

### **Análise de Manifestação - Representação Externa**

<b>PROCESSO N.º :</b>	<b>4291-9/2010</b>
<b>INTERESSADA:</b>	<b>IMPRO – Instituto Mun. Previdência Social dos Serv. Rondonópolis</b>
<b>N.º C.N.P.J.:</b>	32.974.503/0001-54
<b>GESTOR:</b>	Diretor Executivo do IMPRO – Josemar Ramiro e Silva
<b>ASSUNTO:</b>	Análise de Manifestação - Representação feita pelo Banco Central do Brasil comunicando indícios de irregularidades.
<b>RELATOR:</b>	Conselheiro Waldir Júlio Teis
<b>RESPONSÁVEL TÉCNICO:</b>	Loide Santana Pessoa – Auditora Público Externo.

### **SENHOR SUBSECRETÁRIO:**

#### **1. Introdução:**

Retorna-nos os autos para análise da DEFESA apresentada em face dos apontamentos feitos por meio do relatório de folhas 316 a 340/TC;

O responsável foi notificado na forma do documento de Fl.341-TCE/MT e manifestou-se tempestivamente, garantindo, dessa forma, o exercício do direito de **AMPLA DEFESA** assegurada pelo artigo 5.º, inciso LV da Constituição Federal e artigo 10, inciso X da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Passa-se a seguir à análise das argumentações e respectivas documentações apresentadas que serão efetuadas segundo a ordem descrita no relatório de auditoria.

#### **2. Análise da 2.ª Manifestação do Interessado:**

Para maior clareza a análise dos termos e dos documentos que integram a defesa, será feita, de acordo com o elenco dos pontos a serem esclarecidos descritos às fls. 336/TC, destes autos.

- 2.1– Não houve consultas à ANDIMA (atual ANBIMA) antes do fechamento das operações financeiras realizadas pelo IMPRO no período de 12/06/08 a 20/05/09, descumprindo as obrigações determinadas pelo § 2.º do artigo 22 da Resolução BACEN n.º 3.506 de 26/10/2007**

## **2.ª Manifestação do Diretor Executivo do IMPRO:**

Nesta 2.ª oportunidade de manifestação (Fl. 350/TC), o Sr. Josemar Ramiro e Silva, Diretor Executivo do IMPRO – Instituto de Previdência Municipal de Rondonópolis/MT, por meio de seu advogado, Sr. Murillo Barros da Silva Freire, repete os argumentos apresentados em sua primeira manifestação (os quais estão resumidos no relatório técnico nas folhas 320 a 324/TC), reiterando que não existe obrigação legal de consulta à ANDIMA (atual ANBIMA).

Também apresenta os mesmos documentos já apresentados e analisados em sua 1.ª manifestação. São eles: as jurisprudências constantes das folhas 543 a 602/TC (as quais se encontram nas folhas 097 a 100 e 196 a 251/TC).

## **Parecer da Equipe Técnica sobre a 2.ª Manifestação:**

Da mesma forma como foi consignado na análise da 1.ª manifestação (Fl. 324/TC) ressalta-se que todas as jurisprudências apresentadas pelo Gestor (na 1.ª manifestação e que foram novamente apresentadas nesta oportunidade), seja do Ministério Público, seja de Tribunal de Contas se referem a operações financeiras realizadas no período de 2004 a 2007, **antes da vigência da Resolução BACEN n.º 3.506 de 26/10/2007** e da Resolução BACEN n.º 3.790 de 24/09/2009, que dispõe sobre aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social e estipula as seguintes obrigações aos gestores no artigo 22:

### **Seção IV - DAS OBRIGAÇÕES DOS GESTORES**

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

#### *I - realizar processo seletivo para credenciamento:*

*a) da entidade de que tratam os incisos II e III do § 1º do art. 21, tendo como critérios, no mínimo, a solidez patrimonial da entidade, o volume de recursos e a experiência positiva no exercício da atividade de administração de recursos de terceiros;  
...omissis...*

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

Demonstrado pela transcrição da legislação acima que a partir de 30/10/2007 começou a vigorar as normas estatuídas pela Resolução acima que no § 2.º do artigo 22 impôs ao Gestor a obrigação de observar as informações de preços e taxas dos títulos que são divulgadas diariamente, por entidades reconhecidamente idôneas pela sua transparência e elevado padrão técnico, no que se enquadra a ANDIMA, atual ANBIMA.

Como as operações do Gestor ocorreram no período de 12/06/2008 a 20/05/2009 aplica-se totalmente a regulamentação acima, descaracterizando totalmente a defesa do Gestor ao alegar que a ANDIMA (atual ANBIMA) por não se tratar de um site oficial e ser uma associação de classe privada não deve ser utilizada como referência, visto que o § 2.º do artigo 22 da Resolução retrocitada determina a obrigatoriedade do Gestor de, antes do efetivo fechamento de operações, utilizar como referências em negociações no mercado financeiro, as informações em entidades idôneas e de elevado padrão técnico na difusão de preços e taxas de títulos, critério ao qual se enquadra a ANDIMA (atual ANBIMA).

Ressalta-se que o Gestor, por ocasião de sua 2.ª manifestação não se preocupou em apresentar uma outra entidade da qual poderia recorrer para fazer cumprir a norma em comento. Somente se preocupou em descaracterizar a ANDIMA (atual ANBIMA). Por todo o exposto, diante da repetição dos argumentos já apresentados, ou seja, não apresentação de fatos novos, **conclui-se pela permanência da irregularidade.**

**2.2– Comprometimento nos processos seletivos realizados para credenciamento das entidades que intermedeiam as aplicações financeiras, visto que não ficou comprovado se as propostas de compra ou de venda tinham os mesmos elementos/informações (inciso I do Artigo 22 da Resolução BACEN n.º 3.506 de 26/10/2007).**

### **2.ª Manifestação do Diretor Executivo do IMPRO:**

Nesta 2.ª oportunidade de manifestação (Fl. 351/TC), o Gestor repete os documentos já apresentados quando de sua 1.ª manifestação e argumenta que não há o que se falar em comprometimento, tendo em vista que os títulos eram os mesmos, razão pela qual não importa a quantidade de título, mas, o Preço Unitário (PU) ofertado.

### **Parecer da Equipe Técnica sobre a 2.ª Manifestação:**

No item 2.3. do relatório técnico (Fl. 325/TC) esta Auditora analisou todos os procedimentos adotados pelo IMPRO antes, durante e depois das operações financeiras realizadas.

Na análise de todas as operações ficou consignado a necessidade de o Gestor, quando de sua manifestação, apresentar os seguintes documentos:

a) - Análise das operações de aquisição: 1.ª operação na folha 325; 2.ª operação na Fl. 326; 3.ª – Fl. 327; 4.ª – Fl. 329; 5.ª – Fl. 330;);

*Transcrição da Fl. 325/TC*

*Na análise da documentação apresentada (Anexo 10 - Fls. 133 a 140/TC) não foi constatado cópia da proposta que foi oferecida às empresas o que coloca em dúvida se a proposta apresentada foi idêntica, visto que o aporte financeiro das ofertas de vendas oferecidas não*

coincidem:

Transcrição da Fl. 329/TC:

O Gestor informa (Fl. 65/TC) que realizou processo seletivo (conforme exigido pelo inciso I do artigo 22 da Resolução BACEN n.º 3.506 de 26/10/07) convidando 03 Corretoras: Albatroz, Diferencial CTV S/A; Brasil Central; EURO - DTVM.

Na análise da documentação apresentada (Anexo 12 - Fls. 154 a 159/TC) não foi encontrado cópia da proposta que foi oferecida às empresas o que coloca em dúvida se a proposta apresentada foi idêntica para todas as empresas, visto que o aporte financeiro das ofertas de vendas oferecidas não coincidem:

- A empresa vencedora – Diferencial CTVM S/A - apresenta proposta (Fl. 156/TC) considerando como valor financeiro o total de R\$ 4.998.917,60.
- A empresa Brasil Central S/A DTVM apresenta sua proposta (Fl. 157/TC) considerando um valor financeiro de R\$ 4.999.999,99.
- Consta na Folha 159/TC uma solicitação de cotação para venda e compra das NTN-B com vencimento em 15/08/2024 para um valor financeiro de R\$ 4.999.921,75 endereçado à empresa Albatross CCV. Nesta solicitação a IMPRO informou que o Preço indicativo seria de 1.736,083941, com taxa ao ano de 6,40% e quantidade de títulos de 2.880. Não foi fornecida a fonte das informações que deverá ser apresentada no momento da defesa.

b) – Análise das operações de venda – Ausência de documentos – 1.ª Operação – Fl. 332/TC:

Na análise da documentação apresentada (Anexo 13 - Fls. 160 a 167/TC) constatou-se:

- O Gestor não apresentou cópia do ofício encaminhado às empresas Brasil Central e Ourominas, somente o ofício encaminhado à empresa ganhadora: Albatross. Impossibilitando verificar se as informações fornecidas às empresas eram coincidentes, descaracterizando o processo seletivo para credenciamento e evidenciando o descumprimento ao inciso I do artigo 22 da Resolução BACEN n.º 3.506 de 26/10/07.
- O Ofício encaminhado à Albatroz no dia da realização da operação (dia 20/05/2009) conforme cópia apresentada pelo Gestor (Fl. 174/TC) diverge do ofício encaminhado no dia anterior à operação (dia 19/05/2009) também à empresa Albatroz (conforme cópia apresentada pelo Banco Central - Fl. 19/TC). Visto que no ofício do dia 19/05/2009 o Gestor tinha deixado em branco a informação concernente ao Preço Unitário, já no ofício do dia 20/05/2009 consta este preço.
- Agrava essa situação a ausência de comprovação de prévia consulta à uma entidade reconhecidamente idônea antes do fechamento da operação, conforme imposto no § 2.º do artigo 22 da Resolução BACEN n.º 3.506 de 26/10/07.

Houve análise de todos os documentos apresentados nas folhas 603 a 635/TC por ocasião desta 2.ª manifestação e ficou constatado que são os mesmos apresentados e analisados quando da 1.ª manifestação e que se encontram acostados nas folhas 133 a 181/TC.

Não está correta a afirmação do Gestor de que não importa a quantidade de títulos, mas, o Preço Unitário (PU) ofertado. Tendo em vista que as empresas em geral sempre oferecem descontos maiores quando a quantidade a ser adquirida é muito grande. Como não houve comprovação de que as propostas oferecidas às empresas eram as mesmas, permanece a impropriedade.

**2.3– Ficou prejudicada a comprovação das operações realizadas devido a ausência de documentos: extratos bancários de 06 a 08/2008 e de 03 a 09/2009; demonstrativos das aplicações realizadas; Relatórios (de 2008/2009 e 2010) detalhando a rentabilidade e o risco das diversas modalidades de operações realizadas;**

O item 1 e 2 acima foram atendidos por meio de apresentação dos extratos bancários anexados nas folhas 463 a 542/TC. Já o item 3 por meio da apresentação dos relatórios de desempenho dos investimentos no exercício de 2008, 2009 e 2010 (anexados nas folhas 355 a 455/TC). Ficando, assim, sanada a impropriedade.

**2.4– Ocorrência de sobrepreço no valor de R\$ 1.780.053,888 equivalente a 49,557,14 UPFs nas operações de títulos públicos federais realizados pelo IMPRO no período de 12/06/2008 a 20/05/2009. Resolução n.º 17/2010 - LB 24. Previdência\_Grave\_24.**

**2.ª Manifestação do Diretor Executivo do IMPRO:**

O Gestor ratifica o Parecer Técnico de autoria do Sr. José Dutra Vieira Sobrinho (que apresenta novamente nesta 2.ª oportunidade de manifestação (Fls. 547 a 554 e 118 a 125/TC), no qual o perito conclui que a aplicação em títulos públicos foi mais rentosa que se tivessem sido mantidas as aplicações em fundos de investimentos.

Acrescenta ainda que (Fl. 352/TC) a assertiva da existência de sobrepreço nas operações de títulos federais é totalmente presumida, pois não há nos autos e nem no mundo jurídico forma de se determinar esse valor, mesmo que houvesse a obrigação de seguir as cotações da ANDIMA (hoje AMBIMA), ainda assim seria impossível predeterminar esses valores.

**Parecer da Equipe Técnica sobre a 2.ª Manifestação:**

As conclusões apresentados pelo Gestor desconsideram/ignoram as determinações impostas por meio do § 2.º do artigo 22 da Resolução BACEN n.º 3.506 de 26/10/2007. E esse posicionamento é o mesmo apresentado na sua 1.ª manifestação e que foi longamente rebatido por esta Equipe (Fls. 316 a 338/TC).

Por ocasião da análise da 1.ª manifestação, esta Equipe também não aceitou o argumento de que se os valores tivessem sido investidos em fundos de investimentos teriam tido rendimentos inferiores aos obtidos quando da aplicação em títulos públicos.

Nesta oportunidade, esta Equipe mantém esse mesmo posicionamento e

esclarece que está de acordo com o estudo técnico (Nota Técnica) elaborada pela Consultoria Técnica desta Corte e aprovada pela Resolução Normativa n.º 19/2011 e que dispõe sobre os requisitos para aplicação de recursos previdenciários em títulos públicos e a uniformização de procedimentos de controle e assim dispõe nos seguintes parágrafos transcritos abaixo:

*22. Assim, a fim de evitar prejuízos indevidos ao RPPS, o gestor do fundo de previdência deve observar os preços de referência divulgados por instituições reconhecidamente idôneas pela sua transparência e elevado padrão técnico na difusão de preços e taxas dos títulos, sendo que eventual divergência entre o preço do negócio e o preço de referência do mercado deve ser devidamente justificada pelo gestor.*

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

### **2.2.3. Conclusões referentes à definição de preço dos títulos públicos**

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

### **3.3. Principais argumentos de defesa dos responsáveis pelas operações**

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

*106. Esse é o entendimento esposado pelo Tribunal de Contas do Estado de Tocantins por meio do Acórdão nº 246/2009, merecendo destaque o seguinte trecho do voto do relator 11.79.*

*Os demais argumentos de defesa apresentados [...] no item 11.72 deste Voto, também não podem ser acolhidos, pelas seguintes razões:*

*[...]*

*d) Quanto ao lucro ou prejuízo contábil, só se verifica, de fato, quando da venda dos títulos, e em momento algum foi apontado no relatório deste*

Tribunal e do Ministério da Previdência Social o contrário. No entanto, asseverar que não houve nenhuma perda nas operações já não é possível, conforme demonstrado, pois os valores despendidos adicionalmente ao preço de mercado impactam na rentabilidade das operações. O que foi apontado no relatório foram os desenhos a maior, indicando que os títulos poderiam ser adquiridos a preços inferiores aos praticados pelo IGEPREV, o que resultaria em maior rentabilidade. Assim, o que ocorreu foi uma aquisição antieconômica, vez que os referidos 80.500 títulos poderiam ter atingido R\$ 24.256.890,00 a menos, caso tivessem sido praticados os preços mínimos indicados pela ANDIMA;

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

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

107. É também o posicionamento da unidade técnica do Tribunal de Contas da União, que foi adotado pelo Relator no Acórdão nº 1.494/2009 TCU-Plenário, assim sintetizado

17. Segundo os técnicos do BACEN, essa carteira com prazo de vencimento mais longo, ao que pese ter sido adquirida por preços superiores ao de mercado, mostrou-se rentável em virtude da queda do risco Brasil e da taxa de juros no decorrer de 2003, cenário esse que gerou a valorização dos títulos. Ainda assim, acentuam, houve perda para o banco no momento da compra, pois “com os mesmos recursos utilizados para aquisição dos papéis, o BEC poderia ter adquirido uma carteira bem maior, obter a mesma rentabilidade, gerando assim, maior riqueza patrimonial.”

18. Como exemplo citam o título com vencimento em 17/05/06, adquirido em 05/11/02, ao preço unitário de R\$ 1.418,40, perfazendo a quantidade de 20.000 e volume financeiro de R\$ 28.368.063,64. Se esse título houvesse sido adquirido ao preço unitário de mercado Andima, que naquela data era de R\$ 1.356,14, com o mesmo volume de recursos teriam sido comprados 20.918 títulos, e não somente 20.000.

108. Nessa mesma linha se manifestou a Secretaria de Recursos – Serur, do Tribunal de Contas da União, no que foi acompanhada pelo Relator do Acórdão nº 1.779/2011 TCU-Plenário, nos seguintes termos

67. O argumento não pode ser acolhido. A análise remete ao item 67 desta instrução, em que se verificou que, embora a carteira constituída com os títulos negociados a preço superior ao de mercado tenha sido rentável, poderia o ser ainda mais caso as operações tivessem ocorrido em conformidade com os preços de referência mercadológica. Naquele trecho

da instrução, mostrou-se como os relatórios citados nesse argumento não prestam à defesa dos recorrentes.

68. O fato de o prejuízo não constar da escrituração contábil da entidade não significa que inexistiu. Sabe-se que a economia e a contabilidade possuem tratamento diverso sobre assuntos patrimoniais análogos. O prejuízo foi aferido de um ponto de vista econômico, em que se considerou que o custo de oportunidade da aquisição dos títulos a preço superior ao de referência de mercado foi a ausência de aquisição de títulos análogos em maior quantidade, que teria gerado frutos civis ainda maiores.

Ora, se o custo da operação trouxe resultado menos expressivos do que uma alternativa igualmente viável, tem-se caracterizado o prejuízo. A ótica contábil não é adequada ao caso concreto porque avalia apenas as alterações patrimoniais ligados à entidade, não servindo como base para aferir se o gestor fez a melhor escolha entre as possíveis porque considera apenas a escolha feita sem comparar com as demais alternativas. Pelo princípio da eficiência (artigo 37 da CF/88), tem-se que o gestor deve sempre buscar a solução tendente a gerar o maior benefício para o interesse público. No caso concreto, incumbia aos responsáveis a escolha que gerasse maior retorno possível. Assim, a questão deve ser analisada pelo método econômico, pelo que se vê a caracterização de prejuízo. [...]

70. A análise feita pelo Banco Central não foi restrita à ótica do desembolso. Antes, levou em conta o custo de oportunidade das operações realizadas, tal como exposto acima. O desembolso foi utilizado apenas para calcular o montante do débito porque é um mecanismo seguro para esse efeito. A par disso, mesmo se após as operações financeiras o resultado fosse negativo, poder-se-ia ter que a gestão fosse regular. Para tanto, bastaria que esse resultado acompanhasse o mercado. Assim, é fulminada por mais um argumento a tese de que o lucro assegura a economicidade da operação. Estando esse critério prejudicado pela sua dependência de fatores mercadológicos externos, o parâmetro seguro para a aferição da regularidade das operações de fato é a ótica do desembolso. Em outros termos, poder-se-ia falar em obtenção do mesmo resultado a um custo menor (o valor de mercado). A diferença entre o custo da transação e o de mercado é, nessa ótica, a expressão do prejuízo gerado ao Banco, servindo de critério preciso para mensurar o débito. (grifo nosso)

Pelo exposto, na mesma linha de raciocínio, esta Equipe mantém o entendimento de que houve sobrepreço, visto que no momento da compra o Gestor poderia ter pago um valor menor pelos mesmos títulos, o que representaria um lucro bem maior do que o auferido nas condições em que os títulos foram adquiridos.

### 3. Conclusão:

Após a análise da 2.<sup>a</sup> manifestação do Senhor JOSEMAR RAMIRO E SILVA, Diretor Executivo do IMPRO – Instituto de Previdência Municipal de Rondonópolis/MT, no entendimento desta Auditora somente um item foi sanado, permanecendo os demais. São eles:

1. **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).
  - 1.1. - Não houve consultas à ANDIMA (atual ANBIMA) antes do fechamento das operações financeiras realizadas pelo IMPRO no período de 12/06/08 a 20/05/09, descumprindo as obrigações determinadas pelo § 2.º do artigo 22 da Resolução BACEN n.º 3.506 de 26/10/2007
  - 1.2. - Comprometimento nos processos seletivos realizados para credenciamento das entidades que intermedeiam as aplicações financeiras, visto que não ficou comprovado se as propostas de compra ou de venda tinham os mesmos elementos/informações (inciso I do Artigo 22 da Resolução BACEN n.º 3.506 de 26/10/2007).
  
2. **GB 06. Licitação\_Grave\_06.** Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, *caput*, da Constituição Federal; e art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993).
  - 3.1.- Ocorrência de sobrepreço no valor de R\$ 1.780.053,888 equivalente a 49,557,14 UPFs nas operações de títulos públicos federais realizados pelo IMPRO no período de 12/06/2008 a 20/05/2009. Resolução n.º 17/2010 - LB 24. Previdência\_Grave\_24.

É o posicionamento técnico desta Auditora.

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DA QUINTA  
RELATORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO**, em  
Cuiabá, 28 de março de 2012.

**Loide Santana Pessoa**  
Auditora Público Externo