



PROCESSO Nº : 5.818-1/2015 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
UNIDADE : FUNDO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE GUARANTÃ DO NORTE - PREVIGUAR
GESTOR : LEOPOLDINO ROSADO DE OLIVEIRA
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIS HENRIQUE LIMA

PARECER Nº 217/2020

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. FUNDO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE GUARANTÃ DO NORTE - PREVIGUAR. AQUISIÇÃO DE TÍTULOS PÚBLICOS COM PREÇOS INCOMPATÍVEIS COM AQUELES PRATICADOS NO MERCADO, OCASIONANDO A REDUÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DO RPPS. ERRO GROSSEIRO CONSTATADO. RESPONSABILIZAÇÃO NECESSÁRIA. REVELIA. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA, COM RESSARCIMENTO E APLICAÇÃO DE MULTA.

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se de **REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA**, apresentada pela Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e RPPS, em face do **Fundo de Previdência Social de Guarantã do Norte – PREVIGUAR**, em razão de supostas irregularidades envolvendo aplicações de recursos em títulos públicos federais no valor de R\$ 300.949,52, durante os exercícios de 2007 e 2008, sob gestão do Sr. Leopoldino Rosado de Oliveira.

2. No Relatório Técnico preliminar¹, a equipe técnica apontou as seguintes irregularidades:

Responsável: Leopoldino Rosado de Oliveira
LB24. 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 (2º do artigo 22 da Resolução CMN nº 3.506/2007; artigos 37 e 70, caput, da Constituição Federal de

1 Documento digital nº 24505/215





1988).

1.1. aplicação de recursos previdenciários em desacordo com as determinações legais artigo 22, § 2º, da Resolução CNM nº 3.506/2007 e artigo 37 e 70 da Constituição Federal.

1.2. aquisição de títulos públicos com sobrepreço, causando prejuízos ao PREVIGUAR no valor total de R\$ 300.949,52.

Responsáveis: Empresa ATRIUM CCTVM LTDA; Valdir Massari, Marco Antônio Fiori, Mário Sérgio Nunes da Costa e Sérgio Miyamoto
Irregularidade não classificada pela Resolução Normativa nº 17/2010 - TCE/MT.

Negociação de Títulos Públicos sob a condição de preços atifíciosos, objetivando produzir ganhos ilegítimos em benefício da própria sociedade e de terceiro, em detrimento de entidade previdenciária e de fundos de investimento.

3. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, os Senhores Leopoldino Rosado de Oliveira², Valdir Massari³, Marco Antônio Fiori⁴, Mário Sérgio Nunes da Costa⁵ e Sérgio Miyamoto⁶, bem como a empresa ATRIUM CCTVM LTDA⁷, foram citados para apresentarem manifestações sobre os atos impróprios elencados no Relatório Técnico preliminar.

4. Em referência a citação da empresa Atrium CCTVM LTDA, constou a sua não realização tendo o aviso de recebimento (AR) da correspondência retornado com a observação “mudou-se” (documento digital nº 51101/2015).

5. Ato contínuo, o nobre Conselheiro Relator determinou (documento digital nº 130772/2015) a citação por edital de todos os responsáveis pela empresa Atrium CCTVM Ltda.

6. Decorrido o prazo⁸ de manifestação sem repostas dos interessados e remetidos os autos à Secex, esta sugeriu⁹ o prosseguimento do feito em relação aos responsáveis pela empresa com o consequente julgamento à revelia, bem como pela citação, via edital, do Sr. Leopoldino Rosado de Oliveira.

2 Ofício nº 0066/2015/GAB-SR Documento digital nº 30282/2015

3 Ofício nº 0067/2015/GAB-SR Documento digital nº 30287/2015

4 Ofício nº 0068/2015/GAB-SR Documento digital nº 30290/2015

5 Ofício nº 0069/2015/GAB-SR Documento digital nº 30292/2015

6 Ofício nº 0070/2015/GAB-SR Documento digital nº 30294/2015

7 Ofício nº 0071/2015/GAB-SR Documento digital nº 30356/2015

8 Documento digital nº 145292/2015

9 Relatório Técnico de Defesa Documento digital nº 55981/2016





7. Após a citação, via edital, do Sr. Leopoldino Rosado de Oliveira¹⁰, a Secex manifestou-se¹¹ novamente pelo prosseguimento do feito, com a manutenção das irregularidades e julgamento à revelia do Sr. Leopoldino Rosado de Oliveira.

8. Submetidos os autos ao Ministério Público de Contas para análise, emitiu-se o Pedido de Diligência n° 99/2016¹², requerendo a renovação das tentativas de se promover a citação pessoal de todos os responsáveis, e diante de novas citações infrutíferas, ao retornar ao MPC e, por meio de novo pedido de diligência¹³, o *Parquet* de Contas requereu a renovação de tentativas de se promover a citação pessoal dos responsáveis pela empresa Atrium CCTVM Ltda.

9. Em seguida, foram apresentadas as defesas pelos seguintes interessados: Marco Antônio Fiori (documento digital n° 243719/2017), Mário Sérgio Nunes da Costa (documento digital n° 25873/2017) e Sérgio Miyamoto (documento digital n° 268301/2017), permanecendo-se ainda inertes os Srs. Leopoldino Rosado de Oliveira, Valdir Massari e a empresa ATRIUM CCTVM LTDA.

10. Empós, os autos foram novamente submetidos ao crivo da Equipe Técnica, a qual exarou Relatório Técnico de Defesa¹⁴ e concluiu pela manutenção de todas as irregularidades.

11. Na sequência, os autos vieram ao Ministério Público de Contas para manifestação ministerial.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminarmente – Do conhecimento da representação

12. Prefacialmente, importa ressaltar que dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar n° 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade,

10 Documento digital n° 62303/2016

11 Documento digital n° 112278/2017

12 Documento digital n° 115703/2017

13 Pedido de Diligência n° 178/2017 Documento digital n° 221733/2017

14 Documento digital n° 288634/2019





eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo.

13. No exercício de tal mister, o Tribunal de Contas tem como valioso instrumento a figura da representação, que pode ser de natureza interna ou externa e tem o condão de apurar práticas ilegais ou irregulares em atos e fatos da administração pública, nos termos do art. 218 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal, c/c art. 46 da Lei Complementar 269/2007.

14. A Representação de Natureza Interna, prevista nos artigos 224, II, “a” e 225 do Regimento Interno, portanto, é o instrumento hábil à repreensão e correção das irregularidades veiculadas nos autos, consistente no pagamento de serviços superfaturados por inexecução de serviços e/ou executados em quantidades inferiores à contratada.

15. No caso em apreço, a presente Representação de Natureza Interna foi formulada por pessoa legítima, especificamente pela Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e RPPS, nos termos do art. 224, II, alínea “a”, do Regimento Interno do TCE/MT, em razão de possíveis irregularidades na aquisição e liquidação de títulos públicos federais – NTF-F, Notas do Tesouro Nacional serie F.

16. Ademais, relaciona-se a administrador sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas, qual seja o Fundo de Previdência Social de Guarantã do Norte - PREVIGUAR, bem como está acompanhada de indícios de materialidade que indicam a existência de irregularidades ou ilegalidades praticadas.

17. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **conhecimento** da presente Representação, pois presentes os requisitos regimentais previstos nos artigos 224, inciso II, “a”, 219 e 225, da Resolução Normativa nº 14/2007.

2.2. Mérito

2.2.1. Revelia





18. Os interessados **Leopoldino Rosado de Oliveira, ex-Diretor Executivo do PREVIGUAR e Valdir Massari, controlador da Empresa Atrium CCTVM LTDA**, conforme já destacado no relatório, foram devidamente citados, no entanto, permaneceram inertes sem apresentar qualquer manifestação defensiva nos autos.

19. Sendo assim, imperiosa a declaração de sua revelia, nos termos do artigo 344, do Código de Processo Civil, **com a presunção relativa de veracidade dos fatos imputados ao Sr. Leopoldino Rosado de Oliveira. Com relação ao Sr. Valdir Massari, deve-se ser aplicada a revelia sem a presunção de veracidade em relação às irregularidades a ele imposta**, atendendo ao disposto no artigo 345, I, do Código de Processo Civil, já que a imputação tem como responsáveis solidários as pessoas de Marco Antônio Fiori, Mário Sérgio Nunes da Costa e Sérgio Miyamoto.

2.2.2. Análise das irregularidades

20. A presente representação foi apresentada pela Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e RPPS para apurar eventuais irregularidades ocorridas no Fundo de Previdência Social de Guarantã do Norte - PREVIGUAR referente a compra/aquisição e venda/liquidação de títulos públicos nacionais – NTN-F, notas do tesouro nacional série -F, nos exercícios de 2007 e 2008.

21. Em análise preliminar, a equipe técnica constatou desconexões entre os preços de títulos públicos feita pelo RPPS e os preços unitários referenciais à época, verificando ainda que o PREVIGUAR, nos exercícios de 2007 e 2008, realizou operações de compra/venda com valores incompatíveis com os praticados no mercado, de acordo com os preços divulgados pela ANDIMA (Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeira – disponibilizada em seu site de informações, notícias, dados e opiniões de interesse do mercado financeiro, geradas por sua equipe técnica ou por outras entidades pertencentes ou não do Sistema Financeiro).

22. O cerne da questão é a aquisição de Títulos Públicos Federais com sobrepreço, em desacordo com os ditames da Nota Técnica, aprovada pela Resolução Normativa 19/2011, bem como com a Resolução CMN nº 3.506/2007, atual Resolução CMN 3.790/2009 e a Lei Federal nº 9.717/98. Para efeito didático, os fatos serão





globalmente analisados, sem separação por irregularidades classificadas.

23. Verifica-se que as irregularidades ocorreram na aquisição de títulos públicos usando o mercado secundário de ações. Conforme se depreende abaixo, as tabelas da Equipe Técnica contida no Relatório Técnico¹⁵, com as informações consolidadas acerca de tais operações:

Período	Título	Data operação	Nota de negociação	Data vencimento	Quantidade adquirida	Preço Unitário	Valor da operação
2007	NTN-F	14/11/07	12980	01/01/2017	1532	R\$ 1.096,444658	R\$ 1.679.753,21
2008	NTN-F	08/01/08	13224	01/01/2007	69	R\$ 1.083,697971	R\$ 74.775,16

Fonte: Nota de Negociação de Título – Anexo 1

Tabela 2: Análise da Aderência do PU ANBIMA aos preços de mercado na data de 14/11/2007

Operações Analisadas			SELIC / BACEN					ANBIMA					
nº	data	PU compra	Nº op	PU Min.	% var.	PU Médio	% var.	PU Máx.	PU Anbima	PU Mínimo/Anbima %	PU Médio/Anbima %	PU Máximo/Anbima %	PU compra/ANBIMA %
1	08/11/07		15	917,8013	100,3429	920,9486	101,8389	937,8838	903,9844	101,5284	101,8766	103,7500	
2	09/11/07		16	908,8011	100,9811	917,7173	101,3610	930,2077	912,5994	99,5838	100,5608	101,9295	
3	12/11/07			-	-	-	-	-	902,9210	-	-	-	-
4	13/11/07		53	908,7154	100,5539	913,7487	101,8401	930,5624	899,5118	101,0232	101,5827	103,4519	
5	14/11/07	1096,4447	28	874,1071	103,6075	905,6408	121,0684	1096,4447	909,4431	96,1145	99,5819	120,5622	20,56%

Fonte: Nota de Negociação de Título – Anexo 1

Fonte PU Selic: http://www4.bcb.gov.br/pom/demab/negociacoes/NegTFMS_ExibeDP.asp?data=20071105&grupo=T&periodo=S&idpai=SELICNEGTT&idioma=P

e http://www4.bcb.gov.br/pom/demab/negociacoes/NegTFMS_ExibeDP.asp?data=20071112&grupo=T&periodo=S&idpai=SELICNEGTT&idioma=P

Fonte PU ANBIMA: <https://www2.anbima.com.br/loja/validador/OpenProxy.ashx?token=5c0f0dc2-02d2-42f4-815c-97f4b35f18f6>

PU ANBIMA - Informações Solicitadas para NTN-F

Data de Vencimento	Data de Referência	Código Selic	Anbima PU
01/01/2017	05/11/2007	950199	922,117746
01/01/2017	06/11/2007	950199	926,597064
01/01/2017	07/11/2007	950199	915,336205
01/01/2017	08/11/2007	950199	903,984484
01/01/2017	09/11/2007	950199	912,599374
01/01/2017	12/11/2007	950199	902,920956
01/01/2017	13/11/2007	950199	899,511833
01/01/2017	14/11/2007	950199	909,443141
01/01/2017	16/11/2007	950199	910,525971

Fonte PU ANBIMA: <https://www2.anbima.com.br/loja/validador/OpenProxy.ashx?token=5c0f0dc2-02d2-42f4-815c-97f4b35f18f6>

15 Documento digital nº 283229/2017





Tabela 5: Análise da Aderência do PU ANBIMA aos preços de mercado na data de 08/01/2008

Operações Analisadas			SELIC / BACEN					ANBIMA					
nº	data	PU compra	Nº op.	PU Min.	% var.	PU Médio	% var.	PU Máx.	PU Anbima	PU Mínimo/ Anbima %	PU Médio/ Anbima %	PU Máximo/Anbima %	PU compra / Anbima %
1	03/01/08		8	841,1208	104,1317	875,8734	102,0152	893,5238	848,3461	99,1483	103,2448	105,3254	
2	04/01/08		5	848,5780	100,8783	856,0312	104,2782	892,6544	847,6267	100,1122	100,9915	105,3122	
3	07/01/08		72	841,0765	100,9125	848,7511	117,6963	998,9485	849,7981	98,9737	99,8768	117,5513	
4	08/01/08	1083,6980	79	845,4605	100,8950	853,0272	127,0414	1083,698	852,7351	99,1469	100,0343	127,0849	27,08%

Fonte: Nota de Negociação de Título – Anexo 1

Fonte PU Selic: http://www4.bcb.gov.br/pom/demab/negociacoes/NegTFMS_ExibeDP.asp?data=20071231&grupo=T&periodo=S&idpai=SELICNEGTT&idioma=P

e http://www4.bcb.gov.br/pom/demab/negociacoes/NegTFMS_ExibeDP.asp?data=20080107&grupo=T&periodo=S&idpai=SELICNEGTT&idioma=P

Fonte PU ANBIMA: <https://www2.anbima.com.br/loja/validador/OpenProxy.ashx?token=4a3ae5b1-12aa-4179-8c57-9a9ca0dfdc32>

PU ANBIMA - Informações Solicitadas para NTN-F

Data de Vencimento	Data de Referência	Código Selic	Anbima PU
01/01/2017	03/01/2008	950199	848,346107
01/01/2017	04/01/2008	950199	847,626725
01/01/2017	07/01/2008	950199	849,798112
01/01/2017	08/01/2008	950199	852,735128
01/01/2017	09/01/2008	950199	853,883529
01/01/2017	10/01/2008	950199	851,314879
01/01/2017	11/01/2008	950199	853,331483

Fonte: <https://www2.anbima.com.br/loja/validador/OpenProxy.ashx?token=4a3ae5b1-12aa-4179-8c57-9a9ca0dfdc32>

Período	Título	Data operação	Data vencimento	Quantidade adquirida	PU negociação	Valor da operação	Valor do Sobrepreço
2007	NTN-F	14/11/07	01/01/17	1.532,00	R\$ 1.096,4447	R\$ 1.679.753,21	R\$ 286.486,45
2008	NTN-F	08/01/08	01/01/17	69,00	R\$ 1.083,6980	R\$ 74.775,16	R\$ 15.936,44
Total				1.601,00			R\$ 302.422,89

*Cálculo total do dano apresentado pela Secex.

24. Conforme registrado pela equipe de *experts*, a análise da presente irregularidade fora realizada tendo como base a Resolução Normativa nº 19/2011, que orienta os gestores e dispõe de requisitos que devem ser observados na compra de Títulos Públicos Federais pelos gestores dos RPPS.

25. Menciona-se ainda que, em que pese a citada Resolução ter sido editada no final do exercício de 2011, as diretrizes estabelecidas possuía como subsídio legal a Lei nº 9.717/1998, a Resolução CMN nº 3.506/2007 e a Resolução CMN





nº 3.790/2009, ou seja, normas vigentes, à época dos fatos, que deveriam ter sido observadas pelos responsáveis.

26. Em relação a aquisição realizada na data de 14/11/2007, a Secex apurou que o PU de compra (R\$ 1.096,4447) é 20,56% superior ao PU ANBIMA da mesma data, concluindo que o dano foi de R\$ 286.486,45.

27. Já no que toca operação realizada em 08/01/2008, a equipe técnica verificou que o PU de compra (R\$ 1.083,6980) encontra-se 27,08% acima do PU ANBIMA, concluindo que o valor do dano referente a esta operação foi de R\$ 15.936,44.

28. Conforme já mencionado anteriormente, apenas os Srs. Marco Antônio Fiori, Mário Sérgio Nunes da Costa e Sérgio Miyamoto apresentaram defesa com teses defensivas semelhantes, este Ministério Público de Contas fará uma análise conjunta.

29. Inicialmente, os responsáveis alegaram que não deveriam ser incluídos no polo passivo da presente representação: o Sr. Marco Antônio Fiori, sob o argumento de que não possuía poder decisório em operações de renda fixa e/ou variável e que “nunca comprou, prometeu comprar, vendeu, prometeu vender, autorizou qualquer operação de qualquer natureza com a ATRIUM CCTVM LTDA”; o Sr. Mário Sérgio Nunes da Costa mencionou que “não figura e jamais figurou como sócio representante da referida empresa; e, o Sr. Sérgio Miyamoto defendeu que “figurava como funcionário celetista possuindo o cargo de Gerente Administrativo e Financeiro” e que não figurava como sócio-administrador da empresa.

30. No que toca ao mérito, todas as defesas juntadas aos autos apresentaram os mesmos argumentos, que, em apertada síntese, alegaram-se que o preço referencial apresentado pela equipe técnica a partir da ANBIMA não deve ser considerado, que não é de responsabilidade da empresa o poder decisório de compra dos títulos públicos pelos RPPS, pois essa operação é realizada pelo RPPS, que utiliza-se do mercado secundário apenas como “intermediário”, não devendo ser atribuída qual irregularidade ocorrida no PREVIGUAR à empresa ATRIUM CCTVM LTDA e que as condutas não foram individualizadas.





31. Malgrado as alegações apresentadas pela defesa, a Secex, por meio do relatório técnico de defesa, manifestou-se pela manutenção de todas as irregularidades apontadas inicialmente, haja vista a comprovação de que as operações de títulos públicos federais foram realizadas sem a observância de princípios básicos e legislação pertinentes ao caso.

32. **Pois bem. Passa-se à análise ministerial.**

33. *Ab initio*, quanto a ilegitimidade dos Srs. Marco Antônio Fiori, Mário Sérgio Nunes da Costa e Sérgio Miyamoto, alegado na defesa, assiste razão a equipe técnica quanto a permanência de suas responsabilidades na presente Representação de Natura Interna, tendo em vista suas ocupações na referida empresa, conforme mencionado e consultada pela equipe técnica junto à Junta Comercial do Estado de São Paulo – JUCESP.

34. Já no que se refere as negociações dos títulos públicos federais, restou comprovada a irregularidade nas transações dos referidos títulos, haja vista terem ocorrido em discordância com o princípio da prudência financeira, bem como da economicidade na utilização dos recursos públicos.

35. Isto porque, como qualquer dispêndio do erário, a compra de títulos federais obedece aos princípios públicos, especialmente ao da legalidade. Nessa toada, é imperioso reconhecer que a legislação vigente exige que se atenda a determinados critérios para tais operações. O art. 22, §2º, da Resolução nº 3.506/2007 do Conselho Monetário Nacional (CMN) funciona como norte de tais critérios e, em seu texto, assim determina:

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.

36. A partir do texto acima colacionado, podemos extrair os seguintes





critérios fundamentais: a) consulta às instituições financeiras, b) observância às informações diárias de entidades idôneas e de elevado padrão técnico sobre preços e taxas de títulos e c) utilização da referência divulgada por tais entidades nas negociações no mercado financeiro.

37. Nessa toada, esta Corte de Contas editou a seguinte Nota Técnica, aprovada pela Resolução Normativa nº 19/2011/TCE-MT (DOE, 13/12/2011)¹⁶.

Previdência. RPPS. Recursos previdenciários. Aplicação em títulos públicos. Possibilidade. Requisitos.
(...)

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

a) cotação eletrônica de preços junto às instituições financeiras por meio de plataformas eletrônicas de negociação, a exemplo do CetipNet e Sisbex;

b) consulta aos preços e informações divulgadas, diariamente, pela Anbima, entidade reconhecidamente idônea pela sua transparência e elevado padrão técnico na difusão de preços e taxas de títulos públicos, os quais são utilizados como referência em negociações no mercado financeiro;

c) verificação da aderência do PU Anbima com os preços efetivamente praticados no mercado, considerando para tanto o histórico de operações constantes do Selic;

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

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

38. O entendimento consolidado deste Tribunal de Contas, portanto, é de que são quatro requisitos cumulativos para tais transações:

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

¹⁶ Esta nota técnica também trata dos procedimentos de controle a serem adotados pelo Tribunal.





praticados no mercado, considerando para tanto o histórico de operações constantes do Selic e

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

39. Embora a Resolução deste Tribunal tenha data posterior às operações em análise, os critérios foram extraídos dos princípios públicos e da legislação do CMN acerca do assunto. Trazemos a Resolução Normativa à baila apenas como parâmetro argumentativo daquele que seria o procedimento mais adequado para negociações de títulos públicos federais.

40. Assim, é possível concluir quanto a possibilidade e exigibilidade dos responsáveis, quando da negociação, a prudência financeira prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 43, §1º, visto ser razoável que fossem tomadas todas as providências cabíveis com o fim de garantir a melhor transação para o PREVIQUAR, bem como pela primazia ao princípio da economicidade e ao princípio constitucional da eficiência, que foi inserido na Carta Magna pela Emenda nº 19/1998.

41. Nas operações sob análise, evidenciou-se que o PU praticado pelo RPPS apresentou-se excessivo, ou seja, muito acima do valor justo de mercado, não seguindo assim, os parâmetros mínimos de gasto público, como a transparência e busca pela máxima competitividade.

42. Assim, no tocante à consulta de preços e informações divulgadas pela ANBIMA, cumpre esclarecer que a Resolução do CMN determina a consulta de preços junto às entidades reconhecidamente inidôneas, eivadas de transparência e elevado padrão técnico.

43. A ANBIMA é a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, entidade que reúne instituições que atuam no mercado financeiro brasileiro. Embora seja associação privada, a ANBIMA reconhecidamente alcança os padrões de idoneidade e alto padrão técnico na difusão de preços e taxas de títulos, razão pela qual este Tribunal firmou o entendimento de que é necessária a consulta aos preços parametrizados por essa associação.





44. As informações da ANBIMA são referências para o mercado financeiro, não pela oficialidade ou compulsoriedade de suas taxas e preços, mas pela confiança do mercado nos critérios 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.

45. Mesmo considerando que somente com a Resolução Normativa nº 19/2011 o TCE/MT tornou obrigatória a utilização dos preços ANBIMA como referência nas negociações de títulos públicos, ocorre que, à época dos fatos, a ANBIMA já era considerada como uma instituição que atuava na seara do mercado financeiro pátrio e que atendia aos requisitos constantes no art. 22, §2º da Resolução do CMN nº 3.506/2007.

46. Entre as três fontes de informações diárias sobre preços de títulos públicos que poderiam servir de balizamento de preços para as operações realizadas pelos RPPS, a Resolução Normativa nº 19/2011 – TCE/MT estabeleceu que a ANBIMA seria a referência em negociações no mercado financeiro, conforme o item 2 da Nota Técnica aprovado pela referida Resolução normativa, *in verbis*:

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

47. A não observância de normas e consultas antes da celebração do negócio propiciou a aquisição de títulos públicos a preço superior ao praticado no mercado, com prejuízo ao RPPS, pois, se tivesse realizado consulta de preços nos termos da legislação, é possível afirmar que a operação não teria sido realizada com sobrepreço.

48. Assim, não é possível afirmar que houve boa-fé dos responsáveis, não





tendo estes praticados o ato após prévia consulta a órgãos técnicos ou com algum respaldo em parecer técnico, o que pôde ser confirmado nas defesas, na qual os defendentes não fizeram constar, nem provaram ter tomado iniciativas devidas dentro das orientações conferidas aos gestores pelo Conselho Monetário Nacional.

49. Consoante os atos demonstrados no caso em tela, conclui-se que a conduta dos responsáveis é culpável, ou seja, reprovável, e de que há ainda a obrigação de reparar o dano com a devida aplicação de multa que o caso merece.

50. É assim que se posiciona o Tribunal de Contas de Mato Grosso, diante da inércia do gestor quando a situação exige sua explícita atuação:

ACÓRDÃO N.º 3.798/2010

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo n.º 5.990-0/2010.

...por maioria, acompanhando o voto do Conselheiro Revisor Waldir Júlio Teis, que acolheu parte do voto vista do Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Henrique Lima, que trata da instauração de Tomada de Contas Especial, e, de acordo com o Parecer Oral do Ministério Público de Contas proferido oralmente na Sessão Plenária do dia 30/11/2010, em julgar REGULARES, com recomendações e determinações legais, as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Campo Novo do Parecis - FUNSEM, relativas ao exercício de 2009, sob a responsabilidade do Sr. Anderson Elias Siebert, tendo como coresponsáveis o contador Sr. Girlei Augusto Pez Bolzan, inscrito no CRC-MT sob o n.º 007763/0-3;

... aplicar ao Sr. Anderson Elias Siebert a multa no valor correspondente a 200 UPF's/MT, por não ter obtido do Conselho Curador a autorização para a operação **e por não ter efetuado as cotações de preço necessárias para a operação**, cuja multa deverá ser recolhida ao Fundo de Reaparelhamento e Modernização do

Tribunal de Contas, como preceitua a Lei n.º 8.411/2005, com recursos próprios, no prazo de 15 (quinze) dias, contados após o decurso de três dias úteis da publicação da decisão no Diário Oficial do Estado, como previsto no artigo 61, inciso II e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar n.º 269/2007. O gestor poderá requerer o parcelamento da multa imposta, desde que preencha os requisitos elencados no artigo 290 da Resolução n.º 14/2007. Instaure-se processo de Tomada de Contas, com fulcro no artigo 155, § 2º do Regimento Interno, destinada a, após definir um parâmetro a ser utilizado no cálculo de sobrepreço na aquisição de títulos públicos federais, quantificar o débito e promover a citação dos demais responsáveis solidários, nos termos do voto vista proferido pelo Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Henrique Lima.

Acórdão n.º 97/2016 – SC

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo n.º 11.654-8/2013.





... por unanimidade, acompanhando a proposta de voto do Relator e de acordo, em parte, com o Parecer nº 1.539/2016 do Ministério Público de Contas em, preliminarmente, conhecer e, no mérito, julgar PROCEDENTE a Representação de Natureza Externa acerca de irregularidades nas operações realizadas no mercado secundário de títulos públicos federais nos exercícios de 2007 e 2008, formulada pelo Sr. Alex Albert Rodrigues – coordenador-geral de Auditoria Atuária, Contabilidade e Investimentos do Ministério da Previdência Social, em desfavor do Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de São José dos Quatro Marcos, gestão, à época, do Sr. Jairo de Lima Souza (exercícios de 2007 e 2008), inscrito no CPF nº 523.317.251-87, neste ato representado pelo procurador Maurício Magalhães Faria Neto – OAB/MT nº 15.436 (Maurício Magalhães Faria Júnior Advocacia S/S – OAB/MT nº 392); a empresa Euro DTVM S/A, inscrita no CNPJ nº 05.006.016/0001-25, sendo os Srs. Sérgio de Moura Soeiro, inscrito no CPF nº 343.465.387-20 – controlador, João Luiz Ferreira Carneiro, inscrito no CPF nº 407.031.937-91, e Jorge Luiz Chrispim, inscrito no CPF nº 388.577.407-06 – administradores, neste ato representados pelo procurador Rodolfo Herold Martins - OAB/PR nº 48.811 e outros, e Osmar Brasil de Almeida – liquidante; e a empresa Quality Consultoria (Rosângela Moura Silva Consultoria – ME), inscrita no CNPJ nº 26.779.991/0001-46, sendo os Srs. Rosângela Moura Silva, inscrita no CPF nº 487.159.641-91, e Élon Jacinto da Silva, inscrito no CPF nº 420.420.701-49 – representantes legais, conforme consta na proposta de voto do Relator; e, ainda, em aplicar: a) a desconsideração da personalidade jurídica da empresa Euro DTVM S/A (liquidada extrajudicialmente pelo Banco Central do Brasil) e da empresa Quality Consultoria (Rosângela Moura Silva Consultoria – ME), em virtude da caracterização do desvio de finalidade, para responsabilizar e alcançar os patrimônios particulares dos seus acionistas e sócios, respectivamente; e, b) a sanção de inabilitação para o exercício de cargos públicos em comissão ou funções de confiança por oito anos, ao Sr. Jairo de Lima Souza, com fundamento no artigo 70, III, c/c o artigo 81, ambos da Lei Complementar nº 269/2007; e, ainda, determinando ao Sr. Jairo de Lima Souza, em solidariedade com as empresas EURO DTVM S/A e seus acionistas, Srs. João Luiz Ferreira Carneiro, Sérgio de Moura Soeiro e Jorge Luiz Chrispim, e Quality Consultoria (Rosângela Moura Silva Consultoria – ME) e seus sócios administradores, Sr. Élon Jacinto da Silva e Sra. Rosângela Moura e Silva, que restituam aos cofres públicos o valor total de R\$ 886.533,58 (oitocentos e oitenta e seis mil, quinhentos e trinta e três reais e cinquenta e oito centavos), em razão da participação na aquisição de títulos públicos a preços excessivos, acima dos valores médios praticados pelo mercado, com fundamento no artigo 70, II, da Lei Complementar nº 260/2007; e, por fim, nos termos do artigo 287 da Resolução nº 14/2007, c/c o 7º da Resolução Normativa nº 17/2016, aplicar ao Sr. Jairo de Lima Souza, bem como às empresas EURO DTVM S/A e aos seus acionistas, Srs. João Luiz Ferreira Carneiro, Sérgio de Moura Soeiro e Jorge Luiz Chrispim, e Quality Consultoria (Rosângela Moura Silva Consultoria – ME) e seus sócios administradores, Sr. Élon Jacinto da Silva e Sra. Rosângela Moura e Silva, para cada um, a multa no montante de 10% sobre o valor do dano acima citado, devidamente atualizado. As multas e a restituição deverão ser recolhidas com recursos próprios, no prazo de 60 dias. Encaminhe-se cópia digitalizada dos autos ao Ministério Público Estadual, para conhecimento e providências que entender necessárias, especialmente para





decretação da indisponibilidade dos bens dos responsáveis que causaram prejuízos ao patrimônio público.

51. O investidor prudente, quando na iminência de realizar um investimento em títulos ou valores mobiliários, deve avaliar se o preço daqueles títulos encontram-se de acordo com o que vem sendo praticado no mercado, a fim de evitar prejuízos.

52. Entretanto, conforme verifica-se nos autos, o gestor não tomou esses cuidados. Pelo contrário, agiu sem realizar os estudos e pesquisas que ordinariamente são realizados por qualquer investidor, e, por se tratar de aplicação de recursos do RPPS, não observou os procedimentos específicos inerentes ao caso, confiando apenas na cotação apresentada pela corretora com quem negociou, a ATRIUM CCTVM LTDA.

53. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara, tendo em vista ser de conhecimento ordinário dos gestores de RPPS as regras sobre aplicação de recursos previdenciários no mercado financeiro.

54. Perpassada a análise quanto à manutenção da irregularidade, faz-se necessário analisar se a conduta se reveste de dolo ou de erro grosseiro, nos termos exigidos pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro a saber o Decreto-lei 4.657/1942: **“O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”**. (grifo nosso)

55. Assim, este *Parquet* visualiza uma ação do ex-gestor, abaixo do referencial considerado do administrador médio, configurando-se assim a presença do “erro grosseiro” (art. 28 da LINDB).

56. Cumpre mencionar que a empresa ATRIUM CCTVM LTDA e os Senhores Marco Antônio Fiori, Mário Sérgio Nunes da Costa, Sérgio Nunes da Costa e Valdir Massari, representantes da referida empresa, foram destacados como responsáveis no caso por terem participado da operação, ou dela se beneficiado.

57. A empresa, por atuar constantemente no mercado financeiro, detinha





conhecimento dos preços praticados para aqueles tipos de títulos e ainda assim os negociaram a preços discrepantes. A empresa, como intermediadora nas negociações de títulos públicos, acobertou preços incompatíveis com os de mercado, propiciando ganhos ilegítimo que resultaram no prejuízo de R\$ 302.422,89.

58. Todavia, para que eventual restituição ao erário não se mostre prejudicada, é vital que a imputação de restituição à empresa ATRIUM CCTVM LTDA recaia também ex-controladores e ex-administradores da empresa em questão, conforme já colacionados nos autos.

59. Tanto a Lei Orgânica quanto o Regimento Interno desta corte tem previsões claras acerca da possibilidade de responsabilizações solidárias daqueles que derem causa a danos ao erário, sendo este também um entendimento consolidado desta corte. Não há dúvidas, portanto, de que outros podem ser condenados solidariamente junto com o ex-gestor do PREVIGUAR.

60. No que tange ao instituto da personalidade jurídica, é amplamente utilizado em nosso ordenamento, e tem previsão tanto no Código Civil (art. 50) quanto na Lei das Sociedades por Ações (art. 158).

61. Os requisitos mencionados nos textos legais supracitados são a confusão patrimonial, desvio de finalidade ou ações, dentro de suas atribuições e poderes, com culpa ou dolo.

62. No presente feito, temos fortes indícios da ocorrência de fraude pela transação realizada pelo PREVIGUAR de títulos federais em valores muito superiores aos de mercado, o que contraria, naturalmente, os objetivos sociais da empresa. Dessa maneira, ao enriquecer ilicitamente a pessoa jurídica aos custos dos cofres públicos, os administradores da instituição financeira trouxeram a si a responsabilidade solidária pelos fatos.

63. Nesse sentido, cita-se a lição de MARÇAL JUSTEN FILHO (“Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, p. 1.014, item n. 1.5, 15ª ed., 2012, Dialética), ao comentar essa matéria, especificamente no que se refere ao





procedimento licitatório:

É usual submeter essa discussão à figura da desconsideração da pessoa jurídica. O tema foi versado em várias passagens anteriormente. Tem-se reputado cabível a extensão do sancionamento à pessoa física ou a terceiros na medida em que se evidencie a utilização fraudulenta e abusiva da pessoa jurídica. Isso não equivale a estabelecer que toda e qualquer penalidade administrativa será automaticamente aplicada também aos controladores e administradores. **O que se reconhece é que, diante da comprovação da prática reprovável da pessoa física, que configure utilização abusiva e fraudulenta da pessoa jurídica, poderá ser admitida a extensão da penalidade também a outros sujeitos.** (grifou-se)

64. Do mesmo modo, o Tribunal de Contas da União – TCU, em seu Informativo de Jurisprudência na sessão 9 de julho de 2014¹⁷, entende ser possível a desconsideração da personalidade jurídica em caso de abuso da personalidade jurídica, senão vejamos:

(...)

“O instituto que permite a extensão das penas administrativas à entidade distinta é a desconsideração da personalidade jurídica. Sempre que a Administração verificar que pessoa jurídica apresenta-se a licitação com objetivo de fraudar a lei ou cometer abuso de direito, cabe a ela promover a desconsideração da pessoa jurídica para lhe estender a sanção aplicada.”

(...)

65. Diante de tais argumentos resta claro que, comprovada a fraude e o abuso da personalidade jurídica, é possível que se estendam aos responsáveis a responsabilidade pelo ressarcimento do dano naquilo em que a empresa ATRIUM CCTVM LTDA tomou parte, a saber, R\$ 302.422,89, em solidariedade com o ex-gestor Sr. Leopoldino Rosado de Oliveira.

66. Isto posto, o Ministério Público de Contas, em concordância com a Secex, manifesta-se pela **procedência** desta Representação de Natureza Interna, com aplicação de multa (art. 286, incisos I e II do RITCE/MT c/c art. 75, incisos II e III da LC nº269/2007 do TCE/MT) e condenação de restituição ao erário (art. 70, II, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c os art. 285, II, 287 e 195 do RITCE/MT) a serem aplicadas ao Sr. **Leopoldino Rosado de Oliveira**, gestor do PREVIGUAR; aos Srs. **Valdir Massari, Marco Antônio Fiori, Mário Sérgio Nunes da Costa e Sérgio Miyamoto** – ex-controlador e ex-

¹⁷ Acórdão 1831/2014-Plenário, TC 022.685/2013-8, relator Ministro José Múcio Monteiro, 9.7.2014.





administradores da empresa **ATRIUM CCTVM LTDA.**

3. CONCLUSÃO

67. Diante de todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se:**

a) pelo **conhecimento** da Representação Interna, em vista da presença de todos de pressupostos de admissibilidade previstos no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso;

b) pela **declaração de reueria** do Sr. Leopoldino Rosado de Oliveira, do Sr. Valdir Massari e da Empresa ATRIUM CCTVM LTDA; e , no mérito:

c) pela **procedência** da Representação de Natureza Interna, porquanto verificada a ocorrência de irregularidades atinentes as operações financeiras de títulos públicos federais pela PREVIGUAR, conforme argumentos supra expostos;

d) pela **desconsideração da personalidade jurídica** da empresa ATRIUM CCTVM LTDA;

e) pela condenação ao **ressarcimento** de R\$ 302.422,89, referentes à aquisição e venda de títulos públicos, com preços incompatíveis àqueles praticados no mercado, ocasionando a redução dos recursos financeiro do RPPS, nos termos do art. 70, II, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c os art. 285, II, 287 e 195 do RITCE/MT, de forma solidária, dos seguintes responsáveis:

e.1) Sr. Leopoldino Rosado de Oliveira, gestor do PREVIGUAR, que não observou o dever de cuidado objetivo (negligência, necessário aos investimentos realizados pelo PREVIGUAR, em especial deixando de promover a cotação de preços dos títulos públicos junto à instituições financeiras e de consultar os preços e informações divulgadas pela AMBIMA, o que contraria o art. 37, caput (princípio da eficiência) e o art. 70, caput (princípio da economicidade), ambos da CF/88, art. 6º, IV da Lei nº 9.717/1998, art. 1º e art. 22, §2º da Resolução CMN nº 3506/2007.





e.2) Srs. Valdir Massari, Marco Antônio Fiori, Mário Sérgio Nunes da Costa e Sérgio Miyamoto – ex-controlador e ex- administradores da empresa **ATRIUM CCTVM LTDA**, que negociaram Títulos Públicos a preços não condizentes com os de mercado com a finalidade de produzir ganhos ilegítimos em desfavor do PREVIGUAR;

f) pela aplicação das seguintes multas:

f.1) ao Sr. **Leopoldino Rosado de Oliveira**, gestor do PREVIGUAR , nos termos do art. 286, incisos I e II do RITCE/MT c/c art. 75, incisos II e III da LC nº269/2007 do TCE/MT, **proporcional ao dano**, por sua atuação negligente na direção executiva do PREVIGUAR, ao não efetuar a pesquisa preços de mercado dos títulos que pretendia adquirir/vender e ao não levantar informações sobre a empresa intermediadora para negociar os preços junto a instituições financeiras, contribuindo para desfalque no PREVIGUAR no valor de **R\$ 302.422,89**;

f.2) pela aplicação de multa, aos Srs. **Valdir Massari, Marco Antônio Fiori, Mário Sérgio Nunes da Costa e Sérgio Miyamoto – ex-controlador e ex- administradores da empresa ATRIUM CCTVM LTDA**, nos termos do art. 286, II do RITCE/MT c/c art. 75, III da LC nº269/2007 do TCE/MT, por contribuírem na orientação, recomendação e prestação de serviços com a prática de negociações com títulos públicos federais com preços incompatíveis aos praticados no mercado, desfalcando a PREVIGUAR no valor de **R\$ 302.422,89**.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 27 de janeiro de 2020.

(assinatura digital)¹⁸
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

¹⁸Documento 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.

