

## PEDIDO DE RESCISÃO

**PROCESSO Nº** : 21038-2/2010  
**PRINCIPAL** : Fundo Municipal de Previdência Social de Guarantã do Norte  
**ASSUNTO** : Pedido de Rescisão - **Defesa**  
**GESTOR** : Leopoldino Rosado de Oliveira – ex-Diretor Presidente  
**RELATOR** : Cons. Waldir Júlio Teis  
**INFORMAÇÃO** : Francisco Evaldo Ferreira Leal

### I. INTRODUÇÃO

Trata-se de Pedido de Rescisão Pelo Ministério Público de Contas (MPC) em face dos Acórdãos nrs. 1639/2008 e 2595/2009 proferidos nos autos dos processos nrs. 32786/2008 e 84980/2009, respectivamente, os quais tratavam das contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores do Município de Guarantã do Norte (PREVIGUAR), nos exercícios de 2007 e 2008, sob a administração do Sr. Leopoldino Rosado de Oliveira, em razão da superveniência de novos elementos de prova capazes de desconstituir os anteriormente produzidos.

Os autos retornam a esta SECEX, em virtude da juntada das manifestações de defesa apresentadas Sr. Leopoldino Rosado de Oliveira, às fls. 518/547-TCE.

### II. DOS FATOS IRREGULARES

Os fatos irregulares, os responsáveis e suas condutas são bem informados do Pedido de Rescisão e no Relatório Preliminar, os quais se resumiram na seguinte irregularidade:

**Aquisição de títulos públicos federais com sobrepreço no valor histórico de R\$ 832.515,8494, correspondente a 30.405,9842 UPFs/MT, no exercício de 2007; e no valor histórico de R\$ 234.109,7565, correspondente a 7.766,1659**

UPFs/MT, no exercício de 2008; totalizando o valor de R\$ 1.066.625,6059, correspondente a 38.158,067 UPFs/MT nos dois exercícios (fls. 6, 30 e 60-TCE).

O valor do sobrepreço foi calculado conforme metodologia apresentada às fls. 9 a 30 e 45 a 60-TCE.

A conduta do responsável foi informada às fls. 30 a 35 e 61 a 63-TCE, principalmente quanto à inobservância da regra contida no art. 66, IV, da Lei Complementar Municipal 91/2005, e das Resoluções do Banco Central, vigentes à época<sup>1</sup>.

### III. DO CONHECIMENTO DO PEDIDO DE RESCISÃO E PROVIDÊNCIAS

O Pedido de Rescisão do **Acórdão n. 2595/2009** foi conhecido pelo Conselheiro Relator, **não sendo admitido o Pedido de Rescisão do Acórdão n. 1639/2008** dado o transcurso de mais de 2 (dois) anos de sua irrecorribilidade, conforme decisão de fl. 267-TCE, de 14 de março de 2011, **restando somente à irregularidade**

1 **RESOLUÇÃO BACEN Nº 3.506, DE 26 DE OUTUBRO DE 2007 (Norma vigente de 30/10/ 2007 até 27/09/2009)**

Art. 22. São obrigações dos gestores dos recursos dos regimes próprios de previdência social:

(...)

§ 2º Na aplicação dos recursos do regime próprio de previdência social em títulos e valores mobiliários, conforme disposto nos incisos I e III do § 1º do art. 21, o responsável pela gestão, além da consulta às instituições financeiras, deverá observar as informações divulgadas, diariamente, por entidades reconhecidamente idôneas pela sua transparência e elevado padrão técnico na difusão de preços e taxas dos títulos, para fins de utilização como referência em negociações no mercado financeiro, antes do efetivo fechamento da operação.

(...)

Art. 30. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 31. Fica revogada a Resolução nº 3.244, de 28 de outubro de 2004, publicada no Diário Oficial da União de 1º de novembro de 2004.

**RESOLUÇÃO BACEN Nº 3.790, DE 24 DE SETEMBRO DE 2009 - DOU DE 28/09/2009 (Vigente a partir de 28/09/2009)**

Art. 20. Na aplicação dos recursos do regime próprio de previdência social em títulos e valores mobiliários, conforme disposto nos incisos I e III do § 1º do art. 19, o responsável pela gestão, além da consulta às instituições financeiras, deverá observar as informações divulgadas, diariamente, por entidades reconhecidamente idôneas pela sua transparência e elevado padrão técnico na difusão de preços e taxas dos títulos, para fins de utilização como referência em negociações no mercado financeiro, antes do efetivo fechamento da operação.

(...)

Art. 28. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 29. Fica revogada a Resolução nº 3.506, de 26 de outubro de 2007.

**relativa à aquisição de títulos públicos federais com sobrepreço no valor histórico de R\$ 234.109,7565, correspondente a 7.766,1659 UPFs/MT, no exercício de 2008.**

Na mesma decisão determinou a notificação do Sr. Leopoldino Rosado de Oliveira – ex-Diretor Presidente do PREVIGUAR, para apresentar sua defesa e encaminhamento a este SECEX para análise.

#### **IV. DAS MANIFESTAÇÕES APRESENTADAS**

##### **Manifestações do Sr. Leopoldino Rosado de Oliveira – ex-Diretor Presidente do PREVIGUAR (fls. 527/547-TCE)**

No entender do defendente, pelo fato de o RPPS poder aplicar no segmento de renda fixa, até 100% (cem por cento) em títulos de emissão do Tesouro Nacional registrados no SELIC, por si só demonstraria a retidão do ato praticado no PREVIGUAR, uma vez que nesses ativos o risco de crédito é nulo, tendo em vista que o devedor é o Governo Federal.

Com fundamento no art. 71, II, d, da Lei 8666/93, entende não haver exigência de realização de procedimento licitatório para aquisição/venda de títulos do Tesouro Nacional.

Apresentou considerações sobre os instrumentos utilizados pelo Banco Central (depósito compulsório, redesconto de liquidez e open market) para atingir metas das políticas fiscal, cambial e monetária. Em razão de interesse momentâneo do Banco Central em fazer o ajuste da política monetária através de operações de títulos, os preços de compra e de venda podem variar como os preços de qualquer mercado, em razão da demanda e das diversas expectativas do mercado. Nessa esteira, o defendente entende ser impossível se aferir os preços prováveis de um determinado título público em qualquer dia do ano. Ou seja, não é possível estabelecer um preço fixo para um título público. O que se faz seriam meras especulações de mercado, e isso ocorre diariamente nas bolsas de valores. Se fossem previsíveis tais valores, mesmo que por entidade como ANBIMA, não haveria perdas como vem ocorrendo ultimamente em outros tipos de investimentos,

em vários municípios tiveram perdas consideráveis em seus investimentos até então “seguros”. O mercado financeiro é extremamente volátil.

Ressalta o defendente que as operações ocorrem, em sua maioria (99.99%), em mercado de balcão não organizado, sendo que nenhum comprador/vendedor consegue saber, no momento em que compra ou vende, se o título vai “subir” ou “descer”, ainda que exista ou não melhor oferta, pois as informações não ocorrem em tempo real.

Além disso, mesmo que estivesse comprando ou vendendo com preços fora de mercado, não poderia a operação ser objeto de leilão, uma vez que somente as duas sabiam naquele momento da operação.

Entende que, ao adquirir um título, o que importa ao comprador é o que tal título vai render, do momento da compra (custo de oportunidade) até o momento da venda. Prejuízos hipotéticos apurados pelo critério de comparação entre preços na data da compra, não poderia ser considerados, pois o que norteia a qualquer avaliação de investimento seria o preço da venda comparado com o custo de oportunidade à época da realização da operação.

Dessa forma, passado o tempo, compara-se o resultado (compra de título) com o que se poderia ter feito (manutenção dos recursos nos fundos de investimentos). Se ao final, o resultado financeiro for superior àquele do custo de oportunidade, a operação teria sido um sucesso, caso contrário seria erro de estratégia.

Destaca que na decisão de venda ou compra de ativos, sempre tem a expectativa de auferir ganhos. Basicamente, são analisadas duas variáveis: expectativa de rentabilidade e cobertura do cálculo atuarial. Tem-se, portanto, que, se os preços satisfizeram as premissas existentes, os títulos são adquiridos ou então vendidos. A análise é comparativa de custo de oportunidade e de segurança entre estar neste ou naquele investimento. O que visa é a cobertura da meta atuarial.

Com fundamento no art. 9º da Portaria MPS 403/2008<sup>2</sup>, entende que a obrigação da gestão do PREVIGUAR seria de conseguir em seus investimentos a

---

2 Art. 9º A taxa real de juros utilizada na avaliação atuarial deverá ter como referência a meta estabelecida para as aplicações dos recursos do RPPS na Política de Investimentos do RPPS, limitada ao máximo de 6% (seis por cento) ao ano.

reposição salarial (IPCA), mais juros reais de 6% no ano. Caso este índice não fosse atingido, deveria a Administração Municipal, arcar com a diferença, mesmo à custa de prejudicar outros setores da administração pública como saúde e educação.

Assim, tomou a iniciativa de resolver essa questão adquirindo títulos públicos do tipo NTN-F com vencimento em 01/07/2017, como mostra a tabela constante na fl. 533-TCE, as rentabilidades superaram com folga a meta atuarial de juros reais de 6% ao ano, alguns superaram o dobro da meta, como os títulos adquiridos em 06 de novembro de 2008.

Salienta que as aquisições de títulos públicos adquiridos pelo PREVIGUAR, foram feitas em um momento de queda da taxa SELIC, onde as demais aplicações financeiras obrigatórias ao RPPS encontravam-se em queda de rendimentos, passando de 13% para 7% ao longo dos anos seguintes. A aplicação dos recursos da PREVIGUAR nos referidos títulos que possuem juros prefixados que variam entre 8,5% a 12% ao ano, proporcionou ganhos de cupons de juros bem superiores aos pagos pelas outras aplicações atreladas à taxa SELIC inerentes ao RPPS, além do não pagamento de taxa de administração altíssimas cobras pelas instituições financeiras que administram esses fundos de investimentos criados para atender os RPPSs.

Às fls. 535/536TCE, o defendente defende a vantajosidade da aplicação em títulos públicos, ao invés de fundos.

À fl. 536-TCE informa sobre a impossibilidade de adquirir títulos públicos diretamente do Banco Central; que o a gestão do PREVIGUAR cotou, comprou e vendeu títulos públicos por intermédio de instituições devidamente autorizadas.

Sobre a jurisprudência aplicada, às fls. 537/539-TCE, apresentou entendimentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre o assunto, nos quais todos os processos foram arquivados. Afirma ter anexado cópia das decisões<sup>3</sup>.

Processo 026373/026/06, que tratou das contas do Fundo de Previdência Municipal de Velentim Gentil, relativas ao exercício de 2004:

---

<sup>3</sup> Informa-se que o defendente apresentou apenas a peça argumentatória, de fls. 527/547-TCE, sem mais documentos até a fl. 551-TCE.

Os Títulos Públicos Federais, quando negociados no mercado secundário (entre instituições financeiras ou com investidor de menor porte) são regulados pelas oscilações do mercado – é o chamado mercado livre – porque, quanto maior a procura, mais alta será a sua cotação, apresentando as variações de acordo com os volumes negociados.

(Grifos do defendente. Transcrito da fl. 537-TCE).

Outra decisão foi apresentada no processo TC-4167/026/06, referente ao Instituto de Previdência dos Servidores de Ourinhos:

No que tange a questão suscitada pela auditoria referente à aquisição de Títulos do Tesouro Nacional (NTN-F) em valor superior ao referencial de mercado, divulgado pelo site do Tesouro Nacional, **entendo que está devidamente justificada pela origem** (Grifo Nosso DOC X).

(Transcrito da fl. 537-TCE)

Às fls. 538/539-TCE apresentou questionamento parecidos feitos ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Barretos, no inquérito civil nº 013/08, o qual foi arquivado.

Segundo informa o defendente, com a finalidade de ter maior esclarecimento sobre a matéria o Promotor Dr. Aluísio Antonio Maciel Neto, recorreu ao Centro de Apoio Operacional à Execução, órgão especializado do Ministério Público do Estado de São Paulo, que teria concluído pelas dificuldades operacionais do Instituto de Barretos:

Pode-se observar que os PU's de compra em três operações foram iguais aos PU's máximos. **Este fato não indica perdas**. Informa que as compras poderiam, hipoteticamente, ter sido mais vantajosas, pois quando maior o preço unitário de compra menos o rendimento potencial do título.

**Entretanto encontrar os valores dos PU's a partir das taxas é uma operação matematicamente complicada.**

(SIC. Transcrito da fl. 538-TCE, com grifos do defendente. Não acostou os documentos de origem desta informação)

Informou o defendente que o Promotor teria decidido pelo arquivamento, com base na seguinte decisão:

De outro lado, a culpa também não se verifica em virtude do instituto de previdência social ter, antes de serem realizadas as operações financeiras, consultado outras instituições financeiras e corretoras para, assim, adquirirem os títulos públicos com menores preços apresentados. Providência esta que o próprio setor técnico do Ministério Público destacou e avalizou.

(...)

Outrossim, pelos documentos juntados pela empresa Riskoffice, denota-se que esta realizou o devido assessoramento nas operações financeiras realizadas pelo Instituto comprou títulos com vencimentos que não extrapolaram o ano em que sua cura prevista pelo cálculo atuarial apontou que as despesas seriam maiores do que as receitas; ratificou, **ainda, que o aludido instituto realizou consultas prévias em quatro instituições financeiras e duas corretoras antes de efetivar a compra dos títulos públicos, escolhendo aquela que ofereceu o preço mais baixo.**

Em relação à taxa ANBIMA, o defendente salienta que os preços tomados com referência para o apontamento do sobrepreço não foram obtidos de sites oficiais, como, por exemplo, Banco Central do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE ou CVM. Mas foram obtidos de uma associação de classe privada (ANBIMA), que consiga na primeira página do site uma declaração de exoneração de responsabilidade da ANBIMA, disponível no endereço eletrônico <https://www.andima.com.br/responsabilidades.asp>:

A ANDIMA - Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro disponibiliza em seu site informações, notícias, dados e opiniões ("informações") de interesse do mercado financeiro, geradas por sua equipe técnica ou por outras entidades pertencentes ou não ao Sistema Financeiro Nacional.

Alertamos os usuários, entretanto, que **todas as informações divulgadas no site da ANDIMA, seja de que natureza for, possuem caráter e objetivos estritamente referenciais e indicativos, não devendo jamais ser consideradas ou utilizadas como números, estatísticas, opiniões ou dados oficiais, recomendações de investimento ou como fundamento para a realização de transações comerciais, financeiras ou quaisquer outras disponíveis no mercado.**

A ANDIMA, portanto, por não garantir a **acurácia, pontualidade, integridade ou perfeição das informações veiculadas em seu site, não se responsabilizará**, igualmente, por eventuais danos ou prejuízos em que venha a incorrer o usuário por sua utilização para quaisquer

fins, **assumindo, neste caso, o próprio usuário que delas fizer uso, integral e exclusiva responsabilidade.**  
(Grifos do defendente)

Com base nesse termo de responsabilidade, ressalta o defendente que a própria ANDIMA não garante a acurácia das informações dos negócios realizados.

Traz, também, aos autos informações sobre a metodologia de precificação e de cálculo dos Títulos Públicos Federais da ANDIMA, extraída do Anexo VI do Código Operacional do Mercado:

(...) Em termos metodológicos, a melhor informação para a precificação seria aquela que tivesse como origem as próprias negociações realizadas entre os participantes do mercado e registradas em sistemas eletrônicos. **A realidade do mercado secundário brasileiro, entretanto, afasta, pelo menos temporariamente, esta possibilidade.**

(...)  
No caso dos títulos públicos, as informações do universo das operações registradas no SELIC, divulgadas pelo Banco Central **com defasagem de um dia**, revelam que boa parte dos vencimentos dos títulos em mercado (incluindo-se, apenas, as LTN, NTN-D, NBC-E, LFT, NTN-C, NTN-B e NTN-F) **registra número de negócios extremamente reduzido diariamente e, freqüentemente, não contabilizam um único negócio.** Neste contexto, a solução metodológica encontrada pela ANDIMA para o problema da liquidez reduzida foi a criação de uma amostra de informantes – (...) **independentemente de ter ocorrido negócio com o papel.**

**Na prática, como o número de negócios é pequeno e disperso entre os diversos vencimentos,** as informações de Taxas Máximas e Mínimas – que refletiriam transações ou spreads abertos ao longo do dia – que chegam à ANDIMA. Já **não são suficientes para que possam ser apuradas taxas para todos os papéis e seus respectivos vencimentos** para a coluna Taxas Indicativas, o volume de informações enviadas e a metodologia de cálculo das taxas médias ... fazem com que a maior parte dos vencimentos sejam precificados (...).

(Grifos do defendente)  
(Transcrito da fl. 541-TCE)

Com base nesse excerto o defendente entende que os indicativos da ANBIMA não seriam seguros e precisos, pois são baseados em negócios que não se realizaram, em preços que não foram objeto de nenhuma operação; que a adoção de critérios comparando “mínimos, máximos e médias” e “operações não realizadas” não refletiriam prejuízos, mas, quando muito, perdas eventuais oportunidades decorrentes de oscilações somente detectáveis posteriormente porque os preços oscilam durante todo o dia.

Como a maioria das operações ocorreram em mercado de balcão não organizado, nenhum comprador ou vendedor conseguiria saber, no momento em que exista ou não a melhor oferta. Entende que na hora da compra, o que importa é o que o título vai render (custo de oportunidade).

Afirma que na metodologia de classificação das instituições, leva em consideração *“todos os vencimentos de NTN-B, NTN-C, NTN-F, e LFT que registraram número de operações  $\geq 3$  e quantidade negociada  $\geq 30.000$  títulos”*. Mas os negócios realizados pelo PREVIQUAR foi de no máximo 2.225 títulos.

Entende que as operações em lotes fracionários não entram no escopo do “apurado” pela ANBIMA. Portanto, são parâmetros que não se poderiam ser utilizados.

Alega que o preço de atacado é diferente do preço de varejo, em razão disso, o lote padrão (10.000 títulos) é diferente do lote fracionário. Os lotes fracionários não fazem parte do mercado.

Noticia o defendente que as associações estaduais dos Estados de São Paulo – APPEPREM, Rio de Janeiro – AEPREMERJ, Rio Grande do Sul – AGIP, Espírito Santo – ACIP, Paraná – APEPREV, Pará e Amapá – ASSIPA e Minas Gerais – AMIPREM, além da Associação Nacional de Previdência – ABIPEM, protocolaram em 16 de outubro de 2008, documento ao Ministro da Previdência, que dentre outras indagações, questionam:

2. Quem elegeu o nível de diferença mínima entre os valores indicados pela ANDIMA e os valores efetivamente praticados pelos RPPS? Qual o normativo deste Ministério que fez indicação e qual o fundamento utilizado para fixação da linha de corte entre os procedimentos ditos regulares e os que apresentam “diferenças negativas”?

3. Qual o ato normativo que elegeu a Andima como órgão responsável pela parametrização dos preços de mercado dos títulos públicos federais, já que a própria associação nega esta função às informações disponibilizadas, eis que mera indicação?

Diante das dúvidas suscitadas, o defendente entende que “a parametrização evocada pela fiscalização [do Ministério da Previdência Social] era de fato ‘secreta’, uma vez que não houve normativo algum que impusesse aos RPPS alguma obediência que esses deixaram de seguir”.

Entende como injusta a forma como a fiscalização externa vai aos RPPSs depois de dois ou três anos após, e coletam o referencial da ANBIMA no dia da negociação e apontam as possíveis diferenças, como se os responsáveis pelo RPPS fossem capazes de conhecer as informações da ANBIMA sobre o dia no qual as operações foram feitas em tempo real.

Entende que deve ser considerada a crise pela qual passou o mercado financeiro durante o período em que ocorreram as operações do objeto da análise. A bolsa de valores perdeu 80% de seu valor patrimonial entre outros fatos citados às fls. 544/546-TCE.

## V. ANÁLISE DAS MANIFESTAÇÕES APRESENTADAS

Inicialmente, informa-se que o defendente apresentou apenas a peça argumentatória, de fls. 527/547-TCE), sem mais documentos.

A culpa do ex-diretor do PREVIGUAR decorre da desobediência ao §2º do art. 22 da Res. Bacen 3.506, vigente a partir de 30 de outubro de 2007, o qual dispõe que, além da consulta às instituições financeiras, observar as informações divulgadas, diariamente, por **entidades reconhecidamente idôneas pela sua transparência e elevado padrão técnico na difusão de preços e taxas dos títulos, para fins de utilização como referência em negociações no mercado financeiro**, antes do efetivo

fechamento das operações realizadas durante o exercício de 2008, bem como por deixar de submeter à apreciação do Conselho Curador as operações realizadas, nos termos do art. 66, IV, da Lei Complementar Municipal 91/2005.

É pacífico o entendimento de que a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA), antiga ANDIMA, é uma instituição que atende esses requisitos. Por isso que os preços unitários ANBIMA são utilizados como referência na apuração de dano nessas operações, nas quais os gestores não comprem o estabelecido nas Resoluções do BACEN.

Importante ressaltar que este Tribunal reconhece a utilização dos preços ANBIMA como referência nas negociações de Títulos, conforme Resolução Normativa n. 19/2011, *in verbis*:

**NOTA TÉCNICA APROVADA PELA RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 19/2011**  
**REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. APLICAÇÃO DE**  
**RECURSOS**  
**PREVIDENCIÁRIOS EM TÍTULOS PÚBLICOS.**  
**POSSIBILIDADE. REQUISITOS LEGAIS.**

1. É legal a aplicação dos recursos dos RPPS em títulos do Tesouro Nacional registrados no SELIC, desde que observados os requisitos previstos nos atos normativos do Conselho Monetário Nacional que tratam da matéria.
2. Pesquisa de Preços: Para fins de definição do limite de preço dos títulos públicos a serem negociados pelos RPPS, o gestor do fundo de previdência deve observar os seguintes requisitos antes do fechamento do negócio:
  - a) cotação eletrônica de preços junto às instituições financeiras por meio de plataformas eletrônicas de negociação, a exemplo do CetipNet e Sisbex;
  - b) **consulta aos preços e informações divulgadas, diariamente, pela ANBIMA, entidade reconhecidamente idônea pela sua transparência e elevado padrão técnico na difusão de preços e taxas de títulos públicos, os quais são utilizados como referência em negociações no mercado financeiro;**
  - c) verificação da aderência do PU ANBIMA com os preços efetivamente praticados no mercado, considerando para tanto o histórico de operações

constantes do SELIC;

d) justificativa do limite de preço definido pelo RPPS e de eventuais incompatibilidades entre o PU negociado e o PU ANBIMA.

3. Realização das Operações: As operações de compra e venda de títulos públicos federais dos RPPS devem ser promovidas por meio de pregões em plataformas eletrônicas administradas por sistemas autorizados a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários, a exemplo das plataformas CetipNet e Sisbex, tendo por objetivo propiciar maior competitividade e transparência às operações realizadas.

## **TRIBUNAL DE CONTAS. CONTROLE DAS OPERAÇÕES DOS RPPS COM TÍTULOS PÚBLICOS.**

### **CRITÉRIOS PARA APURAÇÃO E CÁLCULO DO DANO.**

1. O Tribunal de Contas tem competência para controlar as operações com títulos públicos realizadas pelos RPPS sob o aspecto da legalidade, legitimidade e economicidade.

**2. Para fins de verificação da adequação dos preços dos títulos negociados pelos RPPS às condições de mercado deve-se considerar o PU ANBIMA como parâmetro de controle, com base nos seguintes procedimentos:**

- a) levantamento das informações da operação analisada;
- b) levantamento dos PU's ANBIMA e SELIC da data da operação analisada e dos dias anteriores, correspondente a uma amostra suficiente para refletir as condições de mercado;
- c) comparação dos PU's de negócio, SELIC e ANBIMA em cada data, a fim de evidenciar a variação entre eles;
- d) revisão analítica dos dados a fim de verificar se o PU de negócio encontra-se compatível com as condições de mercado, considerando-se para tanto o PU ANBIMA e sua aderência aos PU's SELIC.

(...)

6. Para apuração da responsabilidade pelo dano, deve-se considerar as condutas individuais de todos os envolvidos, a fim de se identificar a

responsabilidade subjetiva de cada gestor e/ou servidor dos RPPS, bem como a responsabilidade solidária das instituições financeiras e consultorias que intermediaram e/ou assessoraram a operação.

(grifou-se)

O argumento de que o RPPS pode aplicar no segmento de renda fixa, até 100% (cem por cento) em títulos de emissão do Tesouro Nacional, por si só demonstraria a retidão do ato praticado, considerando que nesses ativos o risco de crédito é nulo, tendo em vista que o devedor é o Governo Federal, não merece prosperar, pois a irregularidade não trata sobre o percentual que um RPPS pode aplicar no segmento de renda fixa, nem se apontou a necessidade de realização de licitação, nos termos de Lei 8666/93, que regulamentou o art. XXI da CF/1988. Quando os Doutos Procuradores de Contas citaram o art. 37 da Carta Constitucional, foi para fundamentar o dever de a gestão observar os princípios da eficiência e economicidade (fls. 07/08-TCE).

O argumento de não ser possível se aferir os preços prováveis de determinado título, considerando que a maioria das operações ocorre em mercado de balcão não organizado, não deve ser aceito neste momento como justificativa para o descumprimento do § 2º do art. 22 da Res. Bacen 3.506/2007. Essa obrigação está vigente desde 30 de outubro de 2007, o somente agora, em 2013, o defendente alega a impossibilidade de seu cumprimento. Isso é mais uma prova do deliberado descumprimento da norma durante a gestão do defendente.

Mesmo que o jurisdicionado não tivesse condições de acessar as informações da ANBIMA, também não restou comprovado nestes autos que fez consultas a outras fontes de informação sobre preços de títulos públicos, em obediência ao §2º do art. 22 da Res. Bacen 3.506/2007.

A respeito, dispõe a Resolução Normativa 19/2011 deste Tribunal:

2. Pesquisa de Preços: Para fins de definição do limite de preço dos títulos públicos a serem negociados pelos RPPS, o gestor do fundo de previdência deve **observar os seguintes requisitos antes do fechamento do negócio:**

a) cotação eletrônica de preços junto às instituições financeiras por meio de

plataformas eletrônicas de negociação, a exemplo do CetipNet e Sisbex; b) consulta aos preços e informações divulgadas, diariamente, pela ANBIMA, entidade reconhecidamente idônea pela sua transparência e elevado padrão técnico na difusão de preços e taxas de títulos públicos, os quais são utilizados como referência em negociações no mercado financeiro; c) verificação da aderência do PU ANBIMA com os preços efetivamente praticados no mercado, considerando para tanto o histórico de operações constantes do SELIC; d) justificativa do limite de preço definido pelo RPPS e de eventuais incompatibilidades entre o PU negociado e o PU ANBIMA.

Na mesma direção tem-se o entendimento do Estudo Técnico sobre aplicação de recursos dos RPPS em títulos públicos, elaborado pela Consultoria Técnica deste Tribunal:

112. No entendimento daqueles que defendem que os títulos são negociados em regime de livre mercado e que seus preços são estabelecidos pela relação entre oferta e demanda (alegação “b”), não há como precisar o melhor momento do dia para se comprar um título em baixa, evitando dessa forma a compra em alta ou por valores maiores.

113. No que tange a esse argumento, deve-se esclarecer que **a utilização do PU ANBIMA como parâmetro de mercado** não objetiva estabelecer uma tabela de preços para os títulos públicos, mas sim **solucionar uma falha de mercado, pois, justamente em razão da falta de transparência do mercado secundário de títulos públicos, ensejada pela forma de negociação em balcão, que não permite o conhecimento das intenções de negócio por todos os operadores do mercado**, e ainda em virtude da frequência de irregularidades ocorridas em operações com títulos públicos com prejuízo aos RPPS, conforme demonstrado no sub-título anterior, é que o Conselho Monetário Nacional estabeleceu a necessidade dos gestores dos RPPS pautarem seus negócios em informações utilizadas como referência em negociações no mercado financeiro, destacando-se como tal o PU ANBIMA. (Grifou-se)

Quanto ao entendimento de que, ao adquirir um título, o que importa ao comprador é a análise do custo de oportunidade, bem como da análise comparativa entre a aplicação em títulos públicos e fundos; devem ser desconsideradas, pois, essas análises não estão sob exame nos presentes autos.

Transcreve-se abaixo o entendimento consignado no Estudo Técnico sobre aplicação de recursos dos RPPS em títulos públicos, elaborado pela Consultoria Técnica deste Tribunal:

105. Em relação à segunda alegação, de que mesmo para aquisição de títulos públicos em valores superiores ao de mercado a operação poderia ser rentável ao RPPS, não havendo perdas do capital aplicado, **deve-se mencionar que o prejuízo apurado não decorre do rendimento auferido ou não, mas de que no momento da compra poderia ter pago um valor menor pelos mesmos títulos, o que representaria um lucro bem maior do que o auferido nas condições em que os títulos foram adquiridos.**

106. Esse é o entendimento esposado pelo Tribunal de Contas do Estado de Tocantins por meio do Acórdão nº 246/2009, merecendo destaque o seguinte trecho do voto do relator:

(...)

e) **A questão tratada nos autos não é relativa a obtenção da rentabilidade escolhida como meta atuarial, mas os preços de mercado das compras de títulos efetuados.** A meta financeira/atuarial não se confunde com as perdas apuradas no momento da compra apuradas no relatório de auditoria, vez que referida meta é o mínimo a ser atingido. Assim, ter atingido ou superado a meta não resulta, necessariamente, em ter alcançado o máximo rendimento ou a melhor aquisição de investimentos dentre todas as alternativas possíveis no mercado financeiro. O que se questiona é a rentabilidade das operações como um todo, nos termos do artigo 1º da Resolução CMN nº 3244/2004 e 3506/2007;

f) **A venda de parte dos títulos em preços superiores ao valor**

**de compra evidencia lucro nas operações, entretanto não altera a irregularidade concernente ao “momento da compra” dos referidos títulos, os quais, caso adquiridos aos preços mínimos, resultariam, inclusive, em apuração de maior lucro.**

(Grifou-se)

Em relação ao entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no processo 026373/026/06, no sentido de que, quando os títulos públicos são negociados no mercado secundário são regulados pelas oscilações do mercado (mercado livre), informa-se que não há incompatibilidade entre esse entendimento e os exarados por este Tribunal e defendidos nesta informação de auditoria. Não se nega a existência dessas oscilações de mercado. Inclusive, a obediência ao §2º do art. 22 da Res. Bacen 3.506/2007, contribui para que o gestor de RPPS não fique à deriva diante de tais oscilações.

A respeito do entendimento constante no processo TC-4167/026/06, referente ao Instituto de Previdência dos Servidores de Ourinhos - SP (fl. 537-TCE), no qual ficou consignado o termo conclusivo: *“entendo que está devidamente justificada pela origem”*, nada se tem a informar, pois o argumento está incompleto: qual o teor da justificativa da origem?

Discorda-se da informação constante no processo do inquérito civil nº 013/08, relativo ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Barretos, no qual há uma afirmação de que preços unitários iguais aos máximos, não indicam perda. Além do mais, diferentemente do caso do PREVIGUAR, consta que a gestão do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Barretos *“realizou consultas prévias em quatro instituições financeiras e duas corretoras antes de efetivar a compra dos títulos públicos, escolhendo aquela que ofereceu o preço mais baixo”*.

Em relação aos entendimentos de que os preços ANBIMA tomados com referência para o apontamento do sobrepreço não foram obtidos de sites oficiais, apresenta-se o entendimento apresentado no Estudo Técnico sobre aplicação de recursos dos RPPS em títulos públicos, elaborado pela Consultoria Técnica deste Tribunal:

34. Os PU ANBIMA não configuram uma tabulação oficial de preços dos títulos públicos, mas possui natureza referencial e indicativa. O que ocorre é que o mercado financeiro utiliza-se das informações da ANBIMA como referência para realização de negócios e para marcação a mercado dos títulos que compõem suas respectivas carteiras de investimentos. Por isso que os preços calculados pela ANBIMA servem de referência para o mercado financeiro, não por imposição legal, mas em razão de que o próprio mercado pauta seus negócios com base nessas informações. Uma prova disso decorre do fato de que os manuais de marcação a mercado dos fundos de investimentos compostos por títulos públicos federais, mantidos pelas principais instituições financeiras do país (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Bradesco, Itaú, HSBC, dentre outros), elegem os preços calculados pela ANBIMA como fonte primária de informação para fins de marcação a mercado dos títulos públicos que compõem os respectivos fundos de investimentos. Apenas nos casos em que as taxas e preços calculados pela ANBIMA não guardam aderência ou correspondência com as taxas efetivamente negociadas é que essas instituições utilizam como fonte secundária de informações o resultado de pesquisa de mercado promovida por cada uma delas.

35. O que se percebe, na verdade, é que as operações efetivamente realizadas no mercado financeiro guardam forte aderência às taxas e preços calculados pela ANBIMA. Nesse sentido, a própria ANBIMA, ao ressaltar que as informações divulgadas por ela não refletem negócios concretamente realizados, infere que “as comparações ex-post com as taxas efetivamente praticadas revelam uma forte aderência entre ambas as informações, sobretudo para aqueles vencimentos em que o número de registros no SELIC é mais significativo.”

36. Enfim, o que faz as informações da ANBIMA ser referencial para o mercado financeiro não é a oficialidade ou compulsoriedade de suas taxas e preços, mas a confiança do mercado nos critérios científicos utilizados pela instituição para a precificação de títulos públicos, o que se reflete na aderência dos preços efetivamente praticados no mercado em relação ao PU indicativo

calculado pela ANBIMA.

37. Tais características levam à conclusão de que a ANBIMA pode ser considerada uma entidade reconhecidamente idônea pela sua transparência e elevado padrão técnico na difusão de preços e taxas de títulos públicos, informações essas que são utilizadas como referência em negociações no mercado financeiro. Em razão disso, e por expressa disposição normativa constante das resoluções do Conselho Monetário Nacional que estabelecem os requisitos para aplicação de recursos dos RPPS em títulos públicos, os gestores desses fundos de previdência podem observar os PU de referência da ANBIMA para balizamento dos preços dos negócios que realizarem.

Contrapondo-se ao questionamento a respeito da metodologia de precificação e de cálculo dos Títulos Públicos Federais da ANDIMA, que os indicativos da ANBIMA não seriam seguros e precisos, pois são baseados em negócios que não se realizaram, em preços que não foram objeto de nenhuma operação; traz-se aos autos os esclarecimentos expostos no Estudo Técnico sobre aplicação de recursos dos RPPS em títulos públicos, elaborado pela Consultoria Técnica deste Tribunal:

33. Em face do pouco volume de operações no mercado secundário de títulos públicos, a ANBIMA desenvolveu uma metodologia de precificação com base em pesquisas diárias de intenção de negócios junto a um grupo representativo de instituições que atuam no mercado financeiro. Essa metodologia de precificação de títulos públicos consta do Anexo VI do Código Operacional do Mercado, marco regulatório privado ao qual estão submetidas todas as instituições financeiras e de capitais associadas à ANBIMA. **A metodologia da ANBIMA não considera os preços efetivamente praticados no mercado, em razão de que o mercado de títulos públicos brasileiro apresenta-se pouco desenvolvido**, de forma que a ANBIMA criou uma amostra de instituições financeiras idôneas, que preenchem determinados requisitos, e informam diariamente as taxas avaliadas pela instituição como preço justo para cada vencimento, independentemente de ter ocorrido negócio. Em outras

palavras, **sua metodologia configura uma verdadeira cotação de preços levantada a partir de uma amostra de informantes composta pelas instituições mais ativas no mercado secundário de títulos públicos federais**. Os preços obtidos junto às instituições informantes, após adequado tratamento estatístico, geram os chamados PU ANBIMA calculados diariamente para cada vencimento dos diversos títulos, e divulgados previamente à abertura dos mercados, com base nas informações do dia anterior. (grifou-se)

A respeito da afirmação de que na metodologia de classificação das instituições, a ANBIMA leva em consideração *“todos os vencimentos de NTN-B, NTN-C, NTN-F, e LFT que registraram número de operações >= 3 e quantidade negociada >= 30.000 títulos”*, informa-se que há equívoco por parte do defendente, pois, conforme consta no endereço eletrônico: <http://portal.anbima.com.br/informacoes-tecnicas/precos/compare/Pages/default.aspx>, essa afirmação apresentada é parte de exemplo de consulta de dados em um sistema da ANBIMA denominado COMPARE.

Sobre a notícia do encaminhamento de ofício das associações estaduais ao Ministério da Previdência Social, em 2008, não se verificou fatos novos ou relevantes a informar neste relatório.

Por fim, mantém o mesmo entendimento consignado à fl. 467-TCE:

(...) a conduta omissiva do Sr. Leopoldo Rosado de Oliveira – ex-Diretor Presidente do PREVIGUAR durante o período da ocorrência dos fatos, foi justamente deixar de observar as informações divulgadas, diariamente, por entidades reconhecidas, para fins de utilização como referência em negociações no mercado financeiro, antes do efetivo fechamento da operação, com as seguintes agravantes (fl. 61-TCE):

- a) as referidas operações não foram submetidas à apreciação do Conselho Curador, em flagrante desobediência à regra contida no art. 66, IV, da Lei Complementar Municipal 91/2005, que dispõe

sobre a reestruturação do PREVIGUAR, uma vez que as aquisições de títulos públicos analisadas não constam da pauta de reunião do referido Conselho (Doc 12);

b) além de não observar os preços indicativos divulgados pela ANDIMA, ambos divulgados diariamente na internet, conforme exigência contida nas Resoluções do Conselho Monetário Nacional, o gestor também não promoveu cotação de preços junto a outras instituições idôneas;

c) o gestor também não solicitou parecer técnico de assessoria especializada;

d) também não pesquisou a idoneidade da corretora EURO DTVM, que na época das operações já figura em uma série de reportagens jornalísticas sobre trabalhos de instituições de fiscalização que detectaram irregularidades nas operações com títulos públicos realizadas por fundos de previdência e intermediadas pela referida empresa, bastando um pesquisa na internet pelo nome da corretora para ter acesso a essas notícias (Doc. 14).

## VI. CONCLUSÃO

De todo o exposto, considerando a admissão parcial do Pedido de Rescisão pelo Conselheiro Relator, conclui-se pela manutenção da seguinte irregularidade:

**Aquisição de títulos públicos federais com sobrepreço no valor histórico de R\$ 234.109,7565, correspondente a 7.766,1659 UPFs/MT, no exercício de 2008, tendo como responsável o Sr. Leopoldino Rosado de Oliveira – ex-Diretor Presidente do PREVIGUAR.**

Propõe-se que seja determinado o ressarcimento ao erário da importância do dano, bem como a aplicação de multa proporcional, nos termos do RITCE.

Salienta-se a necessidade de emissão de novo parecer do Ministério Público de Contas, haja vista que as manifestações de defesa do Sr. Leopoldo Rosado de Oliveira foram apresentadas após o Parecer do MPC, de fls. 472/481-TCE.

É parte integrante deste relatório o Anexo I que contém os seguintes documentos:

- Resolução Normativa 19/2011; e
- Nota Técnica aprovada pela Resolução Normativa 19/2011.

É a informação que se submete à apreciação.

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DA 4ª RELATORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, SUBSECRETARIA DE CONTROLE DAS ORGANIZAÇÕES MUNICIPAIS em Cuiabá, 27 de agosto de 2013.

(Assinatura Digital)  
Francisco Evaldo F. Leal  
Auditor Público Externo

# Anexo I

**Processo nº** 22.078-7/2011  
**Interessado** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO  
**Assunto** Aprova Nota Técnica elaborada pela Consultoria Técnica dispondo sobre os requisitos para aplicação de recursos previdenciários em títulos públicos e uniformização de procedimentos de controle.  
**Relator Nato** Conselheiro Presidente VALTER ALBANO  
**Sessão de Julgamento** 13-12-2011

### RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 19/2011

Aprova Nota Técnica elaborada pela Consultoria Técnica que dispõe sobre os requisitos para aplicação de recursos previdenciários em títulos públicos e a uniformização de procedimentos de controle.

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 71 da Constituição da República; artigo 47 da Constituição Estadual; artigos 1º e 3º, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e, artigo 81, inciso II da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso); e,

**Considerando** a missão institucional deste Tribunal em prestar orientação pedagógica aos seus jurisdicionados, de caráter preventivo, com vistas a promover a eficiência na Administração Pública;

**Considerando** a necessidade de se estabelecer requisitos e critérios a serem adotados pelos RPPS's mato-grossenses, quando realizam aplicação de recursos previdenciários em títulos públicos federais; e,

**Considerando** a importância de se desenvolver metodologias de controle e uniformização de procedimentos de auditoria a serem aplicados pelas equipes técnicas deste Tribunal, na análise de operações com títulos públicos.

**RESOLVE:**

**Art. 1º.** Aprovar Nota Técnica elaborada pela Consultoria Técnica que dispõe sobre os requisitos para aplicação de recursos previdenciários em títulos públicos e a uniformização de procedimentos de controle, anexa a esta Resolução, dela sendo parte integrante.

**Art. 2º.** Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Participaram da votação os Senhores Conselheiros JOSÉ CARLOS NOVELLI, ALENCAR SOARES, WALDIR JÚLIO TEIS e DOMINGOS NETO.

Participaram, ainda, do julgamento o Auditor Substituto de Conselheiro MOISES MACIEL, em substituição ao Conselheiro ANTONIO JOAQUIM, e o Auditor Substituto de Conselheiro LUIZ HENRIQUE LIMA, em substituição ao Conselheiro HUMBERTO BOSAIPO, conforme artigo 104, inciso I, da Resolução nº 14/20047.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o Procurador Geral ALISSON CARVALHO DE ALENCAR.

**Publique-se.**

**Processo n°** 22.078-7/2011  
**Interessado** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO  
**Assunto** Aprova Nota Técnica elaborada pela Consultoria Técnica dispondo sobre os requisitos para aplicação de recursos previdenciários em títulos públicos e uniformização de procedimentos de controle.  
**Relator Nato** Conselheiro Presidente VALTER ALBANO  
**Sessão de Julgamento** 13-12-2011

### RESOLUÇÃO NORMATIVA N° 19/2011

Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso,  
Cuiabá, 13 de dezembro de 2011.

CONSELHEIRO VALTER ALBANO  
Presidente

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR  
Procurador Geral

## **NOTA TÉCNICA APROVADA PELA RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 19/2011**

### **REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS EM TÍTULOS PÚBLICOS. POSSIBILIDADE. REQUISITOS LEGAIS.**

1. É legal a aplicação dos recursos dos RPPS em títulos do Tesouro Nacional registrados no SELIC, desde que observados os requisitos previstos nos atos normativos do Conselho Monetário Nacional que tratam da matéria.

2. Pesquisa de Preços: Para fins de definição do limite de preço dos títulos públicos a serem negociados pelos RPPS, o gestor do fundo de previdência deve observar os seguintes requisitos antes do fechamento do negócio: a) cotação eletrônica de preços junto às instituições financeiras por meio de plataformas eletrônicas de negociação, a exemplo do CetipNet e Sisbex; b) consulta aos preços e informações divulgadas, diariamente, pela ANBIMA, entidade reconhecidamente idônea pela sua transparência e elevado padrão técnico na difusão de preços e taxas de títulos públicos, os quais são utilizados como referência em negociações no mercado financeiro; c) verificação da aderência do PU ANBIMA com os preços efetivamente praticados no mercado, considerando para tanto o histórico de operações constantes do SELIC; d) justificativa do limite de preço definido pelo RPPS e de eventuais incompatibilidades entre o PU negociado e o PU ANBIMA.

3. Realização das Operações: As operações de compra e venda de títulos públicos federais dos RPPS devem ser promovidas por meio de pregões em plataformas eletrônicas administradas por sistemas autorizados a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários, a exemplo das plataformas CetipNet e Sisbex, tendo por objetivo propiciar maior competitividade e transparência às operações realizadas.

### **TRIBUNAL DE CONTAS. CONTROLE DAS OPERAÇÕES DOS RPPS COM TÍTULOS PÚBLICOS. CRITÉRIOS PARA APURAÇÃO E CÁLCULO DO DANO.**

1. O Tribunal de Contas tem competência para controlar as operações com títulos públicos realizadas pelos RPPS sob o aspecto da legalidade, legitimidade e economicidade.

2. Para fins de verificação da adequação dos preços dos títulos negociados pelos RPPS às condições de mercado deve-se considerar o PU ANBIMA como parâmetro de controle, com base nos seguintes procedimentos: a) levantamento das informações da operação analisada; b) levantamento dos PU's ANBIMA e SELIC da data da operação analisada e dos dias anteriores, correspondente a uma amostra suficiente para refletir as condições de mercado; c) comparação dos PU's de negócio, SELIC e ANBIMA em cada data, a fim de evidenciar a variação entre eles; d) revisão analítica dos dados a fim de verificar se o PU de negócio encontra-se compatível com as condições de mercado, considerando-se para tanto o PU ANBIMA e sua aderência aos PU's SELIC.

3. É admissível a ocorrência de pequenas divergências entre o PU de negócio e o PU ANBIMA correspondente ao percentual normal de variação da aderência entre o PU ANBIMA e os preços efetivamente praticados no mercado, constantes do SELIC, calculado a partir do histórico recente de preços disponibilizados pelas referidas fontes de informação. No cálculo desse percentual normal de variação deve-se observar as seguintes diretrizes a fim de excluir as informações de preços do SELIC que possam estar incompatíveis com as condições de mercado: a) considerar os PU's SELIC mínimo, médio ou máximo que possuir maior aderência ao PU ANBIMA, levando-se em conta os dados de toda a amostra; b) excluir os dias cuja variação entre os PU's SELIC mínimo, médio e máximo estejam desproporcionais entre si ou em relação à variação observada nos demais dias da amostra.

4. Se a metodologia proposta revelar-se inconclusiva num determinado caso concreto, não se podendo afirmar se a operação analisada encontra-se compatível ou não com as condições de mercado, é possível promover a circularização de informações junto ao Banco Central do Brasil a fim de se verificar se houve alteração artificial dos preços de mercado do título analisado, seja por meio de alterações dos preços com ganhos incomuns a determinadas instituições ou pela negociação em cadeia com os preços já alterados.

5. Concluindo-se pela incompatibilidade dos preços negociados com as condições de mercado, o cálculo do dano deve ser promovido mediante a multiplicação da diferença entre o PU de negócio e o PU ANBIMA pelo número de títulos negociados, considerando-se, para tanto, o PU ANBIMA do dia da operação.

6. Para apuração da responsabilidade pelo dano, deve-se considerar as condutas individuais de todos os envolvidos, a fim de se identificar a responsabilidade subjetiva de cada gestor e/ou servidor dos RPPS, bem como a responsabilidade solidária das instituições financeiras e consultorias que intermediaram e/ou assessoraram a operação.