê de Investimento do FI-FGTS a promoção de alterações no Regulamento do FI-FGTS e no Regimento do CI FI-FGTS a fim de tornar públicas a pauta das reuniões do Comitê, as respectivas atas, as deliberações e a justificativa dos votos;

b) ao Conselho Curador do FGTS a expedição de norma com fixação dos critérios técnicos mínimos para a escolha de membros do CI FI-FGTS, a adoção de providências para apurar indícios de fixação de condicionamento para aprovação



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

de investimento do FI-FGTS e o encaminhamento de cópia de parecer conclusão quanto à existência de conflito de interesses na conduta de membro do CI FI-FGTS;

c) ao CI-FGTS a expedição de normatização que assegure que os votos contrários em cada deliberação sejam sempre acompanhados de justificativa técnica;

d) à Caixa Econômica Federal a elaboração de um plano de ação para homologar o Sistema Sigma 3, normatizar seu uso e torná-lo parte dos sistemas corporativos da instituição ou, alternativamente, que apresente plano de ação para implantação de sistema alternativo;

e) à Caixa Econômica Federal que adote mecanismo de segurança de informação para encaminhar documentos não públicos aos membros do FI-FGTS;

24. Além disso, os senhores Ministros do TCU ainda decidiram por:

a) determinar à SecexFazenda que dê prosseguimento aos trabalhos de auditoria destinados a dar atendimento à presente solicitação com o objetivo de:

i) confirmar os dados constantes dos itens 11 a 15 do relatório de auditoria, extraídos de diferentes relatórios emitidos pelo FI-FGTS, no tocante a valores integralizados, comprometidos, investidos e por ativos, padronizando-os segundo o exercício de referência e privilegiando o exame dos documentos que originaram os registros lançados nos referidos relatórios do FI-FGTS;

ii) verificar a aderência dos investimentos do FI-FGTS em debêntures e participações societárias em empresas de capital fechado ao interesse público, bem como a redundância desses investimentos com a atuação do BNDES, apurando se as referidas opções de investimento vêm sendo exercidas dentro dos parâmetros da legalidade, da legitimidade, da economicidade e da transparência;

iii) encaminhar cópia do Acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, ao Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, e ao autor do requerimento de auditoria encaminhado a esta Corte, Senador



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

Aloysio Nunes Ferreira, informando-lhes que o presente relatório será complementado tendo em vista a necessidade de realizar auditoria adicional conforme definido no item A retro;

25. Posteriormente, o Ministro do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, Relator do TC 005.935/2014-8, exarou despacho, em 17.11.2015, a fim de determinar à SecexFazenda a realização de instrução complementar a fim de detalhar as operações de investimento em debentures emitidas pelo BNDES, contendo as seguintes informações:

- a) valores envolvidos na operação, por exercício, e situação atual;
- b) sistemática observada na aprovação do investimento;
- c) principais elementos da operação, conforme constante da escritura e, se couber, do acordo de investimento, incluindo indicação das possíveis garantias oferecidas pelo banco;
- d) verificação se houve a definição prévia dos projetos que seriam beneficiados;
- e) principais projetos beneficiados e respectiva participação dos recursos do FI-FGTS em relação às demais fontes de recursos aplicadas pelo BNDES nesses projetos;
- f) projetos beneficiados simultaneamente com recursos do FI-FGTS de forma direta e de forma indireta por intermédio do BNDES;
- g) sistemática de acompanhamento adotada pela unidade gestora do FI-FGTS e os controles instituídos com vistas a garantir que os recursos sejam aplicados nos setores definidos pelo art. 1º da Lei 11.491/2007;
- h) resultados e benefícios obtidos.

26. É importante registrar que, segundo consta no relatório ao TC nº 031.505/2015-5, que resultou no Acórdão TCU nº 370/2016-Plenário, as determinações efetuadas no Acórdão TCU nº 3.511/2014-Plenário, originário do TC 005.935/2014-8, estão sendo monitoradas no TC nº 016.938/2015-1.

27. Portanto, observa-se que a resposta satisfatória à indagação sobre a *Eficiência da gestão do Comitê de Investimentos do Fundo* depende, em muito, da conclusão dos trabalhos técnicos realizados no âmbito do TC nº 005.935/2014-8 e no TC nº



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

016.938/2015-1, em especial quanto à aderência dos investimentos do FI-FGTS ao interesse público.

28. Consideramos também importante que o TCU verifique se já foram criadas as metas e indicadores de desempenho que permitam aferir o desempenho anual das ações do FI-FGTS. Tais metas e indicadores já foram objeto de demanda por parte da Controladoria Geral da União (CGU), demanda essa citada no Relatório de Gestão do FGTS de 2010.

29. Portanto, sugere-se o aguardo da manifestação do TCU a fim de se verificar se as questões levantadas no âmbito do TC nº 005.935/2014-8 e do TC 016.938/2015-1, inclusive as relacionadas no despacho complementar, de 17.11.2015, do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, já foram respondidas e, se sim, quais as conclusões obtidas, como também se foram criadas metas e indicadores de desempenho que permitam aferir o desempenho anual das ações do FI-FGTS.

D. Resposta ao item 3 do Ofício nº Pres. nº 398/2015-CDEIC:

a. Quanto à dívida subordinada entre a Caixa Econômica Federal e o FI-FGTS:

i. Acórdão TCU Nº 362/2017-Plenário - TC 031.505/2015-5

30. Foram dirigidos ao TCU cinco questionamentos. Antes de responder aos questionamentos propriamente ditos, a equipe fez uma explanação da dívida subordinada.

31. Primeiramente é esclarecido que, em que pese o Ofício Pres. 398/15 – CDEIC se referir à dívida subordinada entre a Caixa e o FI-FGTS, na realidade, as operações não foram realizadas com o FI-FGTS, mas com o próprio FGTS, que são instituições distintas. Em todos os contratos firmados de dívida subordinada, foram partes a Caixa, na qualidade de Agente Financeiro, e a própria Caixa, na qualidade de Agente Operador do FGTS, por força da Lei 8.036/90. Em todos os instrumentos firmados, houve a autorização, por meio de resolução, do Conselho Curador do FGTS para que o agente operador (Caixa) contratasse esses instrumentos financeiros.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

32. A dívida subordinada é um instrumento financeiro de captação de recursos pelas instituições financeiras. O pagamento desse tipo de dívida aos credores deve estar subordinado ao pagamento dos demais passivos da instituição. Assim, por exemplo, em caso de insolvência do Banco, os detentores desses instrumentos seriam praticamente os últimos a receberem, considerando a ordem legal de satisfação de crédito da massa falida. A dívida subordinada deve prever intervalo mínimo de cinco anos entre a data de emissão e a data de vencimento, não podendo prever o pagamento de amortizações antes de decorrido esse intervalo⁴.

33. A Caixa, no papel de Agente Financeiro, capta recursos junto ao FGTS, por meio do Agente Operador (Caixa), aplicando-os em operações de habitação, saneamento e infraestrutura junto aos tomadores finais, pessoas físicas ou jurídicas, conforme os programas e modalidades de financiamentos instituídos pelo Conselho Curador. Ocorre que a Caixa, na qualidade de agente financeiro, passou a enfrentar limitação para realização de operação de crédito ao setor público com recursos do FGTS. A limitação residia em regra imposta pelo Conselho Monetário Nacional que limitava as operações de crédito firmadas com o setor público a 45% do Patrimônio de Referência de cada instituição financeira, no caso em questão a própria Caixa.

34. Diante da iminência de não poder mais utilizar os recursos do Fundo para contratação com o setor público, promoveu-se uma engenharia financeira com a finalidade de repactuar os contratos de dívidas já existentes entre a Caixa e o FGTS com prazo superior a 5 anos, transformando-os em dívida subordinada, com a devida aprovação do Banco Central. Os recebíveis com prazo inferior a 5 anos continuaram com a classificação normal, exigíveis mês a mês. Não houve alteração da taxa de juros (item 103 do relatório de auditoria). Tal engenharia financeira provocou o aumento do Patrimônio de Referência da Caixa, permitindo-a aumentar a margem de contratações de operações de crédito com o setor público.

35. Nesse sentido, foram autorizadas pelo Conselho Curador do FGTS seis operações de dívida subordinada, por intermédio das Resoluções CCFGTS 481, de 13/9/2005; 650, de 14/12/2010; 690, de 28/6/2012 e 748, de 5/6/2014. Segundo a equipe de auditoria, *como as dívidas subordinadas são apenas uma reestruturação dos contratos*

⁴ Art. 20 da Resolução CMN 4.192/13



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

de dívidas de longo prazo da Caixa junto ao FGTS já firmados anteriormente, não há que se falar em injeção de recursos novos aportados pelo FGTS. O valor em espécie já tinha sido aportado pelo Fundo no momento da execução dos contratos de abertura e concessão de crédito firmados anteriormente. Cada um dos contratos de dívida subordinada originou uma dívida de longo prazo entre a Caixa e o FGTS.

36. No que se refere ao prêmio de risco, normalmente dívidas subordinadas têm uma taxa de remuneração aos credores maior que a remuneração de outras dívidas, por representarem um risco maior. No entanto, na subordinação efetuada em o agente financeiro e o agente operador do FGTS não foi fixado nenhum prêmio de risco. Segundo a equipe de auditoria, uma série de peculiaridades faz com que não seja razoável a exigência de prêmio de risco, uma vez que na essência não houve majoração substancial de risco para o FTS. As peculiaridades relacionadas são:

- a) a dívida subordinada originou-se de repactuação de contratos já existentes, portanto o FGTS já estava sujeito ao risco antes mesmo da subordinação pactuada.
- b) a Caixa, por ser uma instituição financeira federal, não está sujeito à falência ou à liquidação, pois há, em última instância, a expectativa de que a União honraria a dívida, no caso da ocorrência de um passivo a descoberto da Caixa.
- c) a perda de parte do investimento, normalmente fixado em contratos de dívida subordinada quando há o desenquadramento dos limites operacionais do agente financeiro, não alcança os recursos oriundos do FGTS ou do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). No caso de desenquadramento, enquanto a Caixa não retornar aos limites operacionais, a mesma não efetuará o pagamento do principal e dos juros da dívida, que à época não se encontrar quitada, sendo o pagamento prorrogado automaticamente até que a Caixa retorne ao nível de enquadramento legal exigido. No entanto, sobre o valor total da dívida incidirão atualização monetária e juros capitalizados mensalmente na taxa equivalente aos contratos então vigentes. Se o saldo devedor não estiver totalmente liquidado no prazo de amortização, o valor residual será exigível e cobrado juntamente com a última prestação do contrato.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

37. Dessa forma, o único risco adicional do FGTS em relação à subordinação foi uma possível alteração no seu fluxo de caixa, no caso de desenquadramento da Caixa dos seus limites operacionais.

38. Feitos esses esclarecimentos, a equipe de auditoria passou a responder as perguntas realizadas pela CDEIC acerca da dívida subordinada, a seguir sintetizadas:

ii. Quais são as operações, datas de contratação, valores contratados, valores e datas das quitações ocorridas, vencimentos e a composição dos encargos de todas as operações já realizadas;

39. De acordo com o relatório que resultou no Acórdão TCU nº 362/2017-Plenário, o valor contratado junto à Caixa Econômica Federal é de R\$ 19,4 bilhões. O valor atual da dívida subordinada é de R\$ 22,2 bilhões. Houve uma amortização de R\$ 2,8 milhões, conforme se verifica nas demonstrações de 2015 da Caixa. Já a dívida não subordinada da Caixa como FGTS é de R\$ 189 bilhões. Logo a dívida subordinada representa 11% da dívida total da caixa para com o FGTS Seguem abaixo os valores contratados (item 95 e 96 do relatório).

Dívida Subordinada da CAIXA junto ao FGTS

Autorização Dívida Subordinada	Nº Contrato	Data Assinatura	Data Término Carência	Taxa de Juros	Prazo Retorno	Valor Contratado	Valor da Dívida
Resolução CCFGTS 481/2005	177.603-18	11/10/2005	20/02/2013	6,125	84 meses	3.439.716.658,65	3.146.319.353,70
Resolução CCFGTS 650/2010	361.948-76	30/08/2011	20/05/2019	5.837	83 meses	3.000.000.000,00	4.198.547.765,68
Resolução CCFGTS 690/2012	389.960-34	29/06/2012	20/06/2020	4,967	145 meses	3.000.000.000,00	3.332.976.030,29
Resolução CCFGTS 748/2014	447.506-60	17/10/2014	20/05/2020	5,031	163 meses	3.000.000.000,00	3.392.765.250,43
	449.919-93	17/12/2014	20/06/2024	4,697	164 meses	4.000.000.000,00	4.448.622.094,35
	461.319-85	18/09/2015	20/03/2030	4,651	129 meses	3.000.000.000,00	3.179.042.112,70
Total						19.439.716.658,65	22.198.273.107,15



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

iii. Se a rentabilidade para o FI-FGTS é maior que a rentabilidade média, dos últimos cinco anos, ano a ano, conseguida pelo FI-FGTS nas outras operações;

40. No relatório que resultou no Acórdão TCU nº 362/2017-Plenário, é esclarecido que a dívida subordinada foi realizada com o FGTS e não com o FI-FGTS, que são instituições distintas. Para a equipe de auditoria a resposta à questão restou prejudicada, tendo em vista que a dívida subordinada tratou-se de repactuação das dívidas já existentes entre o agente financeiro e o agente operador, e não necessariamente de um novo investimento do FGTS. Nessa repactuação não houve alteração de taxa de juros. Além disso, a equipe destaca que o cerne da operação não foi a obtenção de um retorno financeiro para o FGTS, mas sim permitir à caixa o aumento de seu Patrimônio de Referência para continuidade de operação com recursos do FGTS.

41. Pondo de parte a questão relativa à dívida subordinada e nos restringindo especificamente à rentabilidade do FI-FGTS, entendemos que o FI-FGTS dispõe de um patrimônio líquido relevante, da ordem de R\$ 31,8 bilhões em 2016, advindos de variados investimentos: títulos públicos (R\$ 6,7 bilhões), debêntures (R\$ 12,9 bilhões), cotas de fundos de investimentos (R\$ 3,1 bilhões), ações sem cotação em bolsa (R\$ 5,2 bilhões), ações com cotação em bolsa (R\$ 2,5 bilhões), dentre outros.

42. Alguns desses investimentos são avaliados pelo método de equivalência patrimonial, cujos valores respectivos poderão vir a ser significativamente diferentes quando da sua efetiva realização. Nesse sentido, acreditamos ser necessário que o TCU se manifeste quanto à adequação da avaliação desses investimentos; quanto à adequação das provisões lançadas, especialmente as relacionadas à redução ao valor recuperável; e quanto à capacidade de continuidade operacional das companhias investidas.

43. Também nos parece de bom alvitre que seja verificada se a rentabilidade do FI-FGTS frente às demais aplicações do FGTS é satisfatória, tendo em vista que esta PFC foi criada com a finalidade de se verificar as contas e operações do FGTS, de modo a contribuir para sustentabilidade do FGTS.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

iv. Se há conflito de interesses entre os quotistas do FI-FGTS, que querem uma valorização maior de suas quotas, e a Caixa Econômica Federal, ocupando o papel de administradora do FI-FGTS;

44. No relatório que resultou no Acórdão TCU nº 362/2017-Plenário, é esclarecido que *no caso concreto das operações de dívida subordinada, não foi identificado nenhum indício da ocorrência de conflito de interesses. Pelo contrário, havia uma aparente convergência de interesses, tanto do governo como dos trabalhadores, uma vez que a solução adotada possibilitou o aumento do capital mínimo requerido da Caixa, de forma a permitir a continuidade normal das operações com os recursos do FGTS.*

v. Qual é a vantagem para os quotistas do Fundo nessas operações de dívida subordinada;

45. Segundo o relatório que resultou no Acórdão TCU nº 362/2017-Plenário, houve apenas uma reclassificação contábil dos créditos do FGTS com vencimento superior a cinco anos, sem qualquer alteração do seu fluxo de caixa, pelo menos a princípio, bem como da sua rentabilidade. Sendo assim, condições, do ponto de vista econômico-financeiro do Fundo, a operação foi neutra. Além disso, a realização das operações de dívida subordinada permitiu à CAIXA continuar aplicando os recursos oriundos do FGTS nas áreas de infraestrutura, saneamento e habitação. Para a equipe de auditoria tanto os cotistas do FGTS quanto a sociedade e as pessoas jurídicas que atuam nessas áreas foram beneficiados, uma vez que permitiu a continuidade dessa modalidade de crédito.

vi. Se as operações de dívida subordinada não maculariam a transparência da contabilidade pública nacional;

46. Segundo relatório que resultou no Acórdão TCU nº 362/2017-Plenário, não foi detectado nenhum indício de mácula da transparência da contabilidade pública nacional. Houve apenas uma reclassificação contábil de dívidas e exigíveis já existentes. Desse modo, pelo menos diretamente, não houve sequer reflexos na contabilidade pública nacional, até por que, a Caixa, como uma empresa pública regida principalmente sobre as normas de direito privado, possui contabilidade segregada da contabilidade da União.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

E. Resposta ao item 4 do Ofício nº Pres. nº 398/2015-CDEIC:

a. Se houve a quitação dos débitos que motivaram a criação da contribuição social, instituída pelo art. 1º da Lei Complementar 110, de 29 de junho de 2001.

i. Acórdão TCU Nº 370/2016-Plenário - TC 031.505/2015-5

Acórdãos relacionados:

1. Acórdão ainda não proferido - TC nº 033.576/2013-0

47. No relatório que resultou no Acórdão TCU nº 370/2016-Plenário é esclarecido que, em auditoria realizada por aquela corte de contas no âmbito TC nº 033.576/2013-0, que trata da prestação de contas do FGTS relativa ao exercício de 2012, a equipe de auditoria concluiu que os débitos que motivaram a criação da contribuição social, instituída pelo art. 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, foram quitados (parágrafo 7 e 8 do citado relatório).

48. No entanto é destacado no relatório que a conclusão quanto à quitação dos débitos é advinda da unidade técnica do TCU. O processo encontra-se em fase de elaboração do parecer do Ministério Público junto ao TCU e ainda não é o posicionamento formal e final do Tribunal acerca dessa matéria. Por essa razão, o TCU propõe-se a enviar posteriormente a esta Comissão o acórdão que vier a ser proferido acerca do TC nº 033.576/2013-0 (parágrafo 9 e 10 do citado relatório).

II. - VOTO:

49. Em face do exposto, concluo meu voto pelo encerramento e arquivamento da presente Proposta de Fiscalização e Controle por considerar que as informações remetidas pelo TCU demonstram, pelos vários processos instalados no âmbito do Tribunal, a plena fiscalização das contas e operações desenvolvidas no âmbito do FGTS e que os processos pendentes (TC 16.938/2015-1 e TC 033.576/2013), cujos resultados posteriormente serão encaminhados a esta Comissão, cumprem seu objetivo de monitorar e acompanhar uma gestão eficiente do Fundo.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado **VINICIUS CARVALHO**

Relator