



PROCESSO Nº : 21328-4/2014 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE GESTORA : INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS
SERVIDORES DE RONDONÓPOLIS - IMPRO
ASSUNTO : DENÚNCIA
RESPONSÁVEIS : JOSEMAR RAMIRO E SILVA
WELLINGTON DE MOURA PORTELA
MESSIAS TADEU DE SOUZA
TIAGO PIVA CLEMENTE
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO MOISÉS MACIEL

PARECER Nº 5.514/2016

DENÚNCIA. INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE RONDONÓPOLIS. IRREGULARIDADES NA GESTÃO DOS ATIVOS PREVIDENCIÁRIOS. DESCUMPRIMENTO DA POLÍTICA ANUAL DE INVESTIMENTO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. DESVALORIZAÇÃO DAS APLICAÇÕES. HIPÓTESE EXCEPCIONAL DE CABIMENTO DE MULTA ACIMA DO PATAMAR REGULAMENTAR. PARECER PELO CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA PARCIAL, COM APLICAÇÃO DE MULTAS.

1. RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de denúncia formulada pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Rondonópolis/MT (SISPMUR), em face do **Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Rondonópolis**



(IMPRO), acerca de fatos e condutas consideradas irregulares referentes à negociação de títulos públicos, contratos firmados pelo Instituto entre 2006 a 2012 e aplicação em fundos de investimentos administrados pelas empresas BNY Mellon Serviços Financeiros DTVM S.A. e BRL Trust Distribuidora de Títulos Mobiliários S.A.

2. Em síntese, o denunciante informa sobre a realização de negociações de títulos públicos federais com preços destoantes daqueles praticados no mercado, resultando em considerável prejuízo ao Instituto Previdenciário Municipal.

3. Comunica o ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público Estadual por ato de improbidade administrativa perante a Primeira Vara da Fazenda Pública de Rondonópolis (Processo nº 3501.82.2014.811.0003 – Código 742334), em face do diretor executivo, Sr. Josemar Ramiro e Silva, da empresa Diferencial CTVM S.A., de Pedro Luiz Szabo, de Leonardo Paes Borba, de Neilton de Oliveira Costa, da empresa Albatross CTVM S.A., de Francisco Euzébio de Souza, de José Nonato Freire de Sena, da empresa Ourominas DTVM Ltda e Juarez de Oliveira e Silva Filho.

4. Relata a existência de irregularidades na aplicação dos recursos do IMPRO em fundos de investimentos cuja administração é realizada pelas empresas BNY Mellon Serviços Financeiros DTVM S.A. e BRL Trust Distribuidora de Títulos Mobiliários S.A.

5. Solicita, ainda, a destituição dos Conselhos Curador e Fiscal, bem como do Comitê de Investimentos, por meio de processo administrativo disciplinar, com o afastamento dos servidores ocupantes dos cargos de Diretor Executivo, Gerente de Administração, Gerente de Finanças e Investimentos, Gerente de Benefícios e Procurador Jurídico.



6. No **relatório técnico preliminar**, a equipe de auditoria esclarece que a análise se restringirá aos fundos de investimentos selecionados por amostragem, os quais eram inicialmente administrados pelas empresas BNY Mellon Serviços Financeiros DTVM S.A. E BRL Trust Distribuidora de Títulos Mobiliários S.A e que apresentaram desvalorização/prejuízo relevante à carteira do IMPRO.

7. Segundo a equipe, a delimitação do escopo da auditoria deve-se ao seguinte:

(...) no que se refere à análise das negociações de títulos públicos efetuadas pelo IMPRO, informa-se que esta fora realizada por meio de Representação de Natureza Interna, Processo nº 42919/2010, ainda em andamento neste Tribunal de Contas.

Relativamente aos contratos firmados pelo RPPS entre os períodos de 2006 a 2012, ressalta-se que estes já foram inspecionados nas respectivas auditorias de contas anuais, devidamente julgadas.

Convém salientar que os contratos correspondentes ao exercício de 2014 foram analisados por meio do Processo nº 13986/2014.

8. O relatório técnico apresentado em caráter preliminar apontou diversas irregularidades relativas à ineficiência na gestão dos ativos previdenciários, envolvendo aquisição e venda dos títulos e demais ativos, a rentabilidade e o risco das aplicações, com a configuração de prejuízo econômico ao IMPRO. Elas foram classificadas na seguinte capitulação prevista na Resolução Normativa nº 17/2010:

LB 24 . Previdência_Grave_24. Ineficiência na gestão dos ativos previdenciários, envolvendo aquisição e venda dos títulos e demais ativos, a rentabilidade e o risco das aplicações (Resolução CMN nº 3.922/2010, art. 3º da Portaria MPS nº 519/2011).		
Responsabilidade	Fundo de Investimento	Apontamentos
Josemar Ramiro e Silva	Coral FIDC Multissetorial	- Aplicar recursos do RPPS de Rondonópolis em fundo de investimento não classificado como baixo risco de crédito, em desacordo com o art. 6º, § 4, da Resolução CMN nº 3.790/09, atual art. 7º, § 4º, I da Resolução



		<p>CMN nº 3.922/10.</p> <p>-Não observância do dever de cuidado objetivo, inerente à gestão de recursos públicos, e as condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência pela constatação do seguinte ponto:</p> <p>a) Fundo de Investimento com alta concentração de ativos de crédito privado de um único emissor.</p>
<p>Josemar Ramiro e Silva</p>	<p>Fundo de Renda Fixa Crédito Privado Portfólio Master I</p>	<p>- Aplicar o montante de R\$ 2.471.089,82 em desconformidade com a Política Anual de Investimentos/2012, quando, no exercício correspondente, o RPPS não deveria investir em Fundos de Investimentos de Crédito Privado;</p> <p>- Aplicar parte dos recursos do RPPS desconsiderando a determinação do Art.7, § 3º, inciso I e II, da Resolução CMN nº 3.922/2010 no que tange a esse tipo de aplicação;</p>
<p>Josemar Ramiro e Silva, Wellington de Moura Portela, Messias Tadeu de Souza e Tiago Piva Clemente.</p>	<p>Fundo Rio Small Caps FIA</p>	<p>- Aplicar R\$ 2.500.000,00 no Fundo em análise em desacordo com a Política Anual de Investimentos/2012;</p> <p>- Não realizar o prévio cadastramento do gestor e do administrador do respectivo fundo, de acordo com o art. 3º, inc. IX, da Portaria MPS nº 519/2011 e parágrafos 1º e 2º;</p> <p>- Inobservar o dever de cuidado objetivo na administração de recursos públicos e das condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência pela constatação do seguinte ponto:</p> <p>a) investir R\$ 2.500.000,00 em um fundo que havia registrado rentabilidade negativa acumulada de -9,17% em 2011 e rentabilidade negativa de -1,99%, -8,51%, -4,31% e -0,97% nos meses de abril, maio, junho e novembro de 2012, respectivamente.</p>



Josemar Ramiro e Silva	Fundo Diferencial Renda Fixa Longo Prazo	- Inobservar dever de cuidado objetivo relativamente aos recursos públicos do RPPS de Rondonópolis por parte do diretor executivo, bem como das condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência estabelecidas pela norma vigente.
Josemar Ramiro e Silva, Wellington de Moura Portela, Messias Tadeu de Souza e Tiago Piva Clemente.	Fundo Vix Institucional Small Caps FIA atual Genus Institucional Value Fundo de Investimento em Ações	- Não se atentar ao comando do art. 14, da Resolução CMN nº 3.922/2010, nas datas de 31/12/2012 e 31/01/2013, o qual dispõe que o total das aplicações do RPPS em um mesmo fundo de investimento não poderá ultrapassar 25% do patrimônio líquido do fundo; - Inobservar o dever de cuidado objetivo na administração de recursos públicos e das condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência pela constatação do seguinte ponto: - Aplicar o montante de R\$ 1.000.000,00 logo após o registro de desvalorização no valor de R\$ 371.757,56 na carteira do fundo, indicando evidente descuido na gestão dos recursos do Instituto.
Josemar Ramiro e Silva	Fundo Vix Institucional Small Caps FIA atual Genus Institucional Value Fundo de Investimento em Ações	- Não realizar o prévio cadastramento do gestor e do administrador do respectivo fundo, conforme determinado pelo art. 3º, inc. IX, da Portaria MPS nº 519/2011; - Aplicar R\$ 2.500.000,00, na data de 06/09/2012, em desacordo com a Política Anual de Investimentos de 2012.
Josemar Ramiro e Silva	Fundo de Investimento Renda Fixa VIX Institucional IMA-B, atual Fundo de Investimento Renda Fixa Monte Carlo Institucional IMA-B	- Aplicar os recursos do Instituto, em 31/05/2012, 03/09/2012 e 06/09/2012, sem o cadastramento prévio das instituições nas quais foram investidos os recursos referentes ao fundo em comento, em desacordo com o art. 3º, inc. IX, da Portaria MPS nº 519/2011;



<p>Josemar Ramiro e Silva</p>	<p>Fundo de Investimento Renda Fixa VIX Institucional IMA-B, atual Fundo de Investimento Renda Fixa Monte Carlo Institucional IMA-B</p>	<p>- Investir em um fundo cujo regulamento não previa que os direitos, títulos e valores mobiliários que compõem sua carteira ou os respectivos emissores fossem considerados de baixo risco de crédito e que o limite máximo de concentração em uma mesma pessoa jurídica, de sua controladora, de entidade por ela direta ou indiretamente controlada e de coligada ou quaisquer outras sociedades sob controle comum seja de 20%.</p> <p>- Aplicar parte dos recursos do RPPS, na data de 03/09/2012, sem a Autorização de Aplicação e Resgate – APR;</p>
<p>Josemar Ramiro e Silva, Wellington de Moura Portela, Messias Tadeu de Souza e Tiago Piva Clemente.</p>	<p>Fundo de Investimento Renda Fixa VIX Institucional IMA-B, atual Fundo de Investimento Renda Fixa Monte Carlo Institucional IMA-B</p>	<p>- Aplicar parte dos recursos do RPPS, em 22/02/2013, em um fundo cujo regulamento não previa que os direitos, títulos e valores mobiliários que compõem sua carteira ou os respectivos emissores fossem considerados de baixo risco de crédito e que o limite máximo de concentração em uma mesma pessoa jurídica, de sua controladora, de entidade por ela direta ou indiretamente controlada e de coligada ou quaisquer outras sociedades sob controle comum seja de 20%;</p> <p>- Inobservar o dever de cuidado objetivo na administração de recursos públicos e das condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência pela constatação do seguinte ponto:</p> <p>- Aplicar o montante de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), em 22/02/2013, logo após o fundo ter apresentado uma desvalorização de R\$ 829.669,20, indicando evidente descuido na gestão dos recursos do Instituto.</p>



9. Da avaliação das aplicações realizadas nos fundos de investimentos selecionados, demonstrou-se uma desvalorização total de **R\$ 5.934.219,46** (cinco milhões novecentos e trinta e quatro mil duzentos e dezenove reais e quarenta e seis centavos) e um prejuízo efetivo de **R\$ 3.939.826,79** (três milhões novecentos e trinta e nove mil e oitocentos e vinte e seis reais e setenta e nove centavos).

10. Sugeriu-se a citação dos Srs. Josemar Ramiro e Silva (Diretor Executivo), Wellington de Moura Portela (Gerente de Finanças e Investimentos), Messias Tadeu de Souza (Presidente do Conselho Curador) e Tiago Piva Clemente (Presidente do Conselho Fiscal) para manifestação acerca das irregularidades constatadas.

11. Devidamente citados, os responsáveis apresentaram suas defesas conjuntamente, mediante o doc. digital nº 18681/2016, cujos fundamentos serão devidamente abordados na análise de mérito.

12. No **relatório técnico de defesa** (doc. digital nº 222863/2016) a equipe técnica concluiu pelo saneamento parcial das irregularidades previamente apuradas, com a manutenção das seguintes:

LB 24 . Previdência_Grave_24. Ineficiência na gestão dos ativos previdenciários, envolvendo aquisição e venda dos títulos e demais ativos, a rentabilidade e o risco das aplicações (Resolução CMN nº 3.922/2010, art. 3º da Portaria MPS nº 519/2011).		
Responsabilidade	Fundo de Investimento	Apontamentos mantidos
Josemar Ramiro e Silva	Coral FIDC Multissetorial	-Não observância do dever de cuidado objetivo, inerente à gestão de recursos públicos, e as condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência pela constatação do seguinte ponto: a) Fundo de Investimento com alta concentração de ativos de crédito privado de um único emissor.



<p>Josemar Ramiro e Silva, Wellington de Moura Portela, Messias Tadeu de Souza e Tiago Piva Clemente.</p>	<p>Fundo Rio Small Caps FIA</p>	<p>- Aplicar R\$ 2.500.000,00 no Fundo em análise em desacordo com a Política Anual de Investimentos/2012;</p> <p>- Não realizar o prévio cadastramento do gestor e do administrador do respectivo fundo, de acordo com o art. 3º, inc. IX, da Portaria MPS nº 519/2011 e parágrafos 1º e 2º;</p> <p>- Inobservar o dever de cuidado objetivo na administração de recursos públicos e das condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência pela constatação do seguinte ponto:</p> <p>a) investir R\$ 2.500.000,00 em um fundo que havia registrado rentabilidade negativa acumulada de -9,17% em 2011 e rentabilidade negativa de -1,99%, -8,51%, -4,31% e -0,97% nos meses de abril, maio, junho e novembro de 2012, respectivamente.</p>
<p>Josemar Ramiro e Silva, Wellington de Moura Portela, Messias Tadeu de Souza e Tiago Piva Clemente.</p>	<p>Fundo Vix Institucional Small Caps FIA atual Genus Institucional Value Fundo de Investimento em Ações</p>	<p>- Não se atentar ao comando do art. 14, da Resolução CMN nº 3.922/2010, nas datas de 31/12/2012 e 31/01/2013, o qual dispõe que o total das aplicações do RPPS em um mesmo fundo de investimento não poderá ultrapassar 25% do patrimônio líquido do fundo;</p> <p>- Inobservar o dever de cuidado objetivo na administração de recursos públicos e das condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência pela constatação do seguinte ponto:</p> <p>- Aplicar o montante de R\$ 1.000.000,00 logo após o registro de desvalorização no valor de R\$ 371.757,56 na carteira do fundo, indicando evidente descuido na gestão dos recursos do Instituto.</p>



Josemar Ramiro e Silva	Fundo Vix Institucional Small Caps FIA atual Genus Institucional Value Fundo de Investimento em Ações	<ul style="list-style-type: none">- Não realizar o prévio cadastramento do gestor e do administrador do respectivo fundo, conforme determinado pelo art. 3º, inc. IX, da Portaria MPS nº 519/2011;- Aplicar R\$ 2.500.000,00, na data de 06/09/2012, em desacordo com a Política Anual de Investimentos de 2012.
Josemar Ramiro e Silva	Fundo de Investimento Renda Fixa VIX Institucional IMA-B, atual Fundo de Investimento Renda Fixa Monte Carlo Institucional IMA-B	<ul style="list-style-type: none">- Aplicar os recursos do Instituto, em 31/05/2012, 03/09/2012 e 06/09/2012, sem o cadastramento prévio das instituições nas quais foram investidos os recursos referentes ao fundo em comento, em desacordo com o art. 3º, inc. IX, da Portaria MPS nº 519/2011;- Investir em um fundo cujo regulamento não previa que os direitos, títulos e valores mobiliários que compõem sua carteira ou os respectivos emissores fossem considerados de baixo risco de crédito e que o limite máximo de concentração em uma mesma pessoa jurídica, de sua controladora, de entidade por ela direta ou indiretamente controlada e de coligada ou quaisquer outras sociedades sob controle comum seja de 20%.
Josemar Ramiro e Silva, Wellington de Moura Portela, Messias Tadeu de Souza e Tiago Piva Clemente	Fundo de Investimento Renda Fixa VIX Institucional IMA-B, atual Fundo de Investimento Renda Fixa Monte Carlo Institucional IMA-B	<ul style="list-style-type: none">- Aplicar parte dos recursos do RPPS, em 22/02/2013, em um fundo cujo regulamento não previa que os direitos, títulos e valores mobiliários que compõem sua carteira ou os respectivos emissores fossem considerados de baixo risco de crédito e que o limite máximo de concentração em uma mesma pessoa jurídica, de sua controladora, de entidade por ela direta ou indiretamente controlada e de coligada ou quaisquer outras sociedades sob controle comum seja de



		20%; - Inobservar o dever de cuidado objetivo na administração de recursos públicos e das condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência pela constatação do seguinte ponto: - Aplicar o montante de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), em 22/02/2013, logo após o fundo ter apresentado uma desvalorização de R\$ 829.669,20 , indicando evidente descuido na gestão dos recursos do Instituto.
--	--	---

13. Por fim, vieram os autos ao Ministério Público de Contas, para análise e emissão de parecer.

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Dos requisitos de admissibilidade

14. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, descritas no artigo 1.º da Lei Complementar nº 269/2007, inclui-se a prerrogativa de fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento de normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo.

15. No exercício de tal mister, o Tribunal de Contas tem como valioso instrumento a figura da denúncia, que pode ser proposta por qualquer cidadão,



partido político, associação ou sindicato e tem o condão de apurar práticas de irregularidades e ilegalidades de atos e fatos da administração pública, nos termos do artigo 217 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal, c/c art. 45 da Lei Complementar nº 269/2007.

16. No caso em comento, a denúncia foi apresentada pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Rondonópolis/MT (SISPMUR), estando, portanto, configurada a legitimidade para a deflagração do processo.

17. Ademais, trata-se de matéria inserida no feixe de competências do Tribunal de Contas, já que aborda a questão da gestão dos ativos previdenciários, envolvendo aquisição e venda dos títulos e demais ativos, a rentabilidade e o risco das aplicações, tendo como base normativa a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.790/2009 e o art. 3º, da Portaria do Ministério da Previdência Social nº 519/2011.

18. Assim sendo, tem-se que a denúncia merece ser conhecida pela Corte de Contas e ter seu regular processamento.

2.2. Das preliminares

19. Em sede de defesa, os responsáveis suscitam diversas preliminares que poderiam obstar a análise das eventuais irregularidades trazidas na denúncia por parte do Tribunal de Contas.

20. No entendimento do Ministério Público de Contas, **as questões preliminares merecem ser rejeitadas**, pelas razões que se passa a expor:

2.2.1. Da competência do Tribunal de Contas



21. Primeiramente, argumentam ser o Tribunal de Contas incompetente para aplicar sanções relativas ao descumprimento de regras sobre as aplicações financeiras. Afirmam que tal prerrogativa caberia à União, por meio do Ministério da Previdência Social, conforme o art. 9º, inciso III, da Lei nº 9.717/98.

22. Conforme destacou a equipe de auditoria no relatório técnico conclusivo, a preliminar merece ser **rejeitada**, já que a competência do Tribunal de Contas para controle sobre os Regimes Próprios de Previdência Social é de extração constitucional, conforme se observa dos seguintes dispositivos:

Constituição Federal:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - **julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por** dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou **outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;**

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

Constituição do Estado de Mato Grosso:

Art. 47 O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

(...)

II - **julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por** dinheiros, bens e valores públicos da Administração Pública direta e indireta e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra **irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; (grifou-se)**



23. Tendo em vista que a natureza jurídica dos recursos geridos pelos referidos Regimes é eminentemente pública, cujas atividades fiscal e financeira estão sujeitas às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, não pairam dúvidas sobre a atribuição constitucional concedida aos Tribunais de Contas de fiscalização da aplicação dos recursos previdenciários no mercado financeiro, conforme salientou a equipe de auditoria.

2.2.2. Da incoerência de *bis in idem*

24. Outro ponto preliminarmente levantado pelos defendentes é a suposta ocorrência de *bis in idem*. Sustentam a existência de processo administrativo previdenciário acerca do mesmo assunto, em trâmite perante o Ministério da Previdência Social, abordado pela Notificação de Auditoria nº 182/2015, que busca apurar supostas irregularidades nas aplicações financeiras do IMPRO. Salienta que a exata identidade entre os objetos culminaria na dupla punição na esfera administrativa pelos mesmos fatos.

25. Consoante registra a unidade instrutiva, não se demonstrou a identidade entre os objetos dos presentes autos e do Processo Administrativo Previdenciário instaurado no âmbito do Ministério da Previdência Social. Ademais, conforme bem destacou a equipe, a similitude dos objetos também não obstará a apuração dos fatos pelo Tribunal de Contas, em vista da independência entre as instâncias.

26. Assim sendo, havendo indícios suficientes de atos ou fatos contrários a legitimidade, legalidade ou eficiência da atividade administrativa na gestão de recursos públicos, mormente aqueles que possam denotar dano ao erário, é inafastável a competência da Corte de Contas, ainda que haja processos com objeto idêntico em trâmite em outras instâncias, tais como processos judiciais, inquéritos civis ou criminais, bem assim, procedimentos administrativos instaurados no âmbito



de outros órgãos de controle.

2.2.3. Da compatibilidade do Relatório Técnico com a Denúncia

27. A defesa ainda aduz que o Relatório Técnico desta equipe estaria incompatível com a denúncia protocolada pelo SISPMUR, visto que esta apontaria suposto esquema criminoso em que estariam envolvidas as administradoras BNY Mellon e BRL Trust, cujo objetivo seria fraudar aplicações financeiras realizadas pelo RPPS. Acrescenta que a equipe auditora apurou fatos que não se relacionariam com a administração das referidas instituições financeiras, não demonstrando relação entre sua atuação e o prejuízo causado ao IMPRO.

28. No relatório técnico conclusivo, a unidade instrutiva ressalta que as condutas supostamente criminosas carreadas na denúncia fogem à alçada do Tribunal de Contas. Cabe colacionar os esclarecimentos realizados pela equipe, nestes termos:

Em momento algum atribui-se responsabilização a estas instituições, mesmo porque os TCs também não detêm as prerrogativas investigatórias das autoridades judiciárias, tais como, quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico, para apurar a verdade real das condutas praticadas por estas duas empresas.

No entanto, esta equipe não poderia se quedar inerte diante das situações apresentadas.

A denúncia se mostra excessivamente ampla, com pedidos de análise sobre as contas anuais de 2006 a 2012, investimentos em títulos públicos e as aplicações em fundos de investimento. Sobre estes, os denunciantes não citam investimentos específicos, mas todos os fundos que compunham a carteira do RPPS: (...)

Nessa perspectiva, analisou-se todos os assuntos requeridos, dentro da competência desta Corte de Contas.

Conforme mencionado em linhas anteriores, o Relatório não abrangeu as contas anuais, pois estas já haviam sido julgadas. Os investimentos em títulos públicos já foram avaliados por meio da Representação de Natureza Interna nº 42919/2010. Assim, restou somente a averiguação acerca das aplicações em fundos de investimento, as quais se referem ao objeto do Relatório Técnico, sendo exaustiva e minuciosamente avaliadas.

Desse modo, não procede o argumento de que o Relatório Técnico seria nulo por extrapolar o objetivo da denúncia e por não demonstrar a materialidade dos fatos envolvendo os denunciados com suposto esquema criminoso.



No âmbito de sua competência, o Relatório Técnico selecionou os fundos administrados pela BNY MELLON Serviços Financeiros DTVM S.A. e a BRL TRUST DTVM S.A. com aparente risco à carteira do IMPRO, considerando na seleção por amostragem aqueles que detinham aplicações em crédito privado ou que registraram desvalorização/prejuízo ao RPPS.

No que diz respeito à alegação de que o Relatório também estivesse viciado devido à análise isolada dos fundos de investimento, desconsiderando os cenários econômicos e o conjunto de aplicações do IMPRO, esta será analisada mais adiante quando do exame dos argumentos de defesa sobre cada fundo de investimento, especificamente.

29. O *Parquet* de Contas coaduna com o posicionamento da unidade instrutiva. A Corte de Contas não está adstrita aos exatos termos da denúncia ou representação, devendo o princípio processual da adstrição ou congruência, caro aos processos judiciais, ser observado com prudência perante a Corte de Contas.

30. Em primeiro lugar, deve-se compreender que não se trata, no caso, de processo judicial, mas de procedimento administrativo de controle externo. Assim, não há relação processual entre partes. Não deve a Corte de Contas, portanto, limitar-se aos fundamentos e fatos indicados na peça deflagradora do processo, já que o texto constitucional confere a esta Corte a competência para apurar, *sponte propria*, atos ou fatos tidos por irregulares, inseridos dentro de sua competência institucional, mediante inspeções e auditorias (art. 71, IV).

31. Não se trata, nos processos de controle externo, de decidir sobre fatos alegados por uma parte e impugnados por outra, mas sobre fatos cuja veracidade incumbe à Corte de Contas apurar.

32. Por consequência, tanto do ponto de vista formal quanto do ponto de vista material, a atividade de análise e decisão sobre as contas prestadas pelos gestores de recursos públicos não deve se submeter à rigidez do processo judicial; deve-se, por outro lado, sujeitar à natureza do procedimento administrativo de controle de contas, vinculado ao princípio da verdade material, o que, mais que autorizar, impõe a análise de dados, na maior amplitude possível, observados



critérios de amostragem próprios da atividade de auditoria, informações estas as quais possibilitem a formação do juízo sobre a situação apurada.

2.2.4. Da inexistência de coisa julgada administrativa

33. Segundo a defesa, as contas anuais do IMPRO teriam sido julgadas regular em todos os exercícios, sem que qualquer apontamento sobre as aplicações financeiras fosse suscitado. Defende que por esse motivo, o Tribunal de Contas não poderia promover representação por fatos já julgados.

34. Conforme bem explanado pela equipe técnica no relatório conclusivo, as irregularidades ora apuradas foram suscitadas mediante denúncia, cabendo a esta Corte de Contas averiguar a sua procedência, independente do exercício em que estas tenham ocorrido. Outrossim, as aplicações financeiras do IMPRO não haviam sido objeto da amostragem de auditoria dos exercícios anteriores, não podendo ser consideradas como coisa julgada administrativa.

35. Tal posicionamento já foi adotada por esta Corte, no seguinte sentido:

18.9) Processual. Contas anuais. Coisa julgada. Fatos não apreciados.

O julgamento das contas de determinado exercício financeiro não faz coisa julgada em relação aos fatos não apreciados pelo Tribunal de Contas no desempenho de sua função fiscalizatória, tendo em vista que os atos de gestão e de governo são analisados mediante técnica de amostragem. Portanto, os atos irregulares não apreciados no julgamento das contas anuais podem ser objeto de fiscalização e de apuração de responsabilidade em processos autônomos de denúncia, representação ou tomada de contas.

(Representação de Natureza Interna. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Acórdão nº 2.270/2015-TP. **Processo nº 20.794-2/2009**).

2.2.5. Da fiscalização do Tribunal de Contas e sua independência quanto à certificação emitida pelo Ministério da Previdência Social



36. Segundo a defesa, os fatos apontados pela equipe de auditoria conteriam irregularidades não identificadas pelo Ministério da Previdência Social quando da emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Assim, argumentam que se estas irregularidades, de fato, fossem verdadeiras, o IMPRO não teria obtido o referido certificado.

37. Conforme explana a equipe técnica, a emissão do CRP depende do cumprimento dos diversos requisitos elencados pela Portaria MPS nº 204/2008, dentre eles, a aplicação dos recursos no mercado financeiro de acordo com as normas do Conselho Monetário Nacional.

38. Nada obstante, o fato de o Regime Previdenciário deter tal certificação não significa estar imune a fiscalizações por outros entes, em razão da independência entre as instâncias, conforme já esposado. Outrossim, o fato de ter havido a emissão do referido certificado não comprova, de modo absoluto, o cumprimento das normas do Conselho Monetário Nacional, conforme se verificará na análise dos presentes autos.

39. Ademais, o resultado da aferição do cumprimento dos critérios exigidos pela referida Portaria, verificação a cargo da Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS, não vincula o Tribunal de Contas competente, tendo em vista a já repisada independência entre as instâncias.

2.2.6. Da suposta interferência do TCE/MT na gestão do RPPS

40. Segundo a defesa, o Tribunal de Contas teria adentrado ao mérito administrativo interferindo na gestão do RPPS, pois não poderia definir em quais fundos de investimento o gestor deveria aplicar ou avaliar as aplicações realizadas, visto tratar-se de ato discricionário, baseado em critérios de conveniência e oportunidade.

41. A equipe de auditoria, no relatório técnico conclusivo, salienta, em síntese, que no caso concreto da aplicação dos recursos previdenciários, o gestor,



“embora detenha a discricionariedade na escolha de um novo investimento ou até mesmo da manutenção ou não de um investimento já existente na carteira do RPPS, não pode fazê-lo ao seu bel prazer, devendo se guiar pelas demarcações delineadas pela lei”.

42. De fato, saliente-se que o poder discricionário, na respeitável lição de Carvalho Filho¹, é a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público. Em outras palavras, não obstante a discricionariedade constitua prerrogativa da Administração, seu objetivo maior é o atendimento aos interesses da coletividade.

43. Neste contexto, tem-se que a liberdade de escolha deve se conformar com o fim colimado na lei e nos princípios da administração pública, sob pena de não ser atendido o objetivo público da ação administrativa.

44. A atuação discricionária do gestor, sob critérios de conveniência e oportunidade, não se coaduna com a atuação fora dos limites previstos nas normas jurídicas, devendo esta atuação ilegítima estar sujeita aos diversos tipos de controle, dentre os quais o controle externo levado a cabo pelo Tribunal de Contas sobre a gestão de recursos públicos.

45. Desta feita, tem-se como legítima a atuação do Tribunal de Contas na apuração dos atos de gestão praticados no âmbito do Regime Próprio de Previdência do Município de Rondonópolis, mormente em razão dos fortes indícios de ausência do dever de cuidado inerente à gestão de recursos públicos.

2.3 Mérito

1 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30 ed. Rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.



2.3.1. Contextualização

46. Conforme relatado, a presente denúncia aborda a aplicação em fundos de investimentos selecionados por amostragem pela equipe técnica, os quais eram inicialmente administrados pelas empresas BNY Mellon Serviços Financeiros DTVM S.A. e BRL Trust Distribuidora de Títulos Mobiliários S.A e que apresentaram desvalorização/prejuízo relevante à carteira do Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Rondonópolis.

47. Salientou a equipe técnica que o relatório tomou como base a legislação vigente à época das aplicações analisadas, em especial, a **Lei nº 9.717/98**, que estabelece as regras gerais de organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), bem como a **Resolução CMN nº 3.790/09 (atual Resolução 3.922/10)**, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos RPPS, as **Instruções nº 409/04 e 555/14** da Comissão de Valores Imobiliários, que tratam da constituição, administração, funcionamento e divulgação de informações dos fundos de investimentos e a **Portaria nº 519/11** do Ministério da Previdência Social, a qual estabelece regras sobre as aplicações dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social.

48. Inicialmente, ressalte-se que a gestão de recursos do RPPS deve atender às determinações estabelecidas na Portaria nº 519 do Ministério da Previdência Social, alterada pela portaria MPS nº 170, de 25/04/2012, que em seu artigo 3º, XI, §1º e 2º, determina:

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar na gestão dos recursos de seus RPPS as seguintes obrigações, além daquelas previstas na Resolução do CMN que dispõe sobre a aplicação dos recursos dos RPPS: (Redação dada pela Portaria MPS nº 170, de 25/04/2012)

[...]

IX - na gestão própria, antes da realização de qualquer operação, assegura que as instituições escolhidas para receber as aplicações tenham sido objeto de prévio cadastramento. (Incluído pela Portaria MPS nº 170, de 25/04/2012)



§ 1º Para o cadastramento referido no inciso IX deste artigo deverão ser observados, e formalmente atestados pelo representante legal do RPPS, no mínimo, quesitos como:

- a) atos de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo Banco Central do Brasil ou Comissão de Valores Mobiliários ou órgão competente; (Incluído pela Portaria MPS nº 170, de 25/04/2012)
- b) observação de elevado padrão ético de conduta nas operações realizadas no mercado financeiro e ausência de restrições que, a critério do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários ou de outros órgãos competentes desaconselhem um relacionamento seguro. (Incluído pela Portaria MPS nº 170, de 25/04/2012)

§ 2º Quando se tratar de fundos de investimento, o cadastramento previsto no inciso IX deste artigo recairá sobre a figura do gestor e do administrador do fundo. (Incluído pela Portaria MPS nº 170, de 25/04/2012)

49. Para melhor compreensão da Resolução CMN nº 3.922/10 é necessário conhecer as normas gerais que regem a constituição, a administração, o funcionamento e a divulgação de informações dos fundos de investimento e fundos de investimento em cotas de fundo de investimento.

50. Essas normas gerais são tratadas na Instrução CVM nº 409/04.

51. Destacam-se também as determinações da Resolução nº 3.922/10 do Banco Central do Brasil, a qual dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que em seu artigo 15 estabelece:

Art. 15. A gestão das aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social poderá ser própria, por entidade autorizada e credenciada ou mista.

§ 1º Para fins desta Resolução, considera-se:

I - **gestão própria**, quando as aplicações são realizadas diretamente pelo órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social;

II - **gestão por entidade autorizada e credenciada**, quando as aplicações são realizadas por intermédio de instituição financeira ou de outra instituição autorizada nos termos da legislação em vigor para o exercício profissional de administração de carteiras; e Resolução nº 3922, de 25 de novembro de 2010.



III - gestão mista, quando as aplicações são realizadas, parte por gestão própria e parte por gestão por entidade autorizada e credenciada, observados os critérios definidos no inciso II.

§ 2º Os regimes próprios de previdência social somente poderão aplicar recursos em carteira administrada ou em cotas de fundo de investimento geridos por instituição financeira, demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou pessoas jurídicas autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários para o exercício profissional de administração de carteira considerada, pelos responsáveis pela gestão de recursos do regime próprio de previdência social, com base, dentre outros critérios, em classificação efetuada por agência classificadora de risco em funcionamento no País, como:

I - de baixo risco de crédito; ou

II - de boa qualidade de gestão e de ambiente de controle de investimento. (grifou-se)

52. Denota-se a obrigatoriedade de observância das regras instituídas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Ministério da Previdência Social, acima destacadas, na fiscalização do patrimônio e recursos dos RPPS e na condução do processo de escolha e seleção por critérios eminentemente técnicos previstos na Resolução CMN nº 3.922/10.

53. Tais critérios obrigam a alocação de recursos em três segmentos: de **renda fixa, variável** e de **imóveis**, de acordo com os percentuais fixados para cada um, nos termos da Política Anual de Aplicação dos Recursos estipuladas pelos responsáveis pela gestão do RPPS, obedecendo às condições de segurança, rentabilidade, solvência e transparência, em instituições financeiras com **baixo risco de crédito** em classificação certificada por agência classificadora de risco em funcionamento no País.

54. Como é cediço, a Constituição Federal assegurou aos servidores públicos titulares de cargos efetivos o direito a um regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do respectivo regime (CF, art. 40).



55. As regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos foram aprovadas pela Lei nº 9.717/98, que reafirma a necessidade de preservação de seu equilíbrio financeiro e atuarial (art. 1º), veda a aplicação de seus ativos em títulos públicos que não aqueles emitidos pelo Governo Federal (art. 6º, VI) e defere ao Conselho Monetário Nacional – CMN a competência regulamentar para dispor sobre a aplicação de seus recursos (art. 6º, IV), *in verbis*:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios: [...]

Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;

VI - vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;

56. Já as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, aprovadas por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) estabelece que as disponibilidades previdenciárias ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, mas com **observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira**, sendo vedada sua aplicação em títulos da dívida pública estadual ou municipal ou em concessão de empréstimo aos segurados e ao Poder Público.

57. O Conselho Monetário Nacional, no exercício da competência que lhe foi delegada pela Lei nº 9.717/98, já editou diversas resoluções que trataram da aplicação dos recursos previdenciários dos RPPS.



58. Cabe colacionar trecho do relatório técnico preliminar no qual a equipe aborda alguns conceitos a serem visitados durante a presente análise, nestes termos:

De acordo com Eduardo Fortuna, os **fundos de investimentos** são entes desprovidos de personalidade jurídica, contudo, capazes de adquirir e transferir direitos, sempre representados por seus administradores. Seguem a ideia de condomínio recebendo os recursos investidos por seus cotistas para a aquisição de ativos para sua carteira.

Este patrimônio, constituído por títulos e valores mobiliários, dá lastro à emissão das cotas. Estas, por sua vez, passam à propriedade fiduciária do administrador do Fundo, em virtude de não ter este último personalidade jurídica própria.

Os fundos de investimentos possuem participantes especializados com funções e responsabilidades, as quais estão previstas na Instrução CVM nº 409/2004.

Dentre estes participantes estão as **instituições administradoras**, consideradas as representantes legais dos investidores. Segundo Iran Siqueira Lima, as administradoras devem ser membros estatutários da instituição e são responsáveis civil e criminalmente pela gestão, supervisão e acompanhamento do fundo, inclusive perante terceiros, em casos de fraude, negligência, imprudência ou imperícia.

Segundo o mesmo autor, são atribuições das administradoras dos fundos de investimentos:

- prestação de informações aos clientes, aos órgãos regulamentadores e mercado sobre:
 - liquidação financeira dos negócios realizados;
 - controle de custódia destes títulos;
 - valorização das cotas;
 - contabilização de todos os eventos realizados;
 - controle de toda documentação legal do fundo.
- manter um serviço de atendimento ao cotista, responsável pelo esclarecimento de dúvidas e recebimento de reclamações;
- colocar à disposição do condômino, gratuitamente, exemplar do regulamento do Fundo e cientificá-lo do nome do periódico utilizado para prestação de informações e da taxa de administração praticada;
- observar as disposições constantes no regulamento do fundo;e
- cumprir as deliberações da assembleia geral.

As **instituições gestoras** de fundos de investimentos são as responsáveis por sua administração e pelas políticas e decisões de investimentos.

Dentre as suas atribuições estão as de escolher os ativos que farão parte da carteira do fundo.



Outro participante dos fundos de investimentos são as **instituições custodiantes**, as quais são as responsáveis pelo registro, liquidação e o exercício dos direitos e obrigações dos ativos integrantes da carteira.

As **instituições distribuidoras**, por sua vez, têm como atribuição a captação de recursos para o fundo de investimento, sendo remunerada com parte da taxa de administração.

59. Feito este introito, passa-se à análise dos específicos apontamentos realizados no relatório técnico preliminar, e **ratificados no relatório técnico conclusivo**, os quais serão abordados separadamente por instituição administradora e por fundo de investimentos.

2.3.2 Aplicações em fundos de investimentos administrados pela BNY Mellon Serviços Financeiros DTVM S.A.

60. Segundo a equipe de auditoria, o IMPRO, no início do exercício de 2012, possuía aplicações em 06 (seis) fundos de investimentos administrados pelo BNY Mellon. Em dezembro deste mesmo ano, eram 09 (nove), totalizando o valor de **R\$ 35.006.918,99** (trinta e cinco milhões seis mil novecentos e dezoito reais e noventa e nove centavos), o que representava **41,03% do total de recursos aplicados em fundos**, conforme informações constantes no Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR – Nov/Dez 2012) deste período.

61. Constatou-se que em dezembro de 2013, haviam aplicados **R\$ 32.162.056,05** (trinta e dois milhões cento e sessenta e dois mil e cinquenta e seis reais e cinco centavos), em 10 (dez) fundos de investimentos administrados por esta instituição, representando **34,72% do total de aplicações em fundos**, de acordo com os dados do DAIR – Nov/Dez 2013.

62. Já em dezembro de 2014, as aplicações dos recursos do IMPRO se mostravam alocados em 06 (seis) fundos de investimentos, administrados pelo BNY Mellon, representando **R\$ 17.268.322,04** (dezessete milhões duzentos e sessenta e



oitto mil trezentos e vinte e dois reais e quatro centavos), o equivalente a **15,35% dos recursos aplicados em fundos**, consoante informações do DAIR – Nov/Dez 2014.

2.3.2.1. Fundo Coral FIDC Multisetorial

63. No **relatório técnico preliminar**, a equipe de auditoria esclarece que o fundo em apreço constituído sob a forma de condomínio fechado, cujas cotas possuíam, na data de sua emissão, o valor unitário de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), sendo a primeira aplicação no valor mínimo deste mesmo montante, só podendo ser subscritas por até 20 (vinte) investidores qualificados, que objetivem rentabilidade no longo prazo.

64. Prossegue informando que o art. 2º do Regulamento do Fundo fixa o prazo de duração do fundo em 72 (setenta e dois) meses, podendo se dar na data de resgate, o que ocorrer por último, com ressalva para a situação de sua liquidação antecipada.

65. O fundo aplica seu patrimônio líquido na aquisição de direitos creditórios de natureza diversificada, performados, originados pelas Empresas do Grupo Coral, conforme se transcreve abaixo seu art. 4º:

Artigo 4º O objetivo do Fundo é proporcionar aos seus Quotistas a valorização de suas Quotas, por meio da aplicação de seu patrimônio líquido na aquisição (i) de direitos creditórios de natureza diversificada, performados, (a) originados pelas Empresas do Grupo Coral, dentro de seus respectivos segmentos de atuação, cujo Devedor seja qualquer dos Clientes Especiais, ou (b) cedidos por Cedentes Especiais, cujo Devedor seja qualquer das Empresas do Grupo Coral, ou (c) cedidos por Empresas do Grupo Coral, cujo Devedor seja qualquer das demais Empresas do Grupo Coral (conjuntamente, "Direitos Creditórios"), e/ou (ii) de Ativos Financeiros, de acordo com a política de investimento e os limites de concentração previstos no Capítulo IV deste Regulamento e na Instrução CVM nº 356.

66. Esclarece que em razão disso, sua classificação perante a Resolução CMN nº 3.922/10, se dá pelo **art. 7º, inc. VII, "a"**, de acordo com a



Planilha de Enquadramento dos fundos de investimentos emitida pelo Ministério da Previdência Social. Desta feita, o RPPS poderia investir até **5%** (cinco por cento) de seus recursos nesse tipo de fundo.

67. A equipe ressalta que, não obstante o prazo de carência para resgate ser de doze meses, o prazo para a cotização (resgate das cotas) é de 72 meses, segundo estabelecido pelo art. 49, *in verbis*:

Artigo 49º O resgate das Quotas ocorrerá na última Data de Amortização ("Data de Resgate"). Na Data de Resgate, o Fundo realizará o pagamento do saldo final do valor das Quotas, depois de deduzidas as despesas e encargos do Fundo.

68. Em razão disso, destaca que o cotista teria que aguardar o prazo de 12 (doze) meses para solicitar a saída do fundo, contudo, o resgate das cotas, **com a respectiva devolução do valor aplicado, só se daria ao final dos 72 (setenta e dois) meses.**

69. Ressalta que não existe impedimento legal para investimentos em fundos com prazo de carência/cotização, seja ele qual for, no entanto, trata-se de um requisito que deve ser considerado pelo gestor do RPPS, tendo em vista que prazos de carência/cotização muito elásticos impedem o resgate das cotas diante de problemas apresentados pelo fundo, bem como diante da necessidade de utilização do valor aplicado para cumprimento das obrigações do RPPS.

70. A unidade instrutiva traz importantes considerações sobre o fundo e as aplicações do IMPRO, nestes termos:

Em 13/09/2010 o IMPRO adquiriu 03 (três) cotas (R\$ 3.000.000,00), o equivalente a 60% das cotas do fundo naquela época.
Uma constatação importante a ser apontada, derivada da análise do regulamento, diz respeito à obrigatoriedade de classificação do fundo de investimento como sendo de **baixo risco de crédito**, estabelecida pelo art. 6º, § 4º, da Resolução CMN nº 3.790/09, vigente à época da primeira aplicação efetuada, reproduzido pelo art. 7º, § 4º, I da Resolução CMN nº 3.922/10.



No entanto, no regulamento do CORAL FIDC MULTISSETORIAL não se verifica qualquer previsão nesse sentido, tampouco no Relatório de Classificação de Risco (documento inserido no anexo 1) elaborado em novembro/2009, antes da constituição do fundo. Ademais, neste mesmo relatório, à página 05, a empresa SR Rating13 alerta que dentre os fatores que deverão se manter em observação está o seguinte:

- Ausência de requisitos de diversificação da carteira do fundo e possibilidade de forte concentração dos recebíveis em um único Grupo Econômico, o Grupo Coral - **eleva riscos de crédito relativos às quotas**; (grifado)

À folha 21 desse relatório demonstra-se que o nível de endividamento do grupo Coral apresentou relevante aumento, como se transcreve a seguir:

O nível de endividamento da empresa apresentou forte elevação no ano de 2008, sobretudo no curto prazo que representava 78,3% do endividamento da companhia, iniciando um processo de readequação em maio de 2009 o endividamento já apresentava uma pequena redução, todavia ainda permanece uma forte concentração do endividamento no curto prazo, que representa 75,7% do total de aproximadamente R\$ 26,2 milhões do endividamento da companhia.

Em agosto/2010, período imediatamente anterior à primeira aplicação do IMPRO neste fundo de investimento, o Relatório de Classificação de Risco, na página 08, advertiu para a situação abaixo descrita:

No regulamento do FIDC Coral há previsão de que os recebíveis devem ter como sacados empresas do Grupo Coral, **sendo esta concentração um dos principais riscos do fundo. No período analisado, todos os direitos** creditórios tem como sacado a empresa Coral Segurança, que é a **empresa com maior participação no faturamento do grupo**. (grifado)

Sobre o grupo Coral, o mesmo relatório informa que a empresa iniciara um processo de profissionalização, contudo, possuía **pouca abertura de informações ao mercado, não detendo também balanços auditados**.

Diante de todas essas informações disponíveis para o conhecimento dos cotistas, é certo que o gestor do IMPRO sabia que a aplicação no respectivo fundo apresentava riscos consideráveis, principalmente pelo fato de que este se mostrava em **desacordo com a norma vigente**, que somente permitia investimentos dessa natureza classificados como sendo de baixo risco de crédito.

Tinha conhecimento também que a carteira do fundo era composta de direitos creditórios de um único grupo econômico o qual evidenciava um nível de endividamento relevante e que o prazo para resgate das cotas era considerado demasiado longo (72 meses).



71. A equipe ainda traz a informação de que em 27/12/2011, menos de um ano após a aplicação efetuada pelo IMPRO no CORAL FIDC MULTISSETORIAL, **oito das nove empresas do grupo Coral tiveram o pedido de recuperação judicial deferido**, de acordo com o Fato Relevante (documento inserido no anexo 1) publicado nesta mesma data no site da CVM.

72. Ao final, a equipe destaca os pontos importantes da análise da aplicação em apreço, nos seguintes termos:

- Aplicação inicial pelo IMPRO no montante de **R\$ 3.000.000,00** (três milhões de reais) – **60% das cotas do fundo**, cujos ativos se concentravam em direitos creditórios de um único grupo econômico, o qual apresentava um alto grau de endividamento;

- Prazo de carência de 12 meses e de cotização de 72 meses** que, associados a uma carteira de risco, impossibilitou a adoção de providências imediatas diante dos fatos relevantes apresentados pelo fundo, expondo, assim, os recursos a riscos desnecessários;

- Aplicação de parcela dos recursos do RPPS em desacordo com o art. 6º, § 4º, da Resolução CMN nº 3.790/09, no que se refere à obrigatoriedade de que o fundo seja classificado como sendo de baixo risco de crédito;

- Ocorrência de fatos relevantes que impactaram negativamente na carteira do fundo, tais como, pedido de recuperação judicial de oito das nove empresas do grupo Coral, realização de provisão de 64,26% sobre o patrimônio líquido do fundo devido à decisões judiciais desfavoráveis, rebaixamento de sua classificação de risco e impacto negativo de 49% sobre o seu PL em virtude do aumento da provisão para devedores duvidosos;

- Os fatos narrados ocasionaram a **desvalorização acumulada**, em 31/07/2015, de **R\$ 1.882.109,68** (um milhão oitocentos e oitenta e dois mil cento e nove reais e sessenta e oito centavos).

73. Pelos apontamentos, atribui responsabilidade ao Sr. Josemar Ramiro e Silva, Diretor Executivo do IMPRO, ressaltando sua conduta, no mínimo, negligente, ao aplicar recursos do RPPS de Rondonópolis em fundo de investimento



não classificado como baixo risco de crédito, em desacordo com o art. 6º, 4, da Resolução CMN nº 3.790/09, atual art. 7º, § 4º, I da Resolução CMN nº 3.922/10.

74. De modo preliminar, o **defendente** suscita a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, alegando que já haveria transcorrido mais de cinco anos da ocorrência do fato tido como irregular, qual seja, a aplicação inicial no Coral FIDC Multissetorial sem a observância de critérios exigidos pela Resolução CMN nº 3.790/09.

75. No mérito, a **defesa** alega que não existiam normas que proibissem a aplicação dos recursos previdenciários em fundos de investimento com prazos de carência/cotização elastecidos. Ressalta que:

Conforme se vê dos extratos anexos (doc. 01), a verdade é que a aplicação inicial do Impro, em 13 de setembro de 2010, foi de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), que representava a quantidade 16,39% de cotas totais do FIDC Coral e não 60% como equivocadamente constou na peça de acusação. Nota-se que o patrimônio do cotista Impro jamais chegou ao patamar de 60% (sessenta por cento).

(...)

Sobre o período de carência e de cotização ou amortização do FIDC Coral, registra-se que, de acordo com o Regulamento do Fundo (doc.02), por ser um fundo fechado, havia 12 (doze) meses de carência, sendo certo que as amortizações começaram a ser pagas igualmente entre os cotistas a partir do 13º mês, e não após 72 (setenta e dois) meses como constou na acusação.

(...)

Segundo a Notificação aduz às p. 19, o Impro, quanto ao fundo Coral FIDC Multissetorial, estar adstrito a obrigatoriedade de que o fundo seja classificado como de baixo risco de crédito é exatamente o que se verifica nos relatórios de rating emitidos pela SR Rating, uma das mais renomadas e confiáveis classificadoras de risco do País, o FIDC Coral, recebeu a nota brA-, que denota um risco de crédito baixo comparado a outros emissores ou emissões do mesmo país.

(...)

Como se vê, ao tempo dos investimentos, não havia evidências, tampouco indícios, do alto grau de endividamento do Grupo Coral ou de possibilidade de estado de insolvência.

Prova disso que a despeito e após o pedido de da Recuperação Judicial de empresas do Grupo Coral em 07 de dezembro de 2011, o FIDC Coral dispõe de alto índice de recuperação dos créditos, não havendo que se falar em prejuízos aos cotistas porquanto (i) há um



provisionamento temporário do fundo relativo aos direitos creditórios, hoje, em quase R\$ 38 milhões de reais, (ii) há volume de carteira de direitos creditórios ainda em fase de cobranças judiciais e extrajudiciais que podem alavancar ainda mais o fundo (salienta-se que em cumprimento ao dever de diligência, com o fundo adotando todas as providências cabíveis para sucesso nestes procedimentos - doc. 05 - por exemplo, acompanhamento por meio de relatórios dos patronos das causas), (iii) há acordo homologado em juízo para recebimento dos valores, sendo R\$ 15 milhões em direitos creditórios em extra concursais e R\$ 23 milhões em créditos direitos creditórios concursais (doc. 06).

(...)

Neste diapasão, a corroborar, em decisão recente de 16 de dezembro de 2015, o D. Juízo da 4ª Vara Cível da Comarca de Aparecida de Goiânia/GO, nos autos da Recuperação Judicial do Grupo Coral refutou o pedido do Grupo Coral de suspensão da determinação de depósitos em juízo em favor do FIDC Coral, reconhecendo que o valor de mais de R\$ 5.800.000,00 já depositados nos autos da execução em trâmite na 49ª Vara Cível da Comarca do Rio de Janeiro é referente ao crédito extraconcursal do FIDC Coral e não podem ser movimentados pelo Grupo Coral. Importante salientar que o FIDC Coral já peticionou requerendo o levantamento do numerário depositado na execução e aguarda somente o deferimento da juíza para que este valor possa ser recuperado pelo FIDC Coral e, portanto, pelos cotistas dentre eles, o Impro (doc. 07).

76. **No relatório técnico conclusivo**, a equipe de auditoria ressalta que, de fato, não existe no ordenamento jurídico normas que impedem investimentos em fundos com tais características. Salienta que quando estas são identificadas isoladamente, não são consideradas como achados de auditoria, porém, caso se identifiquem indícios que assinalam uma exposição temerária dos recursos no momento do aporte, como se demonstrará adiante, os prazos de carência/cotização demasiadamente longos ou a impossibilidade de resgate das cotas são considerados agravantes da irregularidade.

77. Ressalta que, como ato discricionário que é, a aplicação no fundo de investimentos carecia de motivação, relacionado ao elemento forma dos atos administrativos. Acresce que a afirmação do gestor de que anteriormente ao aporte inicial no respectivo Fundo, este teria acompanhado por diversos meses o seu fluxo, verificando o seu perfil e resultados, não foi comprovada por nenhum documento.



78. Ademais, salienta que a inobservância do princípio da legalidade pelo fato de que a decisão de aplicar recursos previdenciários no Fundo em questão não seguiu as condições **de proteção, prudência financeira e segurança**, elencadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Resolução CMN nº 3.790/2009.

79. Considera, ainda, que a decisão discricionária de aplicar no Coral FIDC Multissetorial, além de confrontar expressamente a norma, se mostra ilegítima quanto à sua razoabilidade, tendo em vista o impacto que uma possível inadimplência da principal emissora dos ativos do Fundo causaria à carteira de investimentos do RPPS, deturpando a satisfação do interesse público.

80. Destaca que o risco oriundo da alta concentração em ativos de um único emissor foi aludido em relatório da agência de *rating*, emitido em agosto de 2010, anteriormente à aplicação pelo IMPRO, nos seguintes termos:

No regulamento do FIDC Coral há previsão de que os recebíveis devem ter como sacados empresas do Grupo Coral, **sendo esta concentração um dos principais riscos do fundo. No período analisado, todos os direitos creditórios tem como sacado a empresa Coral Segurança**, que é a empresa com maior participação no faturamento do grupo. (grifado)

81. Segundo a equipe, o supracitado relatório abordou outros fatores que mereceriam atenção dos investidores, nestes termos:

Além desses fatores, permanecerão em observação atenta os seguintes aspectos:

- Manutenção dos níveis de geração de recebíveis pelas empresas do Grupo Coral, para composição do fundo de reservas no período de 6 meses do início do Fundo.
- Concentração regional e de segmento de atuação das empresas do Grupo fortemente dependentes do desempenho econômico regional.
- **Ausência de requisitos de diversificação da carteira do fundo e possibilidade de forte concentração dos recebíveis em um único Grupo Econômico, o Grupo Coral - eleva riscos de crédito relativos às quotas;** (grifou-se)



82. Prossegue sustentando que contrariamente ao que afirma o gestor sobre o desconhecimento do alto grau de endividamento do Grupo Coral, verifica-se que o mencionado relatório também alertou sobre tal questão, embora o índice da empresa tenha se mostrado menor do que os de 2008 e 2009:

O nível de endividamento da empresa apresentou elevação no ano de 2008, sobretudo no curto prazo que representava 78,3% do endividamento da companhia, iniciando um processo de readequação em maio de 2009. Já no encerrando do exercício de 2009 o endividamento apresentava uma pequena elevação, permanecendo a concentração do endividamento no curto prazo, que representava 82,4% do total de aproximadamente R\$ 32,7 milhões do endividamento da companhia. Com o início das captações via FIDC, através da emissão de Notas Promissórias, **em abril de 2010 o endividamento do grupo já apresentava adequação, com alongamento de prazo, passando a dívida de curto prazo representar 64,9% da dívida total da companhia de aproximadamente R\$ 37,5 milhões.** (grifado)

83. Ressalta o prejuízo econômico sofrido pelo IMPRO em razão da aplicação em análise, considerando-se o custo de oportunidade pela renúncia dos benefícios que poderia ter obtido se tivesse aplicado em fundos de investimento de mesma natureza, porém com riscos de créditos inferiores ao do Coral FIDC Multissetorial.

84. Propõe que seja levado em consideração o referido prejuízo econômico enfrentado pelo RPPS, bem como a desvalorização registrada até a data base utilizada pelo Relatório Preliminar, da ordem de **R\$ 1.884.471,09 (um milhão, oitocentos e oitenta e quatro mil quatrocentos e setenta e um reais e nove centavos)** e o **fator agravante** de impossibilidade de resgates das cotas a qualquer momento.

85. Ao final, sugere o afastamento do apontamento apenas no que diz respeito à atribuição de conduta irregular quanto à aplicação em fundo de



investimento não classificado como de baixo risco de crédito, exigência do art. 6º, § 4, da Resolução CMN nº 3.790/09, visto que a atribuição da nota brA- pelo Relatório de Classificação de Risco dos Auditores Independentes, emitido anteriormente ao aporte inicial no Fundo, indicaria garantias fortes e risco baixo dos ativos.

86. O **Ministério Público de Contas** acompanha o posicionamento da equipe de auditoria com relação a este apontamento.

87. Inicialmente, quanto à alegação de que houve prescrição da pretensão fiscalizatória do Tribunal de Contas, sob a alegação de que já haveria transcorrido mais de cinco anos da ocorrência do fato tido como irregular, qual seja, a aplicação inicial no Coral FIDC Multissetorial sem a observância de critérios exigidos pela Resolução CMN nº 3.790/2009, infere-se que tal argumento não merece prosperar.

88. Conforme ressaltado pela equipe técnica, a pretensão punitiva, em sede de controle externo respeita à regra geral de prescrição, cujo prazo é de dez anos, de acordo com o art. 205 do Código Civil, nas hipóteses em que a lei não dispuser expressamente, como é o caso.

89. Outrossim, cabe acrescentar que o ato aqui questionado tem caráter permanente, ou seja, se prolonga durante todo o período do investimento, já que houve a manutenção da aplicação sem adoção de medidas paliativas, como a negociação das cotas no mercado secundário, mesmo após os vários indicadores de risco suso citados.

90. Assim, o marco inaugural da causa extintiva de prescrição deve ter início no dia em que cessar a permanência da conduta, fato que não restou demonstrado nos autos.

91. Outrossim, conforme assinalou a unidade instrutiva, o ato discricionário do gestor que decidiu por aplicar no Coral FIDC Multissetorial contém vícios relativos à motivação, além de não observar a legalidade, pela



desconsideração das condições de proteção, prudência e segurança elencadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Resolução CMN nº 3.790/2009, bem como, não estar consonante com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

92. Das informações obtidas pela equipe, vislumbra-se que a aplicação objeto deste apontamento apresentou alta concentração de ativos em apenas um único emissor, o que, no julgamento de um investidor médio, denotaria facilmente os altos riscos a que a aplicação estava sujeita, o que se confirmou com o passar do tempo.

93. Cabe salientar que tais riscos já haviam sido abordados pela agência de *rating*, o que sobreleva a conduta displicente e até temerária do gestor do IMPRO, o que confirma a sua responsabilidade.

94. A conduta praticada pelo diretor executivo do IMPRO resultou em descumprimento da norma legal vigente, bem como na impossibilidade de resgate das cotas no momento em que o fundo começou a apresentar fatos relevantes e resultados negativos constantes e crescentes, ocasionando o registro de **desvalorização acumulada no montante de R\$ 1.884.471,09** (um milhão oitocentos e oitenta e quatro mil quatrocentos e setenta e um reais e nove centavos), ou seja, **62,81%** do valor aplicado no CORAL FIDC MULTISSETORIAL, conforme bem informou a unidade instrutiva.

95. A situação é agravada pelo fato da impossibilidade de resgate das cotas a qualquer momento.

96. Neste passo, o *Parquet* de Contas opina pela manutenção da irregularidade

2.3.2.2. Rio Small Caps Fundo de Investimentos em Ações

97. No relatório técnico preliminar, a equipe de auditoria informa que o



Rio Small Caps Fundo de Investimentos em Ações é constituído sob a forma de **condomínio aberto** e com **prazo indeterminado de duração**.

98. Segundo a equipe, o referido fundo está classificado pelo **art. 8º, inc. III**, da Resolução CMN nº 3.922/2010, conforme a Planilha de Enquadramento dos Fundos de Investimentos emitida pelo Ministério da Previdência Social, o qual estabelece:

Art. 8º No segmento de renda variável, as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social subordinam-se aos seguintes limites:

II - até 20% (vinte por cento) em cotas de fundos de índices referenciados em ações, negociadas em bolsa de valores, admitindo-se exclusivamente os **índices Ibovespa, IBrX e IbrX-50**;

III - **até 15% (quinze por cento) em cotas de fundos de investimentos em ações, constituídos sob a forma de condomínio aberto, cujos regulamentos dos fundos determinem que as cotas de fundos de índices referenciados em ações que compõem suas carteiras estejam no âmbito dos índices previstos no inciso II deste artigo;** (grifou-se)

99. Sobre a solicitação para resgate de cotas, a equipe técnica verificou que esta se submete ao prazo de carência de **1460 (um mil quatrocentos e sessenta) dias (04 anos)**, tendo o prazo de cotização de 60 (sessenta) dias corridos após a solicitação do resgate, com pagamento estipulado para o 3º (terceiro) dia útil subsequente à data de conversão de cotas.

100. Salaria que O IMPRO investiu uma única vez no Rio Small Caps FIA, em 19/12/2012, o montante de **R\$ 2.500.000,00** (dois milhões e quinhentos mil reais), o que à época equivalia a 2304649,24174228 cotas, conforme Autorização de Aplicação e Resgate – APR (documento inserido no anexo 3), de acordo com a Planilha de Desempenho do Fundo, anexo 3 do relatório técnico.

101. A unidade instrutiva ressalta que tal aplicação, avalizada pelo Comitê de Investimentos, foi realizada em desacordo com a Política Anual de Investimento/2012 e o Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN), visto que



naquele exercício o RPPS não poderia investir em Fundos de Investimentos em Ações.

102. Ademais, apurou que não houve a realização do prévio cadastramento do gestor e do administrador do respectivo fundo, conforme determina o art. 3º, inc. IX, da Portaria MPS nº 519/2011 e parágrafos 1º e 2º, atualizados pela Portaria MPS nº 170/2012.

103. Outro ponto destacado pela equipe de auditoria, foi a impossibilidade de adoção de medidas a fim de proteger os recursos investidos diante da desvalorização apresentada, de R\$ 1.010.907,13 (hum milhão dez mil novecentos e sete reais e treze centavos) em virtude do prazo de carência de 04 anos.

104. A irregularidade foi atribuída aos Srs. Josemar Ramiro e Silva (Diretor Executivo e Presidente do Comitê de Investimentos), Wellington de Moura (Gerente de Finanças e Investimentos), Messias Tadeu de Souza (Presidente do Conselho Curador) e Tiago Piva Clemente (Presidente do Conselho Fiscal), por inobservância do dever de cuidado objetivo na administração de recursos públicos e das condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência estabelecidas pela norma vigente.

105. A síntese da **defesa** apresentada pelos responsáveis foi realizada pela equipe auditoria, nos seguintes termos:

O IMPRO, seguindo sua estratégia de alocação de recursos, subsidiado pela empresa que lhe presta consultoria técnica, no ano de 2012, decidiu realocar algumas aplicações financeiras, conforme Ata de Reunião do Comitê de Investimentos em anexo. Em tal ano, houve a decisão de resgatar as cotas do Fundo LMX IBOVESPA FIA e aplicar no fundo Rio Small Caps Fundo de Investimento de Ações, entre outras realocações.

(...)

O comitê de investimentos, órgão superior de deliberação quanto as aplicações financeiras do IMPRO, conforme artigo 69, inciso I, alínea "c", da Lei Municipal n.º 4.614/2005, reuniu-se com a finalidade de dispor sobre a alocação no fundo Rio Small Caps FIA, conforme ata em anexo, ou seja, a política de investimentos foi tacitamente alterada.



(...)

Evidentemente, o cadastramento do gestor e do administrador do fundo foi realizado, pois estes possuíam todos os requisitos descritos na norma supratranscrita.

Ademais, em data posterior, o credenciamento foi realizado escorreiamente, conforme documentos em anexo.

(...)

Veja-se que o prazo de carência esta totalmente atrelado a estratégia de investimento do fundo, de modo que sem tal prazo, onde seriam permitidos resgastes a qualquer momento, não haveria viabilidade de implementação da política de investimentos proposta pelo fundo. Definitivamente, prazo de carência longo não possui nada de indevido, quanto menos imoral ou ilícito. Não e um artifício estipulado para “prender” os cotistas do fundo, de modo que não possam resgatar as cotas em face de prejuízo iminente. Trata-se puramente de algo inerente a estratégia de aplicação dos recursos e nada mais. Infelizmente, o fundo Rio Small Caps FIA não teve o desempenho esperado, mas, mesmo assim, obteve rendimento superior comparado ao Ibovespa e ao IBX, conforme análise em anexo.

(...)

Também é preciso destacar que não pode ser imputada negligência ao COMINVEST pela decisão de alocar recursos no fundo Rio Small Caps FIA em razão do prazo de carência de 04 quatro anos, pois, conforme já exposto, tal aplicação foi estrategicamente pensada, sendo o prazo de carência longo parte da política de investimentos do fundo.

(...)

Nesse sentido, a conclusão que se chega é a de que não existe outro fundo com as características do Rio Small Caps FIA sem a previsão de prazo de carência.

A carência é uma necessidade imputada pelo mercado para estes tipos de aplicações.

(...)

Por outro lado, verifica-se que a escolha pela aplicação no fundo em questão se encontra no campo da discricionariedade. já que realizada dentro dos limites estipulados pela lei, não sendo desproporcional ou desrazoável.

106. A equipe de auditoria, no **relatório técnico conclusivo**, salienta que apesar de a defesa argumentar que a Política de Investimentos teria sido alterada tacitamente em virtude da reunião do Comitê de Investimentos que decidiu por retirar o valor aplicado no LMX Ibovespa FIA e aplicar no Rio Small Caps FIA, não se verificou a comprovação documental nos autos.



107. Quanto à ausência de cadastramento prévio, a equipe de auditoria ressalta que não restou comprovado o cadastramento à época da aplicação inicial no fundo, havendo informações apenas sobre o exercício de 2016 (documento digital nº 32603_2016_04, fls. 24 a 39).

108. Acrescenta que sobre o administrador do Fundo, constata-se tais informações no documento digital nº 32603_2016_02, fls. 312 a 342, datadas de 19/09/2014, portanto, após a data da aplicação em análise.

109. O **Ministério Público de Contas** acompanha o posicionamento da equipe de auditoria.

110. Conforme pontuou a equipe de auditoria, a conduta dos membros do Comitê de Investimento do IMPRO referente à aplicação no fundo analisado foi, no mínimo, **negligente**, pois conforme a Política Anual de Investimentos/2012, o RPPS não deveria investir em Fundos de Investimentos em Ações naquele exercício. Mesmo com este impedimento, ainda assim foram aplicados R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), em 19/12/2012.

111. A defendida modificação tácita suscitada pelos responsáveis não restou minimamente provada nos autos.

112. Observa-se ainda a conduta omissiva ao não se realizar o prévio cadastramento do gestor e do administrador do respectivo fundo, conforme determinado pelo art. 3º, IX, da Portaria MPS nº 519/11 e parágrafos 1º e 2º, atualizados pela Portaria MPS nº 170/12.

113. Quanto a este ponto, os dados apresentados pela defesa se referem a momento posterior à data de aplicação no Fundo em apreço.

114. Há de se ressaltar, assim como o fez a unidade instrutiva, que em razão do prazo de carência fixado em 1460 dias (quatro anos), em eventual problema apresentado pelo fundo o IMPRO não poderia resgatar o valor aplicado



devido ao prazo ser consideravelmente longo, forçando-o a esperar, pelo menos, quatro anos para a retirada de seu investimento. Essa conduta se mostra em desacordo com o art. 3º, inc. III, da Portaria MPS nº 519/2011, já que restaram inviabilizadas as medidas cabíveis no caso da constatação de performance insatisfatória, conforme se deu no presente caso.

115. A unidade instrutiva apurou que nos cinco anos de existência do Fundo, somente no exercício de 2012 apurou-se desempenho positivo, nos demais exercícios o índice acumulado chegou a atingir **-23,30%**.

116. Importante destacar as seguintes considerações realizadas pela equipe de auditoria no relatório técnico conclusivo:

Certamente, não é possível atribuir aos defendentes a responsabilidade pela performance precária do presente investimento, no entanto, é possível imputar a eles as consequências geradas pela não apresentação de estudo prévio sobre os riscos inerentes ou planos de mitigação na hipótese de concretização de cenários mais pessimistas que justificassem a decisão de investir no Fundo.

Previamente à aplicação, deve-se avaliar os riscos inerentes ao fundo escolhido, caso este detenha riscos expressivos, consequentemente, a rentabilidade esperada deve ser superior àquela dos fundos que apresentem riscos menores, caso contrário o gestor deve justificar o desempenho insatisfatório.

A título de informação, destaca-se que o IMPRO realizou o primeiro aporte de recursos no Fundo Rio Small Caps FIA, em 19/12/2012, depois de este ter registrado uma **rentabilidade negativa acumulada de -9,17%**, em 2011, e **rentabilidade negativa de -1,99%, -8,51%, -4,31% e -0,97%** nos meses de abril, maio, junho e novembro de 2012, respectivamente.

Assim, o desempenho positivo não pode ser a principal razão para se investir, mesmo porque não é garantia de resultados positivos futuros, mas uma análise do histórico de rentabilidade, de modo algum, não deve ser dispensada, principalmente se o fundo tiver apresentado índices negativos em passado recente.

117. Outros ponto negativo relativo a esta aplicação diz respeito à ausência de motivação, já que o investimento em tal fundo, que apresentava histórico de rentabilidade negativa, deveria ser acompanhado de fundamentos plausíveis para a escolha.



118. Consoante entendimento da unidade técnica, comprovou-se a inobservância das condições de **proteção e prudência financeira**, estabelecidas pelo art. 43, da Lei de Responsabilidade Fiscal e de **rentabilidade, solvência e liquidez** do art. 1º, da Resolução CMN nº 3.922/2010, e em desacordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

119. Assim sendo, na senda do entendimento da unidade instrutiva, o Ministério Público de Contas entende que **a irregularidade deve ser mantida**, com aplicação de multa aos responsáveis.

2.3.3. Aplicações em fundos de investimentos administrados pela BRL Trust Distribuidora de Títulos Imobiliários

120. Segundo o relatório técnico preliminar, no ano de 2012, o IMPRO possuía em sua carteira apenas dois fundos cuja administradora era a BRL Trust, o Fundo de Investimento Renda Fixa Vix Institucional IMA-B e o Vix Institucional Small Caps Fundo Investimento em Ações, os quais somavam R\$ 7.496.730,33 (sete milhões quatrocentos e noventa e seis mil setecentos e trinta reais e trinta e três centavos), representando 8,78% dos recursos do Instituto aplicados em fundos de investimentos.

121. Acrescenta que em 2013, o IMPRO investiu em mais 04 (quatro) fundos administrados pela BRL Trust, conforme informações do DAIR – Nov/Dez 2013, os quais totalizavam **R\$ 13.884.164,86** (treze milhões oitocentos e oitenta e quatro mil cento e sessenta e quatro reais e oitenta e seis centavos), o que resultaria em **18,23%** dos recursos aplicados em fundos de investimentos.

122. Já em 2014, o percentual diminuiu, segundo a equipe auditora, já que a partir deste período a carteira do IMPRO apresentou apenas dois fundos de investimentos que perfaziam o montante de **R\$ 3.206.463,27** (três milhões duzentos e seis mil quatrocentos e sessenta e três reais e vinte e sete centavos), **2,85%** dos



recursos aplicados em fundos de investimentos.

123. Passa-se à análise dos fundos que apresentaram desvalorização/prejuízo segundo a equipe de auditoria.

2.3.3.1. Fundo VIX Institucional Small Caps Fundo de Investimento de Ações (atual Genus Value Fundo de Investimento de Ações)

124. Primeiramente, cabe colacionar a esclarecedora síntese elaborada pela equipe de auditoria com relação ao fundo sob análise e as aplicações realizadas pelo IMPRO, nestes termos:

O VIX INSTITUCIONAL SMALL CAPS FUNDO DE INVESTIMENTO DE AÇÕES é constituído sob a forma de condomínio aberto e com prazo indeterminado de duração, sendo uma comunhão de recursos destinados à aplicação em títulos de valores mobiliários admitidos pela legislação em vigor.

Conforme o regulamento vigente em 15/06/2012 (documento inserido no anexo 5), o fundo possuía como administradora a BRL TRUST DISTRIBUIDORA DE TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS S.A.. A gestão da carteira era realizada pela VIX CAPITAL GESTÃO DE RECURSOS LTDA. e tinha como custodiante o ITAÚ UNIBANCO S.A. O regulamento de 28/06/2013 (documento inserido no anexo 5) trouxe como nova gestora a GENUS CAPITAL GROUP GESTÃO DE RECURSOS LTDA. E alterou a denominação do fundo para GENUS INSTITUCIONAL VALUE FUNDO DE INVESTIMENTO DE AÇÕES, mantendo-se os mesmos administrador e custodiante.

Com o regulamento de 12/01/2015 (documento inserido no anexo 5), o administrador do fundo foi alterado para BRIDGE ADMINISTRADORA DE RECURSOS LTDA., o custodiante passou a ser o BANCO BRADESCO S/A e os serviços de distribuição, agenciamento e colocação de cotas do FUNDO, que nos regulamentos anteriores eram prestados pela administradora BRL TRUST DISTRIBUIDORA DE TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS S.A., passaram a ser prestados pela GRADUAL CORRETORA DE CÂMBIO, TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS S/A..

O IMPRO realizou o seu primeiro investimento no fundo em análise, em 06/09/2012, no montante de **R\$ 2.500.000,00** (dois milhões e quinhentos mil reais), o equivalente a 2341,26776 cotas e, o segundo, em 10/01/2013, no montante de **R\$ 1.100.000,00** (um milhão e cem mil reais), o que correspondia a 970,5709 cotas, ambos sob a vigência do regulamento de 15/06/2012, de acordo com a Planilha de Desempenho do Fundo constante no anexo 5.

A mesma planilha informa que a terceira aplicação efetuada pelo IMPRO ocorreu em 10/07/2013, no valor de **R\$ 1.000.000,00** (um



milhão de reais), referente a 1016,86297 cotas, durante a vigência do regulamento de 28/06/2013.

De acordo com o regulamento do fundo, em vigor em 15/06/2012, a política de investimento consistia em **gerar elevados retornos de médio e longo prazos** a partir de investimentos em ações listadas na bolsa de valores.

125. Segundo a equipe, a irregularidade consistente na aplicação em fundo de investimento em ações em desacordo com a Política Anual de Investimento/2012 repete-se neste ponto, visto que naquele exercício o RPPS não poderia investir em Fundos de Investimentos em Ações, bem como, não haver a devida Autorização de Aplicação e Resgate.

126. Acrescenta que também não houve prévio cadastramento do gestor e do administrador do respectivo fundo, conforme determinado pelo art. 3º, inc. IX, da Portaria MPS nº 519/2011 e parágrafos 1º e 2º, atualizados pela Portaria MPS nº 170/2012.

127. Outro apontamento diz respeito ao investimento em fundo com prazo de carência de 1800 (hum mil e oitocentos) dias, com taxa de saída de 40% sobre o valor a ser resgatado.

128. Ainda segundo a equipe técnica, a taxa de administração cobrada, entre 3% e 4% (segundo art. 18 do Regulamento) é incompatível com os resultados apresentados pelo fundo.

129. Segundo a unidade instrutiva:

Em 31/12/2012, o fundo já apresentava **150 (cento e cinquenta) dias** de sua constituição. Nesta data, de acordo com documento de Consulta de Informações Diárias de Fundos, inserido no anexo 5, o seu PL perfazia o montante de R\$ 11.185.300,75 (onze milhões cento e oitenta e cinco mil trezentos reais e setenta e cinco centavos) e o valor investido pelo IMPRO totalizava R\$ 2.650.313,10 (dois milhões seiscentos e cinquenta mil trezentos e treze reais e dez centavos), ou seja, **26,31% do PL do fundo**.

Esse fato foi apontado pelo Relatório de Auditoria Específica – Investimentos do Ministério da Previdência Social, à fl. 31, inserido no anexo 8 destes autos digitais.

A segunda aplicação efetuada pelo IMPRO no VIX INSTITUCIONAL



SMALL CAPS FUNDO DE INVESTIMENTO DE AÇÕES, no montante de R\$ 1.100.000,00 (um milhão e cem mil reais), ocorreu em 10/01/2013, **180 (cento e oitenta) dias** após o início das atividades do fundo, que se deu em 10/07/2012. Nesse momento, o IMPRO já havia investido o total de R\$ 3.750.313,10 (três milhões setecentos e cinquenta mil trezentos e treze reais e dez centavos), o que representava **33,52%** do PL do fundo, que totalizava R\$ 11.185.300,75 (onze milhões cento e oitenta e cinco mil trezentos reais e setenta e cinco centavos), conforme documento de Consulta de Informações Diárias de Fundos, incluído no anexo 5. Nota-se a superação do limite estabelecido pela norma em 6,29%. A irregularidade indicada perdurou até abril/2013.

Há que salientar que a aplicação do dia 10/07/2013, no montante de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), ocorreu mediante o **aval do Comitê de Investimentos** logo após o registro de uma **desvalorização de R\$ 371.757,56** (trezentos e setenta e cinco mil setecentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e seis centavos).

130. Salientou a equipe que, apesar do desempenho negativo no decorrer dos anos, o IMPRO não pôde tomar nenhuma medida que pudesse minimizar o risco de um prejuízo maior em razão do elevado prazo de carência estipulado (1800 dias), bem como, da vultosa taxa de saída caso solicitasse o resgate das cotas antes desse período.

131. Por fim, a unidade instrutiva realiza a síntese dos pontos importantes apurados na análise do fundo em apreço:

- Aplicação realizada em 06/09/2012, em desacordo com a Política Anual de Investimento/2012, visto que naquele exercício o RPPS não poderia investir em Fundos de Investimentos em Ações, como o fundo em análise, e sem a devida Autorização de Aplicação e Resgate;
- Não realização do prévio cadastramento do gestor e do administrador do respectivo fundo, conforme determinado pelo art. 3º, inc. IX, da Portaria MPS nº 519/2011 e parágrafos 1º e 2º, atualizados pela Portaria MPS nº 170/2012;
- Prazo de carência de 1800 dias e uma taxa de saída de 40% sobre o valor resgatado associados à aplicação em uma carteira de risco, impediu o resgate das cotas diante das desvalorizações apresentadas, expondo os recursos do RPPS a riscos desnecessários;
- Cobrança de taxa de administração incompatível com os resultados apresentados pelo fundo;
- Superação do limite estipulado pelo art. 14, da Resolução CMN nº 3.922/2010, em 31/12/2012 e 10/01/2013, correspondente a **26,31%** e **31,29%** do patrimônio líquido do fundo, respectivamente, com o



consentimento do Comitê de Investimento;

•Aplicação de **R\$ 1.000.000,00** (um milhão de reais) após o registro de uma **desvalorização de R\$ R\$ 371.757,56** (trezentos e setenta e sete mil setecentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e seis centavos), com o **consentimento do Comitê de Investimentos**;

•Os fatores acima elencados resultaram na desvalorização acumulada, em 31/07/2015, de R\$ **1.698.096,77** (um milhão seiscentos e noventa e oito mil noventa e seis reais e setenta e sete centavos).

132. A **defesa** apresentada pelos responsáveis foi assim sintetizada pela equipe de auditoria:

Nos termos já exposto, não há qualquer problema na existência de prazo de cotização, afinal o fundo foi regularmente constituído, o regulamento foi aprovado pela CVM, a legislação permite este prazo de carência e o IMPRO possuía disponibilidade para aplicar em fundo que previsse longo prazo, pois, não havia necessidade imediata da quantidade de recursos alocada em tal fundo, conforme já exposto.

A aplicação no fundo de investimento em questão é resultado da estratégia de alocação de recursos formulada naquele ano, principalmente visando os ganhos que poderiam ocorrer nos anos seguintes.

O prazo carência/cotização, esta atrelado a estratégia de investimento do fundo, de modo que sem tal prazo, existiria a possibilidade de desfalques que impediram a realização de negociações que possibilitassem a superação do *benchmark*, assim, não haveria viabilidade de implementação da política de investimentos proposta pelo fundo.

Definitivamente, o prazo cotização/carência estendido não possui nada de indevido, quanto menos imoral ou ilícito. Não é um artifício estipulado para “prender” os cotistas do fundo, de modo que não possam resgatar as cotas em face de prejuízo iminente.

Trata-se puramente de algo inerente a estratégia de aplicação dos recursos e nada mais.

Quanto a taxa de saída, esta se encontra dentro dos patamares praticados no mercado financeiro, sendo estabelecida dentro da legalidade.

(...)

Evidentemente, o cadastramento do gestor e do administrador do fundo foi realizado, pois estes possuíam todos os requisitos descritos na norma supratranscrita.

Ademais, em data posterior, o credenciamento foi realizado corretamente, conforme documentos em anexo.

(...)

O comitê de investimentos, órgão superior de deliberação quanto as aplicações financeiras do IMPRO, conforme artigo 69, inciso I, alínea



“c”, da Lei Municipal n.º 4.614/2005, reuniu-se com a finalidade de dispor sobre a alocação no fundo presente fundo, conforme ata em anexo, ou seja, a política de investimentos foi tacitamente alterada.

133. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe de auditoria refutou a defesa apresentada.

134. De fato, observa-se que os argumentos defensivos são idênticos aos já apreciados quanto à aplicação no Fundo Rio Small Caps.

135. Conforme bem destacou a equipe de auditoria, houve descumprimento ao disposto no art. 14, da Resolução CMN nº 3.922/2010, nas datas de 31/12/2012 e 31/01/2013, o qual dispõe que o total das aplicações do RPPS em um mesmo fundo de investimento não poderá ultrapassar 25% do patrimônio líquido do fundo, fato este que sequer foi contestado em sede de defesa.

136. Vislumbra-se, ainda, conforme destacou a equipe, que a presente aplicação foi realizada em desacordo com o dever de cuidado na administração de recursos públicos e das condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência, já que se investiu o montante de R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais) logo após o registro de desvalorização no valor de R\$ 371.757,56 (trezentos e setenta e um mil setecentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e seis centavos) na carteira do fundo, indicando evidente descuido na gestão dos recursos do IMPRO.

137. Quanto à exigência de cadastramento de gestor e do administrador do fundo, ressalte-se que as medidas adotadas foram realizadas somente após a aplicação, conforme já explanado no item antecedente.

138. O que se observa do presente apontamento, é que as condutas irregulares implicaram na impossibilidade de resgate das cotas quando o fundo começou a apresentar resultados negativos constantes e crescentes, o que até 31/07/2015 totalizou uma desvalorização de R\$ 1.698.096,77 (um milhão seiscentos e noventa e oito mil noventa e seis reais e setenta e sete centavos), representando



36,91% do valor inicialmente aplicado.

139. Assim sendo, o Ministério Público de Contas opina pela **manutenção da irregularidade**, com aplicação de multa aos responsáveis.

2.3.3.2. Fundo de Investimento Renda Fixa VIX Institucional IMA-B (atual Fundo de Investimento Renda Fixa Mote Carlo Institucional IMA-B)

140. Inicialmente, traz-se a síntese elaborada pela equipe de auditoria com relação ao fundo sob análise e as aplicações realizadas pelo IMPRO, nestes termos:

De acordo com o regulamento do FUNDO DE INVESTIMENTO RENDA FIXA VIX INSTITUCIONAL IMA-B, vigente na época da primeira aplicação efetuada pelo IMPRO (01/03/2012), o fundo é constituído sob a forma de condomínio aberto, com prazo indeterminado de duração, caracterizado como uma comunhão de recursos destinados à aplicação em títulos e valores mobiliários.

O mesmo regulamento estabelece que a primeira aplicação de cada cotista no fundo deverá ser de pelo menos R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), sendo que o valor mínimo para movimentação de recursos no fundo, após a aplicação inicial de cada cotista, deve ser de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e o saldo mínimo para permanência de cada cotista será de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

O fundo se destina a receber recursos de investidores qualificados que buscam rentabilidade compatível com investimentos de renda fixa.

Inicialmente, o fundo tinha como Administradora a BRL TRUST DISTRIBUIDORA DE TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS S.A., como gestora a VIX CAPITAL GESTÃO DE RECURSOS LTDA e como custodiante o ITAÚ UNIBANCO S.A..

O regulamento de 21/12/2012 alterou o prestador de serviços de tesouraria e custódia para o BANCO SANTANDER (BRASIL) S.A.

Em 06/07/2013 o regulamento do fundo substituiu a gestora pela GENUS CAPITAL GROUP GESTÃO DE RECURSOS LTDA., alterando-se, em consequência, a denominação do fundo para FUNDO DE INVESTIMENTO RENDA FIXA MONTE CARLO INSTITUCIONAL IMA-B.

O regulamento de 02/01/2015, por sua vez, alterou a administradora do fundo para BRIDGE ADMINISTRADORA DE RECURSOS LTDA. Os serviços de custódia, controladoria e escrituração de passivo (escrituração das cotas) e de ativo passaram a ser prestados pelo



BANCO BRADESCO S.A. e os serviços de distribuição, agenciamento e colocação de cotas pela GRADUAL CORRETORA DE CÂMBIO, TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS S/A.

O IMPRO realizou a primeira aplicação no fundo em 31/05/2012, no valor de **R\$ 2.500.106,36** (dois milhões e quinhentos mil cento e seis reais e trinta e seis centavos), seguida por outras duas aplicações, uma em 03/09/2012 no montante de **R\$ 1.401.809,51** (um milhão quatrocentos e um mil oitocentos e nove reais e cinquenta e um centavos) e outra em 06/09/2012, de **R\$ 1.000.000,00** (um milhão de reais), todas sob a vigência do regulamento de 01/03/2012.

A última aplicação efetuada ocorreu em 22/02/2013 no montante de **R\$ 2.000.000,00** (dois milhões de reais), já sob a vigência do regulamento de 21/12/2012.

(...)

Muito embora o regulamento do fundo não disponha sobre o prazo de carência, este exige um **prazo de cotização de 540 (quinhentos e quarenta) dias**, que quando não respeitado, os cotistas devem arcar com uma **taxa de saída de 50%** sobre valor a ser resgatado.

O regulamento atual estabelece um prazo para o resgate de cotas de **1800 (mil e oitocentos) dias** e uma **taxa de saída de 50%** sobre o valor resgatado.

Dentre os documentos fornecidos pelo Instituto, verificou-se a existência de Autorização de Aplicação e Resgate – APR somente para as aplicações dos dias 06/09/2012 e 22/02/2013, referentes aos valores de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), respectivamente.

A aplicação de 03/09/2012, no valor de R\$ 1.401.809,51 (um milhão quatrocentos e um mil oitocentos e nove reais e cinquenta e um centavos) para a qual já se encontrava vigente tal exigência, não foi submetida à avaliação do Comitê de Investimentos.

O Instituto não apresentou documentos que comprovassem o cadastramento prévio às aplicações realizadas nas instituições que receberam os recursos do RPPS referentes ao fundo FUNDO DE INVESTIMENTO RENDA FIXA VIX INSTITUCIONAL IMA-B. Ressalta-se que esta determinação se encontrava vigente desde a primeira aplicação realizada, conforme o mandamento do art. 3º, inc. IX, da Portaria MPS nº 519/2011, atualizada pela Portaria MPS nº 170/2012. Verificou-se, ainda, que o diretor executivo do IMPRO e o Comitê de Investimentos ignoraram o comando do art. 7º, § 3º, inc. I, da Resolução CMN nº 3.922/2010, ao efetuar as aplicações no fundo em questão.

141. Por fim, a equipe auditora enumera os pontos importantes apurados na análise das aplicações no fundo em apreço, nestes termos:

- Ausência do devido cadastramento das instituições que receberam os recursos do RPPS referentes a este fundo;



- Inexistência de Autorização de Aplicação e Resgate – APR para a aplicação do dia 03/09/2012, no valor de R\$ 1.401.809,51 (um milhão quatrocentos e um mil e oitocentos e nove reais e cinquenta e um centavos);
- Todas as aplicações efetuadas pelo IMPRO em descordo com o art. 7º, § 3º, inc. I e II, da Resolução CMN nº 3.922/2010;
- Prazo de cotização inicial de **540 (quinhentos e quarenta) dias**, posteriormente alterado para **1800 (mil e oitocentos) dias**, associado a uma **taxa de saída de 50%** sobre o valor resgatado em caso de sua inobservância, impediu a tomada de providências frente à desvalorização apresentada;
- Aplicação do montante de **R\$ 2.000.000,00** (dois milhões de reais), em 22/02/2013, após o registro de desvalorização de **R\$ 829.669,20** (oitocentos e vinte e nove mil seiscentos e sessenta e nove reais e vinte centavos) apresentada pelo fundo, com o aval do Comitê de Investimentos;
- Fato relevante publicado em 21/06/2013 relativo à liquidação extrajudicial do Banco BVA, detentor de 7,85% dos depósitos a prazo e títulos da carteira do fundo;
- Os fatores acima mencionados resultaram na desvalorização acumulada de **R\$ 607.747,66** (seiscentos e sete mil setecentos e quarenta e sete reais e sessenta e seis centavos) registrada em 31/07/2015.

142. A **defesa** repete o argumento de que não há normas que proíbam a aplicação dos recursos previdenciários em fundos de investimento com prazos de carência/cotização elásticos.

Conforme já exposto o cenário econômico brasileiro no final de 2011 e durante todo o ano de 2012 era extremamente favorável para aplicações em fundos de renda fixa.

O fundo se constituía como uma ótima opção de investimento, uma vez que tinha como *benchmark* o IMA-B, com a carteira composta por 30% de NTN-B, além de conter crédito privado. Tal diversificação possibilitava a contenção da volatilidade do IMA-B, servindo como proteção para a carteira do IMPRO, conforme ata de reunião e APR em anexo.

(...)

Aqui não se fala em prazo de carência, mas de disponibilização dos recursos, que também está atrelado a estratégia de investimento do fundo, de modo que sem tal prazo, existiria a possibilidade de desfalques que impediram a realização de negociações que possibilitassem a superação do *benchmark*, assim, não haveria viabilidade de implementação da política de investimentos proposta pelo fundo.

Definitivamente, o prazo cotização estendido não possui nada de indevido, quanto menos imoral ou ilícito. Não é um artifício estipulado para “prender” os cotistas do fundo, de modo que não possam



resgataras cotas em face de prejuízo iminente.

(...)

Quanto a taxa de saída, esta se encontra dentro dos patamares praticados no mercado financeiro, sendo estabelecida dentro da legalidade.

(...)

Evidentemente, o cadastramento do gestor e do administrador do fundo foi realizado, pois estes possuíam todos os requisitos descritos na norma supratranscrita.

Ademais, em data posterior, o credenciamento foi realizado escorreiamente, conforme documentos em anexo.

(...)

Em que pese a alegação de que o fundo não se classifica como baixo risco de crédito, este possui esta classificação.

Do mesmo modo não houve superação do limite de concentração na mesma pessoa jurídica.

Igualmente, a liquidação do BVA é um fato do mercado, complementemente imprevisível aos gestores públicos, tendo surpreendido todos os investidores, mas isto não implica em prejuízos imediatos, pois diversas ações estão sendo empreendidas para reaver as perdas.

143. Acrescentam que as cotas dos fundos que o IMPRO adquiriu não pertenceriam unicamente a ele, mas seria um patrimônio comum de todos os cotistas para os quais caberiam obrigações e responsabilidades na mesma medida. Desse modo, o gestor do RPPS não poderia ter causado um resultado negativo em um fundo composto por diversos cotistas.

144. O **relatório técnico conclusivo** afasta o apontamento apenas quanto à ausência de Autorização para Aplicações e Resgates (APR), já que esta condição passou a ser exigida a partir de 25/10/2012, conforme o art. 3º-B² da Portaria MPS nº 519/2011.

145. O **Ministério Público de Contas** acompanha o entendimento da Secretaria de Controle Externo.

146. Conforme ressaltou a equipe de auditoria, não se constata a realização do cadastramento prévio **à época da aplicação inicial** no Fundo em análise, tampouco em momento posterior.

2 O relatório técnico conclusivo cita equivocadamente o art. 3º-A.



147. Outrossim, observa-se que os responsáveis aplicaram no FI RF Monte Carlo Institucional IMA-B sem se atentarem à exigência de que, para este tipo de fundo de investimento, o regulamento deveria conter as seguintes previsões: a) de que os direitos, títulos e valores mobiliários que compõem sua carteira ou os respectivos emissores fossem considerados de **baixo risco de crédito**; e b) que o limite máximo de concentração em uma mesma pessoa jurídica, de sua controladora, de entidade por ela direta ou indiretamente controlada e de coligada ou quaisquer outras sociedades sob controle comum seja de **20%** (vinte por cento).

148. Quanto ao desempenho do fundo, há de se destacar que o último aporte efetuado pelo IMPRO, em 22/02/2013, se deu após o fundo registrar **oito meses de rentabilidade negativa**.

149. Outro destaque negativo consiste na conduta temerária do diretor executivo ao investir em um fundo cujo prazo de cotização inicial era de 540 (quinhentos e quarenta) dias, o qual, posteriormente, fora alterado para 1800 (mil e oitocentos) dias. Conforme se apurou, em caso de inobservância do prazo de cotização, foi fixada uma **taxa de saída de 50%** sobre o valor resgatado.

150. Observa-se, ainda, que a conduta dos membros do Comitê de Investimentos do RPPS, ao investir o montante de **R\$ 2.000.000,00** (dois milhões de reais), em 22/02/2013, logo após o fundo ter apresentado uma desvalorização de **R\$ 829.669,20** (oitocentos e vinte e nove mil seiscentos e sessenta e nove reais e vinte centavos), contribuiu para a desvalorização dos recursos do IMPRO, que totalizou **R\$ 607.747,66** (seiscentos e sete mil setecentos e quarenta e sete reais e sessenta e seis centavos) segundo a equipe técnica.

151. Pelo exposto, acompanhando o entendimento da unidade instrutiva, o Ministério Público de Contas opina pela **manutenção da irregularidade**, com aplicação de multa aos responsáveis.



2.3.4. Apontamentos com sugestão para afastamento pela equipe de auditoria

2.3.4.1. Fundo de Renda Fixa Crédito Privado Portfólio Master I

152. Preliminarmente, a equipe de auditoria havia realizado apontamento consistente em irregularidades na aplicação no **Fundo de Renda Fixa Crédito Privado Portfólio Master I**, cujos fundamentos decorreram das seguintes constatações:

- Aplicação realizada em 16/04/2012, no valor de R\$ 2.471.089,82 (dois milhões quatrocentos e setenta e um mil oitenta e nove reais e oitenta e dois centavos) em desacordo com a Política Anual de Investimento/2012, visto que naquele exercício o RPPS não poderia investir em Fundos de Investimentos de Crédito Privado, como o fundo em análise;
- Aplicação dos recursos do RPPS em desobediência ao Art.7, § 3º, inciso I e II, da Resolução CMN nº 3.922/2010;
- Realização da primeira aplicação do IMPRO após a ocorrência de 07 (sete) fatos relevantes e na mesma data da publicação do impacto negativo de 44,52% na carteira do fundo, relativo à provisão de perda do fundo CORAL FIDC MULTISSETORIAL, o qual representava 41,85% da carteira do RENDA FIXA CRÉDITO PRIVADO PORTFÓLIO MASTER I;
- Os fatos narrados implicaram no registro de desvalorização acumulada, em 31/07/2015, de R\$ 735.358,22 (setecentos e trinta e cinco mil trezentos e cinquenta e oito reais e vinte dois centavos).

153. Em sede de **defesa**, o Sr. José Ramiro e Silva, indicado como responsável pela irregularidade, argumentou que a aplicação inicial no fundo em análise não teria ocorrido em 04/2012, mas em 10/2008, quando o IMPRO teria aplicado recursos no Prevtrust FIC Crédito Privado que, futuramente, seria incorporado pelo Renda Fixa Crédito Privado Portfólio Master I. Assim, sustenta que a irregularidade de que a aplicação não estaria em consonância com a Política Anual de Investimentos de 2012 não seria procedente.

154. Diante da fundamentação apresentada pela defesa e dos novos documentos juntados aos autos, a equipe de auditoria afastou o apontamento no **relatório técnico conclusivo**, considerando que apontamento acerca de aplicação



em contrariedade com a Política Anual de Investimentos de 2012 perdeu seu objeto, igualmente, os apontamentos relativos a ausência de previsão no regulamento do Fundo de que os direitos, títulos e valores mobiliários que compõem a sua carteira sejam considerados de baixo risco de crédito e de definição do limite máximo de concentração em uma mesma pessoa jurídica, sua controladora, de entidade por ela direta ou indiretamente controlada e de coligada ou quaisquer outras sociedades sob controle comum.

155. O **Ministério Público de Contas** acompanha o entendimento da equipe de auditoria pelo saneamento do apontamento, não pela perda de objeto, mas por estar fundamentado em norma editada posteriormente à aplicação (CMN nº 3.922/2010).

156. De fato, os dados trazidos pela defesa demonstram que a aplicação se deu no exercício de 2008, estando em conformidade com a Política Anual de Investimento/2008 e com a Resolução CNM nº 3506/2007, vigente à época da aplicação do IMPRO no Prevtrust FIC Crédito Privado, incorporado pelo Fundo Portfólio Master I em 04/2012.

157. Assim sendo, opina-se pelo **saneamento da irregularidade**.

2.3.4.2. Fundo Diferencial Renda Fixa Longo Prazo

158. No relatório técnico preliminar, a equipe de auditoria havia realizado apontamento consistente em irregularidades na aplicação no **Fundo Diferencial Renda Fixa Longo Prazo**, cujos fundamentos decorreram das seguintes constatações:

- **Prazo de cotização de 730 dias** aliado à cobrança de **taxa de saída de 15%** sobre o valor resgatado, em caso de não observância de tal prazo, impossibilitou a adoção de medidas imediatas frente aos fatos relevantes ocorridos posteriormente;
- Ocorrência de fatos relevantes, tais como, a liquidação extrajudicial



da gestora do fundo, a intervenção extrajudicial no banco BVA e sua posterior liquidação, a liquidação extrajudicial do banco Rural S.A., resultou na contabilização do **prejuízo de R\$ 3.939.826,79** (três milhões novecentos e trinta e nove mil oitocentos e vinte e seis reais e setenta e nove centavos) à carteira do RPPS.

159. Após a apresentação de defesa, a equipe de auditoria reconsiderou este apontamento no relatório técnico conclusivo, salientando que os fatos relevantes divulgados pela Administradora do Diferencial RF LP apenas ocorreram após os aportes efetuados e, muito embora tais fatos tenham impactado significativamente na carteira de investimentos do IMPRO, verificou-se que à época o Fundo não apresentava indícios que pudessem indicar uma exposição temerária dos recursos previdenciários.

160. O **Ministério Público de Contas** coaduna com o entendimento da equipe de auditoria pelo afastamento da irregularidade, já que se demonstrou que a fixação da taxa de saída e o prazo de cotização estabelecido, por si só, não denotam uma exposição temerária de recursos públicos no momento da aplicação. Deveras, o fundo, no momento do investimento, não apresentava indícios de desempenho negativo.

161. Deve-se levar em conta, ainda, que os fatos relevantes apontados no relatório técnico preliminar, foram divulgados após a aplicação no fundo.

162. Assim sendo, opina-se pelo **afastamento da irregularidade**.

2.3.5. Do cabimento de multa acima do parâmetro estabelecido no art. 3º, II da Resolução Normativa nº 176/2016, bem como, da inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança

163. Consoante demonstrado nos autos, os apontamentos realizados pela equipe de auditoria decorreram de irregularidades consistentes na ineficiência da gestão dos ativos previdenciários, originados, especialmente, da falta de dever de cuidado na aplicação de recursos públicos sem a observância das condições de



segurança, rentabilidade, solvência e liquidez dos investimentos pelo gestor e pelo Comitê de Investimentos do Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Rondonópolis – IMPRO.

164. Nota-se presente nas situações de investimentos de recursos o conceito da volatilidade, consistente no risco embutido, em maior ou menor escala, passando dos mais conservadores aos mais arrojados, fator que gera as oportunidades esperadas, mas ao mesmo tempo, pode igualmente gerar momentos de instabilidade.

165. No caso de gestão de recursos públicos de RPPS, tem-se que a sua aplicação deve atender às determinações específicas estabelecidas em resoluções do Ministério da Previdência Social e do Conselho Monetário Nacional, bem como, ao disposto na política anual de aplicação de recursos do RPPS, conforme já tratado.

166. Vislumbra-se nos presentes autos a sistêmica falta de zelo na gestão dos recursos públicos a cargo do IMPRO, evidenciado na ausência de controle no cadastramento das instituições que receberam recursos do RPPS, na aplicação em fundos cujos prazos de cotização impedem medidas paliativas oportunas, associado a taxas de saída desproporcionais e desvantajosas ao regime próprio previdenciário.

167. Outro fato que causa espécie é a aplicação em fundos que apresentavam rentabilidade negativa acumulada em exercícios posteriores, sem a devida fundamentação para tal procedimento que justificasse a assunção do risco evidente.

168. Consoante já esposado, contribuíram **diretamente** para as irregularidades verificadas, além do Diretor Executivo do IMPRO, Sr. **Josemar Ramiro e Silva**, os seguintes componentes do Comitê de Investimentos do RPPS: **Sr. Wellington de Moura Portela** (Gerente de Finanças e Investimentos); **Sr. Messias Tadeu de Souza** (Presidente do Conselho Curador), e; **Sr. Tiago Piva Clemente** (Presidente do Conselho Fiscal).



169. De acordo com o §2º do art. 3º da Resolução Normativa nº 17/2016/TCE-MT, que estabelece a gradação de valores para a imputação de multas aos responsáveis e dá outras providências, para cada irregularidade associada às infrações enumeradas e destacadas na decisão corresponderá uma multa.

170. No caso em apreço, como todos os apontamentos derivam da ineficiência na gestão de ativos previdenciários, apesar das inúmeras falhas verificadas, os responsáveis estariam sujeitos a uma única multa, fixada no patamar máximo de 10 UPFs/MT, conforme se extrai do art. 3º, II, a da Resolução Normativa nº 17/2016.

171. Não obstante, a mesma Resolução prevê a excepcionalidade de se aplicar multa superior ao parâmetro máximo previsto, desde que justificada na decisão, em razão da gravidade da conduta e do resultado, conforme disposto em seu art. 3º, §3º.

172. No entendimento deste *Parquet* de Contas, a conduta temerária dos agentes, destoante das normas expressas da boa gestão de ativos previdenciários e dos princípios de proteção, prudência financeira e segurança, elencadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Resolução CMN nº 3.790/09, bem como, a **importante desvalorização sofrida nos investimentos, na monta de mais de cinco milhões de reais**, ensejam a adoção da excepcionalidade prevista para a aplicação de multas superiores aos patamares fixados na Resolução nº 17/2016.

173. Pelas mesmas razões, considerando o nível da gravidade das irregularidades evidenciadas nos autos e a importante desvalorização dos ativos previdenciários decorrente da imprudência na gestão daqueles recursos, o *Parquet* de Contas entende ser cabível, *in casu*, a sanção de inabilitação para o exercício de cargo comissionado ou função de confiança aos responsáveis.



174. Tanto a Lei Orgânica quanto o Regimento Interno do TCE/MT preveem que, sem prejuízo das demais sanções previstas em lei e dependendo do grau da infração cometida, em que se configure *crime de improbidade*³, o responsável poderá ser julgado inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou de função de confiança na Administração Pública, pelo período de 5 (cinco) a 8 (oito) anos, a critério do Tribunal Pleno.

175. Reforça-se que em razão da extrema gravidade das ilegalidades e considerando, ainda, que foram perpetradas por agentes públicos cujas condutas deveriam distinguir-se pelo zelo, pelo resguardo do interesse público e das boas práticas de gestão dos recursos previdenciários, assim como pela confiabilidade e lealdade, sobretudo em relação aos servidores públicos municipais de Rondonópolis, a reprimenda por parte do Tribunal de Contas deve ser consentânea aos atos apurados.

176. Pelo que foi exposto, o **Ministério Público de Contas** opina pela aplicação da sanção de **inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança** aos Srs. **Josemar Ramiro e Silva, Wellington de Moura Portela, Messias Tadeu de Souza e Tiago Piva Clemente**, com fulcro no art. 81 da Lei Complementar nº 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT) e art. 296 da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT).

177. Ademais, levando-se em conta a temerária conduta dos agentes supracitados e a gravidade do resultado experimentado pelo Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Rondonópolis – IMPRO, opina-se pela **aplicação de multas aos responsáveis em patamar não inferior a 200 UPFs/MT**, de forma individualizada.

3 Trata-se de atecnia legislativa, tendo em vista que apesar de algumas das condutas consideradas como atos de improbidade administrativa tenham correspondência com tipos penais, a exemplo de crimes praticados por funcionários públicos contra a administração pública ou crimes de responsabilidade dos prefeitos, **os atos de improbidade administrativa não são considerados ilícitos criminais**, tendo inquestionável natureza civil.



2.3.6. Do não cabimento de condenação à restituição do erário

178. Em que pese as multicitadas irregularidades apuradas na presente denúncia, não é possível concluir que na conduta dos agentes esteja presente o dolo ou má-fé.

179. Com efeito, deve-se concluir que apesar da ausência de zelo na administração dos recursos públicos de responsabilidade do IMPRO, que causou desequilíbrio financeiro e atuarial ao instituto previdenciário, não restou suficientemente demonstrado traço de má-fé ou indícios de desonestidade nos investimentos objetos da denúncia. A inabilidade da gestão dos recursos não pode ser confundida com má-fé ou deslealdade funcional.

180. Existem situações em que o dano ao erário e o dever de ressarcimento deverão estar presentes, por exemplo, no caso em que valores mobiliários forem adquiridos a preços comprovadamente superiores ao de mercado, ou forem vendidos a preços inferiores.

181. As aplicações em fundos de investimentos, se, de um lado, podem propiciar maiores ganhos, de outro, naturalmente implica riscos de perdas. Naturalmente visam a obter o melhor resultado, contudo, deve-se ter consciência da possibilidade de perda, que é inerente ao risco do negócio. Assim, a nosso ver, não deve a responsabilidade pela desvalorização de quotas ser transferida de maneira integral e automática ao administrador e aos integrantes do Comitê de Investimentos do RPPS.

182. No caso em apreço, ao *Parquet* de Contas parece não haver razoabilidade na imputação de débito aos agentes envolvidos nas aplicações nos fundos de investimentos.

3. CONCLUSÃO

183. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de



Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, **opina:**

a) pelo **conhecimento** da presente denúncia, em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 219 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) no mérito, pela sua **procedência parcial**, com a aplicação de multas, **em patamar não inferior a 200 UPFs/MT**, aos **Srs. Josemar Ramiro e Silva** (Diretor Executivo e Presidente do Comitê de Investimentos), **Wellington de Moura Portela** (Gerente de Finanças e Investimentos), **Messias Tadeu de Souza** (Presidente do Conselho Curador) e **Tiago Piva Clemente** (Presidente do Conselho Fiscal), nos termos do art. 75, III da Lei Orgânica e art. 289, II do Regimento Interno do Tribunal de Contas e do art. 3º, §3º da Resolução Normativa nº 17/2016, em razão da constatação da seguinte irregularidade:

LB 24. Previdência_Grave_24. Ineficiência na gestão dos ativos previdenciários, envolvendo aquisição e venda dos títulos e demais ativos, a rentabilidade e o risco das aplicações (Resolução CMN nº 3.790/2009; art.3º, da Portaria MPS nº 519/2011).

c) pela sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança aos Srs. **Josemar Ramiro e Silva, Wellington de Moura Portela, Messias Tadeu de Souza e Tiago Piva Clemente**, com fulcro no art. 81 da Lei Complementar nº 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT) e art. 296 da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT).

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 24 de janeiro de 2017.

(assinatura digital)⁴

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR

Procurador de Contas

4. Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.