



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 1ª RELATORIA

12. VOTO Nº 143/2021-RELT1

12.1. Quanto ao mérito, o recorrente *afirma que as negociações de títulos ora discutidas foram realizadas dentro dos padrões de mercado (...)* bem como *a inexistência de prejuízo*, requerendo ao Tribunal que reforme o Acórdão nº 284/2014 – 2ª Câmara e afaste o débito imputado com os seguintes argumentos:

I - Quanto ao valor da venda dos títulos NTN-B 2045 negociadas em 17/05/2007:

- a. Que as operações de vendas dos Títulos Públicos Federais ocorridas em 17.05.2007 ao valor unitário de R\$ 1.638,00 (um mil, seiscentos e trinta e oito reais) foram realizadas em estrita observância aos valores praticados no mercado, conforme Informação Fiscal emitida pelo Ministério da Previdência Social, de 02.07.2009 do qual se extrai que *referidas operações mostram-se coerentes com os parâmetros ANDIMA^[1] e SELIC^[2] e, portanto, com as operações praticadas em mercado*, mesma constatação do *Relatório de Análise de Diligência nº 37/2009 (anexo II), (...)* da 2ª diretoria de Controle Externo deste TCE/TO (...); (grifos nossos)
- b. Que a decisão exarada no Acórdão nº 283/2014 *efetuou uma leitura equivocada do Laudo do Ministério da Previdência quanto (sic) e do Relatório de análise nº 37/2009, quanto às operações de compra e venda de títulos, haja vista que no item 86, do Relatório integrante do acórdão recorrido, foi afirmado que as irregularidades “não foram saneadas pelo responsável”(...)*;
- c. Que a data efetiva da operação ocorreu em 16/05/2007 (com processamento e registro apenas em 17/05/2007). Na *mesma data (...)* o *referencial Andima era de R\$ 1.668,12 – conforme demonstrado no quadro “situação 2” do item g.2.1 do Laudo do Ministério da Previdência Social – (fls. 9, anexo I), e assim, resta evidenciado que a variação percentual do preço de venda (1.638,00) e o referencial Andima (1.668,12), é de 1,81% (...)* conforme constata *Laudo do MPS, de 02/07/2009, fls. 11, (anexo I) (...)*

II – Quanto ao valor da compra dos títulos NTN-B 2024 negociadas em 15/03/2007:

- a. Que a *operação de compra de 20.000 títulos públicos federais, ocorrida em 15/03/2007, ao valor unitário de R\$ 1.498,50 (...)* foi realizada com estrita observância aos valores e parâmetros de mercado
- b. Que na *data (15/03/2007), o preço máximo do dia anterior registrado no SELIC e ANDIMA foi de R\$ 1.484,77 (...)*
- c. Que *por um ou por outro parâmetro verifica-se que os preços praticados estão em padrões próximos aos praticados no mercado, e portanto, não há porque falar em prejuízo decorrente de inobservância dos preços de mercado.*
- d. Que *tanto o Laudo do Ministério da Previdência (anexo I), quanto o Relatório de Análise de Diligência nº 37/2009 (anexo II), concluíram que em 15/03/2007, não houve divulgação do preço SELIC no segmento específico (extragrupo), havendo registro de preços apenas no segmento (todas as operações), no valor de R\$ 1.429,36 (...)*

- e. *Que as conclusões do Laudo do Ministério da Previdência, bem como do Relatório de Análise nº 37/2009, acima citados, para as operações de compra e venda de 15/03/2007 e 03/05/2007, as informações específicas para essas datas são insuficientes, o que prejudica a análise dos preços e deixa dúvidas quanto à correta precificação, e dessa forma não se pode falar em inobservância dos preços praticados no mercado.*

III – Sobre o valor da venda dos títulos NTN-B 2024 negociadas em 03/05/2007:

- a. *Que a operação de venda dos 25.949 títulos públicos federais ocorrida em 03/05/2007, também foi realizada em estrita conformidade com os preços e parâmetros de mercado, pois negociados ao valor unitário de R\$ 1.561,78, data em que a média dos preços do SELIC nos últimos 30 (trinta) dias foi de R\$ 1.538,48 (...) 1,51% superior ao preço médio do SELIC dos últimos 30 dias;*
- b. *Que tanto os preços do SELIC quanto preços ANDIMA, são somente parâmetros de mercado, e as pequenas variações verificadas em relação a esses parâmetros não significam prejuízo, e por isso, não há fundamento legal e nem lógico para se exigir que os preços praticados não tenham qualquer variação em relação a esses parâmetros, pois se assim fosse não seria preço de mercado, mas sim preço tabelado, o que não é o caso dos títulos públicos;*
- c. *Que a Resolução nº 3.068/2001, do Banco Central do Brasil (anexo XIV), por delegação do Conselho Monetário Nacional, sinalizava que os preços de negociações efetivamente realizadas eram o parâmetro a ser observado para os preços das negociações, conforme consta do inciso I, do parágrafo primeiro, do art. 2º, o qual exara que “a metodologia de apuração do valor de mercado (...) deve ser estabelecida com base em critérios consistentes (...) podendo ser utilizado como parâmetro: I – o preço médio de negociação no dia da apuração ou, quando não disponível, o preço médio de negociação no dia útil anterior. (...)”*
- d. *Que não é legal exigir que seja observado somente o parâmetro ANDIMA, conforme consta do item 9.4.I, do Voto do Relator.*
- e. *Que o TCE/MT emitiu a Resolução Normativa nº 19/2011 orientando os seus jurisdicionados, quanto à aquisição de títulos públicos do Tesouro Nacional registrados no SELIC, normatizando que, para fins de definição do limite de preço dos títulos públicos a serem negociados pelos RPPS, o gestor do fundo de previdência deve observar a aderência do PU ANBIMA com os preços efetivamente praticados no mercado (...)*
- f. *Que havendo a sinalização do BACEN para a utilização dos preços registrados no SELIC como parâmetro de preços (Resolução 3068/2001) e havendo a Resolução do TCE/MT, que orienta que o parâmetro ANDIMA seja utilizado juntamente com os preços SELIC, e havendo a metodologia de apuração de preços de títulos da BM&F, na qual se baseou a metodologia do IGEPREV para encontrar os preços praticados nas suas negociações, **fica evidente que não é legal exigir somente o parâmetro ANDIMA como balizador de preços para realização de compra ou venda de títulos públicos.***

IV – Sobre a alta rentabilidade das operações com títulos públicos federais/legalidade das operações/inexistência de prejuízo:

- a. *Que o Acórdão nº 283/2014, item 9.4, I, do Voto do Relator, afirma que as negociações com títulos públicos i) ocasionaram baixa rentabilidade; ii) sem motivo justo e sem fundamento legal; iii) trazendo indiretamente prejuízo para o FUNPREV; e, iv) contrariou o art. 1º da Resolução nº 3244/2004, do Conselho Monetário nacional, (...), entretanto, argumenta que tais afirmativas são*

inconsistentes, apresentando para cada aspecto os correspondentes esclarecimentos conforme segue:

- b. Que a rentabilidade das operações resultou num *acréscimo de R\$ 31.080.592,00 (trinta e um milhões, oitenta mil, quinhentos e noventa e dois reais)*, equivalente a um *ganho de 27,94%*, restando *evidenciado o desacerto do acórdão 283/2014 ao falar em baixa rentabilidade das operações (...)*
- c. Que *as operações com títulos públicos eram regulamentadas, à época, pela Resolução nº 3244/2004/BACEN, e esta autorizava que os recursos dos fundos previdenciários poderiam ser aplicados até 100% em títulos públicos federal, (...)* evidenciando o *equivoco trazido na afirmativa constante do item 9.4, I, do Voto do Relator (...)*
- d. Que *as operações com títulos públicos, ora discutidas, não se enquadram em nenhum (...)* dos *conceitos de prejuízo, pois, como já demonstrado, o resultado das operações cresceram o patrimônio líquido do FUNPREV, pois houve rentabilidade muito acima do razoável, por que maior que a rentabilidade do Banco do Brasil, CEF, Bradesco e HSBC;*
- e. Que foram atendidas todas as *condições estabelecidas no art. 1º da Resolução 3244/2004 (...)* o mesmo *determina que os recursos dos RPPS devem ser aplicações (sic) conforme as suas disposições, tendo presentes as condições de i) segurança; ii) rentabilidade; iii) solvência; iv) liquidez (...).*

12.2. Conclui-se da leitura dos argumentos, em parte reproduzidos acima, que o cerne principal a ser decidido no presente recurso é se os preços de compra e venda (**Preços Unitários – PU's**) dos títulos públicos negociados pelo IGEPREV/FUNPREV nas datas de 15/03, 03/05 e 17/05 de 2007 estão de acordo com os preços de mercado, e quais parâmetros para aferi-los. Para tanto, as operações e os atos dos responsáveis devem ser examinadas à luz das normas aplicáveis aos RPPS, as quais indicam as condutas exigíveis dos responsáveis, visando concluir se deve ou não ser afastado o débito imputado por meio do Acórdão nº 283/2014.

12.3. Para fins de contextualização apresento o quadro a seguir visando demonstrar o detalhamento do débito imputado, cuja metodologia de apuração consistiu na comparação entre os **Preços Unitários (PU)** de compra e venda dos títulos públicos praticados pelo FUNPREV, com os **Preços Unitários indicativos ANDIMA** para os mencionados títulos na mesma data das operações, conforme se extrai do Quadro 04 extraído do Relatório de Auditoria, constante do Voto condutor da decisão, em parte reproduzido a seguir:

OPERAÇÕES FUNPREV/IGEPREV COMPRA E VENDA 2007							
Títulos NTN-B							
Operação	Data operação	Vencimento	PU [1] de negociação (a)	Qtde (b)	Montante negociação	PU [2] ANDIMA (c)	Diferença - débito (a – c) x b
Compra	15.03.07	15.08.2024	1.498,50	20.000	29.970.000,00	1.427,61	1.417.800,00
Venda	03.05.07	15.08.2024	1.561,78	25.949	40.526.629,22	1.622,61	1.578.477,67
Venda	17.05.07	15.05.2045	1.638,00	77.400	126.781.200,00	1.690,76	4.083.624,00
TOTAL DO DANO IMPUTADO							7.079.901,67

Fonte: Quadro 04 constante do Voto condutor do Acórdão nº 283/2014 – 2ª Câmara

12.4. Analisando de outra forma, verifica-se que em termos percentuais, os Preços Unitários de compra e venda dos títulos públicos praticados pelo FUNPREV apresentavam, na análise inicial da auditoria, uma variação entre 3,12% a 4,96% em relação aos Preços Unitários indicativos ANDIMA, conforme se extrai do Relatório de auditoria e do Voto condutor do Acórdão:

Operação	Data	PU de negociação (a)	PU ANDIMA (b)	PU negociado/ PU ANDIMA (c=a/b*100)	Diferença % (c-100)
Compra	15.03.07	1.498,50	1.427,61	104,97%	+4,97%
Venda	03.05.07	1.561,78	1.622,61	96,25%	-3,75%
Venda	17.05.07	1.638,00	1.690,76	96,88%	-3,12%

Fonte: Quadro 04 constante do Voto condutor do Acórdão nº 283/2014 – 2ª Câmara

12.5. É oportuno mencionar que a Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas contou com o apoio de especialista da área, qual seja, o Auditor-Fiscal da Previdência Social Sr. Wanderley Bergamin de Oliveira, conforme a Portaria 799 de 22 de outubro de 2008, retificada pela Portaria nº 815 de 24 de outubro de 2008, que designou a equipe para realizar a auditoria (Processo nº 9592/2008).

12.6. Feitas estas considerações iniciais, passo à análise das razões recursais por data das operações.

I - DO VALOR DA VENDA DOS TÍTULOS NTN-B/2045 NEGOCIADAS EM 17/05/2007

12.7. Alega o recorrente, em síntese, que a operação de venda identificada no relatório de auditoria como 17/05/2007 efetivamente ocorreu em 16/05/2007, e que o Preço Unitário dos 77.400 títulos NTN-B de R\$ 1.638,00 (um mil, seiscentos e trinta e oito reais), está de acordo com os parâmetros ANDIMA e SELIC da data de 16/05/2007. Aduz que referida conclusão já constava tanto da manifestação dos Auditores do Ministério da Previdência, quanto da conclusão da equipe técnica deste Tribunal.

12.8. Quanto à data efetiva da operação, devem ser acolhidas as razões do recorrente quando afirma que a venda ocorreu em 16/05/2007 e não 17/05/2007, conforme se comprova no Anexo III do presente recurso (correspondência do responsável do agente Custodiante/HSBC), o que já havia sido verificado na análise conclusiva das contas e auditoria, nos termos do item 1, “a” do Relatório de Análise de Diligência nº 37/2009:

“(…)

- *As operações de venda que constam de 17/05/2007, PU de negociação R\$ 1.638,00, de 77.400 títulos no valor de R\$ 126.781.200,00 na realidade aconteceram no dia 16/05/2007 com registro no dia seguinte, provocado pela solicitação do custodiante e impossibilidade de se efetuar o registro das operações no SELIC a tempo. (...).*

(…)”

12.9. Em razão da alteração na data considerada como dia efetivo da compra, alteraram-se também os parâmetros dos valores de mercado considerados na análise, pois o preço indicativo ANDIMA de 16/05 foi inferior ao preço do dia 17/05, conforme os elementos trazidos no Relatório de Análise de Diligência nº 37/2009 (fls. 367/376 dos autos nº 2052/2008), no Anexo II da peça recursal (evento 1 do presente recurso, autos nº 3123/2015), e na análise dos Auditores Fiscais da Receita Federal que atuam na fiscalização dos RPPS constante da Informação Fiscal/MPS/SPS/DRPSP (Anexo I do presente recurso).

12.10. Em consequência, considerando a data efetiva de compra, 16/05/2007, houve uma redução da variação de preço apurada inicialmente no Relatório de Auditoria, pois a variação entre o praticado pelo FUNPREV e o preço ANDIMA da data reduziu de 3,12% para 1,81%, conforme demonstro a seguir:

.....

Operação	PU de negociação (a)	Data considerada	PU ANDIMA (b)	PU negociado/ PU ANDIMA (c=a/b*100)	Diferença % (c-1000)
		17.05.07	1.690,76	96,88%	-3,12%
Venda	1.638,00	16.05.07	1.668,12	98,19%	-1,81%

Fonte: Relatório de auditoria, Relatório de Análise de Defesa e Relatório de Análise de Recurso nº

104/2019

12.11. Pois bem. Para concluir a análise acerca da adequação do preço dos títulos públicos negociados, faz-se necessário que além do exame efetuado nos autos principais (confronto do preço de negociação com o preço indicativo ANDIMA), seja verificada a aderência deste preço indicativo com os preços praticados na data da operação, bem como no dia imediatamente anterior (ambos registrados no SELIC).

12.12. Nesse sentido, faz-se oportuno esclarecer que enquanto os Preços Unitários (PU) ANDIMA são **indicativos** como justos de mercado, os preços registrados no SELIC evidenciam os efetivamente praticados nas negociações feitas pelo mercado, sendo divulgados diariamente os Preços Mínimos, Médios e Máximos, tudo nos termos da instrução do processo de auditoria e contas. Assim, a análise sempre é efetuada comparando-se a aderência dos preços registrados no SELIC com o PU ANDIMA, visando identificar distorções, uma vez que a eventual negociação de títulos com distorção relevante em relação aos preços ANDIMA estará refletida nos registros no SELIC.

12.13. Também devem ser confrontados os critérios e procedimentos previstos nos instrumentos normativos vigentes à época, quanto às aplicações feitas pelos RPPS, com as diretrizes e parâmetros adotados pelos responsáveis, visando concluir sobre a conduta do gestor nas negociações com os títulos públicos.

12.14. Quanto às diretrizes normativas no que concerne à apuração do valor de mercado dos títulos, aduz o recorrente ao longo da peça recursal, que a adoção dos preços SELIC além dos parâmetros ANDIMA, adotada pelos gestores do IGEPREV/FUNPREV, buscou fundamentos no artigo 2º, §1º, I^[5] da **Circular nº 3068/2001 emitida pelo Banco Central do Brasil** por competência delegada pelo Conselho Monetário Nacional, a qual estabelece *critérios para registro e avaliação contábil de títulos e valores mobiliários* (Anexo XIV do presente recurso, fls. 183 do arquivo PDF juntado no evento dos presentes autos). Referido dispositivo dispunha que poderia ser utilizado como parâmetro para fins de apuração de valor de mercado dos títulos públicos o **preço médio de negociação no dia da apuração ou, quando não disponível, o preço médio de negociação no dia útil anterior.**

12.15. Verifico que a consulta aos preços praticados no mercado também foi uma das diretrizes adotadas na análise conclusiva dos autos, pois adotou-se como critério de apuração tanto o preço indicativo ANDIMA, como os preços registrados no SELIC.

12.16. Nesse sentido, conforme se verifica na análise conclusiva da equipe técnica e dos especialistas da Previdência Social no processo de contas, bem como da equipe técnica que analisou o presente recurso, efetuou-se o confronto do preço de venda de R\$ 1.638,00 praticado pelo FUNPREV em 16/05/2007, com os preços de mercado no mesmo dia, registrados no SELIC.

12.17. O exame concluiu que o preço dos títulos NTN-B vendidos pelo IGEPREV/FUNPREV se comportou de acordo com os preços praticados no mercado na mesma data, pois representou uma variação a menor de 1,81% em relação ao preço indicativo ANDIMA, mas **acima** do preço médio de venda de mercado na mesma data, conforme tabela abaixo, em parte reproduzida da mencionada Informação Fiscal:

Operação	Data	PU de negociação (a)	PU ANDIMA (b)	PU negociado/ PU ANDIMA (c=a/b*100)	Diferença % (c-100)	PU SELIC (TODAS AS OPERAÇÕES)		
						PU MIN	PU MED	PU MAX
Venda	16.05.07	1.638,00	1.668,12	98,19%	-1,81%	1.473,49	1.636,67	1.660,86

12.18. Deste modo, a conclusão da equipe técnica foi no sentido de que as operações realizadas na data de 16/05/2007 se encontram coerentes com os preços de mercado, mesma conclusão dos Auditores Fiscais da Previdência Social (Informação Fiscal Anexo I do recurso), conforme transcrevo a seguir:

Item A) do Relatório de Análise de Recurso nº 104/2019 (evento 32 destes autos nº 3123/2015):

(...) *Análise – das alegações do Recorrente juntamente com os documentos que corroboram a defesa, e ainda, tendo em vista que o Auditor Fiscal da Previdência*

*Social é o especialista em investimentos que acompanhou a equipe, conforme Portaria 799 de 22 de outubro de 2008, ratificada pela Portaria nº 815 de 24 de outubro de 2008, que designou a equipe para realizar a auditoria, anexadas nas págs. 3 e 4 do Processo nº 9592/2008 (...) conclui-se que as operações de vendas das NTNBS, com vencimento em 15/05/2045, mostram-se aderentes com os parâmetros ANDIMA e SELIC, as operações de vendas praticadas em mercado nas datas assinaladas. Portanto, diante da justificativa apresentada pelo recorrente e os documentos acostados **acolhe-se a justificativa.***

Relatório de Análise de Defesa nº 37/2009 (emitido sobre o relatório de auditoria objeto dos autos nº 9592/2008):

(...)

O PU Andima para esta data foi de R\$ 1.668,12, o que nos mostra que o PU de negociação ficou situado a menor em 1.81%, portanto, em padrões próximos aos praticados em mercado, conforme também registros no SELIC no segmento EXTRAGRUPPO e em TODAS AS OPERAÇÕES para as operações realizadas em 16/05/2007

*Do exposto conclui-se que as operações de venda das NTNBS realizadas em 16/05/2007, com vencimento em 15/05/45, relatadas acima, **mostram-se coerentes com os parâmetros ANDIMA e SELIC e, portanto, com as operações praticadas em mercado nas datas assinaladas.***

(...)"

Informação Fiscal/MPS/SPS/DRPSP (Anexo I do presente recurso)

(...). A ANDIMA divulgou em 16/05/2007 o preço para os títulos de R\$ 1.613,02, referente ao dia anterior, 15/05/2007. Na mesma data o SELIC demonstrava operações do dia anterior que variavam de R\$ 1.472,93 a 1.617,40.

Com estes parâmetros, foi fechada a negociação para a venda dos títulos pelo preço unitário, PU, de R\$ 1.638,00, valor que superava os divulgados pelo SELIC e ANDIMA, relativos ao dia anterior.

(...)

Dessa forma, se considerada a data de fechamento conforme se esperava, em 16/05/2007 e não em 17/05/2007 como efetivamente ocorreu, em função do adiamento provocado pela solicitação do custodiante e impossibilidade de se efetuar registro das operações no SELIC a tempo, o PU ANDIMA para esta data seria de R\$ 1.668,12, situando-se dessa forma as operações realizadas pelo PU de R\$ 1.638,00, a 98,19% do preço ANDIMA, ou 1,81% abaixo deste, conforme demonstrado na situação 2, quadro acima, portanto, em padrões próximos aos praticados em mercado, conforme também demonstram os registros do SELIC para as operações realizadas em 16/05/2007.

(...)

Considerando que estamos tratando de operações de venda, pelos registros do SELIC em 16/05/2007 o preço máximo das operações EXTRAGRUPPO mostrou-se inferior ao que o IGEPREV teria vendido e em TODAS AS OPERAÇÕES, estaria situado um pouco acima do preço médio.

Feitas essas considerações, concluímos que pelos elementos apresentados as operações de venda das NTNBS, com vencimento em 15/05/45, relatadas acima, mostram-se coerentes com os parâmetros ANDIMA e SELIC e, portanto, com as operações praticadas em mercado nas datas assinaladas.

12.19. Considerando-se o critério estabelecido na Circular nº 3068/2001 verifica-se no Anexo IV do presente recurso (preços do SELIC extraídos do site do BACEN) que o Preço Unitário do título público praticado no mercado no dia anterior à venda, 15/05/2007, variou entre R\$ 1.472,93 a 1.617,40.

12.20. É oportuno mencionar que à época dos fatos, março a maio de 2007, a diretriz normativa de verificar os preços praticados no dia anterior (Circular BACEN nº 3068/2001, Anexo XIV do recurso, evento 1), **adicionada à observância dos parâmetros ANDIMA**, se mostra adequada e aplicável em conjunto

com a Resolução CMN nº 3244/2004^[6] (XIII do presente recurso), vigente à época, que tratava das aplicações dos recursos dos RPPS. Deste modo, à época não havia dispositivo contendo de forma clara a obrigação do gestor de efetuar consultas às informações divulgadas diariamente antes do fechamento de operações com títulos públicos, diversamente da Resolução BACEN nº 3506/2007^[7] de 26/10/2007 e da atual Resolução BACEN nº 3922/2010, que em seu artigo 16 dispõe:

Art. 16. 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. 15, o responsável pela gestão, além da consulta à instituição financeira, à instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou às pessoas jurídicas autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários para o exercício profissional de administração de carteira, 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.

12.21. Assim, adotando-se como parâmetro de apuração de preço de mercado as diretrizes da Circular BACEN nº 3068/2001 (Anexo XIV do presente recurso) em conjunto com a consulta aos preços indicativos ANDIMA, conclui-se que o preço de **venda** estava de acordo com os preços indicativos ANDIMA e dentro da faixa de preço **médio/máximo** de venda praticado no dia anterior e na própria data da operação (registros no SELIC).

12.22. Com fundamento nessas diretrizes, a metodologia de análise adotada nos presentes autos para concluir sobre a adequação dos preços dos títulos públicos negociados pelo IGEPREV/FUNPREV aos preços de mercado consiste, em síntese, em confrontar o Preço de Negociação com o Preço médio de mercado do dia da operação, desde que aderente aos Preços ANDIMA, adotando-se os seguintes procedimentos:

- a. Confrontar o PU ANDIMA da data da operação e do dia anterior com os preços registrados no SELIC na data da operação e no dia anterior, visando apurar a aderência entre o preço indicativo e os preços efetivamente praticados. No presente caso, conclui-se que houve aderência, pois o PU indicativo ANDIMA de 16.05.07 de R\$ 1.668,00 representou **101,92%** em relação ao preço médio praticado na mesma data e o PU ANDIMA de 15/05/07 de 1.613,02 representou **100,23%** em relação ao preço médio praticado no dia anterior, ou seja, variação de 1,92% e 0,23%;
- b. Confrontar o PU de negociação praticado pelo RPPS com os preços indicativos ANDIMA da data da operação e do dia anterior, visando apurar a **aderência** entre os preços, e verificar o grau de distorção entre os preços de negociação e o preço indicativo. Na operação ocorrida em 16/05/07 apurou-se aderência entre o PU de negociação e o PU ANDIMA, pois a variação do PU de **venda** em relação ao PU ANDIMA **foi de +1,55%** em relação ao PU do dia anterior, e de **-1,81%** na data da operação, conforme tabela abaixo;
- c. Por fim, efetuar o confronto do PU de negociação do RPPS com os preços praticados no mercado (preços mínimo, médio e máximo registrados no SELIC), em relação ao dia anterior e à data da operação, e ao PU ANDIMA de modo a concluir se o preço praticado pelo RPPS se encontra aderente ao PU ANDIMA, ao PU médio ao PU máximo SELIC (nas operações de venda, o objetivo deve ser negociar com o maior PU possível). Na operação ocorrida em 16/05/2007 apurou-se a aderência pois o **PU de venda** de R\$ 1.638,00 se encontrou **acima dos preços praticados no dia anterior** (PU máximo de R\$ 1.617,40), e **acima do preço médio** praticado no mercado **na data da operação** (PU médio de R\$ 1.636,67 e máximo de R\$ 1.660,86), conforme tabela abaixo.

Operação	Data	PU de negociação (a)	PU ANDIMA (b)	ADERÊNCIA PU neg./ PU ANDIMA (c=a/bx100)	Dif. % (c-100)	PU SELIC (TODAS AS OPERAÇÕES)	ADERÊNCIA PU ANDIMA/ PU MED SELIC x 100

						PU MIN	PU MED	PU MAX	
Venda	16.05.07	1.638,00	1.668,12	98,19%	-1,81%	1.473,49	1.636,67	1.660,86	101,92%
Preços do dia anterior	15.05.07		1.613,02	101,55%	+1,55%	1.472,93	1.609,28	1.617,40	100,23%

12.23. De todo o exposto, comprova-se que ao autorizar a **venda** de título público (NTN-B) ao **Preço Unitário** de R\$ 1.638,00 em 16/05/2007, **PU aderente ao preço indicativo ANDIMA da mesma data**, bem como **acima da média de PU de venda** praticado no mesmo dia da operação (SELIC, segmento TODAS AS OPERAÇÕES), e acima do valor de venda praticado no dia anterior (15/05/07), o gestor do FUNPREV/IGEPREV **cumpriu as diretrizes normativas vigentes à época** e adotou conduta adequada diante das circunstâncias do caso concreto, não sendo razoável exigir conduta diversa do responsável, ou seja, de que somente deveria autorizar a venda no exato preço indicativo ANDIMA.

12.24. Assim, acompanho a manifestação da equipe técnica no sentido de acolher as alegações do recorrente quanto à adequação do preço de negociação na operação de venda ocorrida em 16/05/2007 aos preços de mercado, afastando-se em consequência parte do débito inicialmente imputado, ou seja, o valor de R\$ 4.083.624,00 (quatro milhões, oitenta e três mil, seiscentos e vinte e quatro reais).

II - DO VALOR DA VENDA DOS TÍTULOS NTN-B/2024 NEGOCIADAS EM 03/05/2007

12.25. Da mesma forma que na operação anterior, o recorrente alega, em síntese, que a venda dos 25.949 títulos públicos federais com PU de R\$ 1.561,78 em 03/05/2007 foi realizada de acordo com os preços de mercado (ANDIMA e SELIC), e que *não é legal exigir somente o parâmetro ANDIMA como balizador de preços para realização de compra ou venda de títulos públicos*.

12.26. Conforme já exposto na análise da operação ocorrida em 16.05.2007 mencionada nos itens anteriores desse voto, assiste razão ao recorrente ao afirmar que a apuração de preços de mercado dos títulos públicos não deve se limitar ao Preços Indicativos ANDIMA. Nos termos expostos no item 12.18 a 12.22 deste Voto, nestes autos foram analisados também, e em conjunto, os preços médios praticados no mercado registrados no SELIC no dia anterior e **na data da operação**.

12.27. Adotando-se a mesma metodologia de análise da operação de venda ocorrida 16/05/2007 conclui-se na operação ocorrida em 03/05/2007 o seguinte:

- Ao confrontar o PU ANDIMA na data da operação e no dia anterior com os preços registrados no SELIC na data da operação e no dia anterior, observa-se que o PU ANDIMA se mostrou coerente com os preços efetivamente praticados, pois o PU ANDIMA do dia anterior à compra, 02/05/2007 de R\$ 1.614,36 representou **100,67%** em relação ao preço médio praticado na data e o PU ANDIMA de 03/05/2007 de 1.622,61 representou **101,24%** em relação ao preço médio praticado na mesma data;
- Não obstante, confrontando o PU de negociação de R\$ 1.561,78 praticado pelo RPPS com o preço indicativo ANDIMA apurou-se a não aderência dos preços pois a variação do PU de **venda** em relação ao PU ANDIMA **foi de -3,26%** em relação ao PU do dia anterior, e de **-3,75%** na data da operação, conforme tabela abaixo, ou seja, o valor do Preço Unitário do título foi vendido com valor menor que o Preço ANDIMA da data anterior e da mesma data da operação;
- Por fim, efetuando também o confronto do PU de negociação do RPPS com os preços praticados no mercado (preços mínimo, médio e máximo registrados no SELIC), em relação ao dia anterior e à data da operação, além do PU ANDIMA, conclui-se que o preço de venda praticado pelo RPPS em 03/05/2007 não se encontra aderente ao PU ANDIMA, ao PU médio ao PU **máximo** SELIC **(nas operações de venda, o objetivo deve ser negociar com o maior PU possível)**. Na operação ocorrida em 03/05/2007 **o PU de venda** de R\$ 1.561,78 se encontrou **ABAIXO dos preços praticados no dia anterior** (PU médio/único de R\$ 1.603,56), e **também ABAIXO dos preços praticados no mercado na data da operação** (PU médio/único de R\$ 1.602,65), conforme tabela abaixo.

VENDA OCORRIDA EM 03/05/2007

Operação	PU de negociação (a)	PU ANDIMA (b)	PU neg./ PU ANDIMA (c=a/bx100)	Dif. % (c-100)	PU SELIC (TODAS AS OPERAÇÕES)			PU ANDIMA/ PU MED SELIC x 100	PU neg./ PU méd. SELIC x 100
					PU MIN	PU MED	PU MAX		
Venda	1.561,78	1.622,61	96,25%	-3,75	1.602,65	1.602,65	1.602,65	101,24%	97,44%
Preços do dia anterior 02.05.07		1.614,36	96,74%	-3,26	1.603,56	1.603,56	1.603,56	100,67%	97,39%

Fonte: Relatório de Auditoria, Relatório de Análise de Diligência nº 37/2009, documentos que instruem o recurso (evento 1 dos presentes autos)

12.28. Outrossim, adotando-se como parâmetro o previsto no artigo 2º, §1º, I ^[8] da **Circular nº 3068/2001 emitida pelo Banco Central do Brasil**, ou seja, de consultar os preços médios de negociação praticados **na data da operação ou no dia anterior**, não pode ser acolhida a alegação do recorrente de adotar, adicionalmente, outra metodologia, qual seja, considerar a média dos preços do SELIC **nos últimos 30 (trinta) dias**.

12.29 Essa metodologia de precificação considerando a média dos últimos 30 (trinta) dias com aplicação de desvios padrões mencionada pelo recorrente já havia sido objeto de apontamento pela equipe técnica do TCE/TO e especialista da Previdência Social na auditoria realizada no exercício de 2006 (item 11.4 do relatório de auditoria constante dos autos nº 3731/2006), razão por que se verifica que a Diretoria Executiva do IGEPREV atendeu em parte a recomendação, adotando como parâmetro as diretrizes da Circular nº 3068/2001 emitida pelo BACEN, não utilizada pelos gestores à época da apuração daqueles fatos.

12.30. Caso adotada tal média, a consequência é a apuração de valores que não refletem os preços de mercado na data da operação e induzir o gestor do RPPS a autorizar operações que resultem em perda de recursos públicos (na venda) ou aquisições antieconômicas (na compra) em relação aos preços justos na data da operação, razão por que não pode ser aceita tal metodologia. O risco de operações temerárias é comprovado nas alegações do recorrente que argumentou no sentido da adequação do PU de R\$ 1.561,78 (praticado pelo IGEPREV/FUNPREV) aos preços de mercado, pois considerou o preço médio dos últimos 30 (trinta) dias no valor de R\$ 1.548,48, ou seja, um valor bem inferior ao preço mínimo e médio praticado no mercado em 03/05/2007 de R\$ 1.602,65 **ou PU ANDIMA da mesma data, de R\$ 1.622,61.**

12.31. Assim, por qualquer dos parâmetros de preço (ANDIMA ou preço médio do SELIC, segmento TODAS AS OPERAÇÕES) do dia da operação ou do dia anterior à venda, ou seja, mesmo acolhendo em parte os argumentos do recorrente e adotando como critério de análise as diretrizes da Circular nº 3068/2001 do Banco Central do Brasil (Anexo XIV), **o valor do PU dos títulos públicos na VENDA ocorrida em 03/05/07 foi ABAIXO dos preços de mercado da data da operação e do dia anterior, resultando em dano ao erário** decorrente do valor que deixou de ingressar nos cofres do Fundo de Previdência.

12.32. Deste modo acompanho em parte a manifestação da equipe técnica constante do item “C” do Relatório de Análise de Recurso nº 104/2019 (fls. 11 do arquivo PDF constante do evento 32,) e voto no sentido de não acolher a alegação do recorrente no que concerne à adequação do preço praticado na venda ocorrida em 03/05/2007 aos preços de mercado, mas acolhendo em parte a argumentação do recorrente sobre a metodologia de análise a qual deve considerar também os preços SELIC, **além dos parâmetros ANDIMA adotados para fins de apuração dos valores de mercado e imputação do débito constante do Acórdão recorrido.**

12.33. **A metodologia considerada para fins de instrução destes autos encontra fundamento na Circular BACEN nº 3068/2001, e é semelhante à adotada atualmente pelo TCE/MT, conforme mencionado pelo recorrente (Resolução Normativa nº 19/2011-TCE/MT).**

12.34. Em consequência do acolhimento parcial das alegações, deve ser mantida a imputação do débito, mas alterando-se o seu valor, uma vez que em se considerando o Preço Médio praticado no mercado na mesma data (Preço Médio e único SELIC) de R\$ 1.602,65 e não o PU indicativo ANDIMA de R\$ 1.622,61,

conclui-se que a **diferença** entre o Preço Unitário negociado e o Preço Unitário médio de mercado (SELIC) foi de R\$ 40,87 por título, e não R\$ 60,83 (considerando o parâmetro ANDIMA) por cada um dos 25.949 títulos.

12.35. Deste modo, o débito de R\$ 1.578.477,67 (um milhão, quinhentos e setenta e oito mil, quatrocentos e setenta e sete reais e sessenta e sete centavos) fica reduzido para R\$ 1.060.535,63 (um milhão, sessenta mil, quinhentos e trinta e cinco reais e sessenta e três centavos), conforme demonstro a seguir:

OPERAÇÕES IGEPREV/FUNPREV						
VENDA OCORRIDA EM 03/05/2007						
Títulos NTN-B – VENCIMENTO EM 15/08/2024						
PU de negociação (a)	Qtde (b)	Montante pago	PU ANDIMA (c)	Diferença PU neg – PU ANDIMA $d=(a - c) \times b$	PU MED SELIC (f)	Diferença PU neg – PU MED SELIC $g = (a - f) \times b$
R\$ 1.561,78	25.949	R\$40.526.629,22	R\$ 1.622,61	R\$1.578.477,67	R\$1.602,65	R\$1.060.535,63
TOTAL DO DANO IMPUTADO NO ACÓRDÃO RECORRIDO - CONSIDERANDO PREÇO INDICATIVO ANDIMA						R\$ 1.578.477,67
TOTAL DO DANO ALTERADO, CONSIDERANDO O PREÇO MÉDIO PRATICADO NA DATA (SELIC)						R\$ 1.060.535,63

Fonte: Relatório de Auditoria, Relatório de Análise de Diligência nº 37/2009, documentos que instruem o recurso (evento 1 dos presentes autos)

III - DO VALOR DA COMPRA DOS TÍTULOS NTN-B/2024 NEGOCIADAS EM 15/03/2007

12.36. No mesmo sentido das alegações anteriores, o recorrente aduz, em síntese, que a **compra** dos 20.000 títulos públicos federais com PU de R\$ 1.498,50 ocorrida em 15/03/2007 foi realizada de acordo com os parâmetros de mercado (ANDIMA e SELIC). Ressalta que *conforme as conclusões do Laudo do Ministério da Previdência, bem como do Relatório de Análise nº 37/2009, (...) para as operações de compra e venda de 15/03/2007 e 03/05/2007, as informações específicas para essas datas são insuficientes, o que prejudica a análise dos preços e deixa dúvidas quanto à correta precificação, e dessa forma não se pode falar em inobservância dos preços praticados no mercado.*

12.37. Adotando-se a mesma metodologia de análise das demais operações, conclui-se sobre a compra ocorrida em 15/03/2007 o seguinte:

- Ao confrontar o PU ANDIMA da data da operação e do dia anterior com os preços registrados no SELIC na data da operação e no dia anterior, observa-se que o PU ANDIMA se mostrou coerente com os preços efetivamente praticados, pois o PU ANDIMA do dia anterior à compra, 14/03/2007 de R\$ 1.426,56 representou **99,64%** em relação ao preço médio praticado na data, e o PU ANDIMA de 15/03/2007 de 1.427,61 representou **99,88%** em relação ao preço médio praticado na mesma data;
- Não obstante, confrontando o PU de compra de R\$ 1.498,50 praticado pelo RPPS com o preço indicativo ANDIMA apurou-se a não aderência dos preços pois a variação do PU de **COMPRA** em relação ao PU ANDIMA do dia anterior foi de **+5,04%**, e de **+4,97%** na data da operação, conforme tabela abaixo, ou seja, o valor do Preço Unitário do título foi comprado com valor MAIOR tanto em relação ao Preço indicativo ANDIMA da data anterior quanto da mesma data da operação;
- Por fim, efetuando também o confronto do PU de negociação do RPPS com os preços praticados no mercado (preços mínimo, médio e máximo registrados no SELIC), em relação ao dia anterior e à data da operação, além do PU ANDIMA, conclui-se que o preço de compra praticado pelo RPPS em 15/03/07 não se encontra aderente ao PU ANDIMA, ao PU médio ou PU mínimo SELIC (nas operações de compra, o objetivo deve ser negociar com o menor PU possível). Na operação ocorrida em 15/03/07 o PU de venda de R\$ 1.498,50 se encontrou **ACIMA dos preços praticados no dia anterior** (PU médio de R\$ 1.431,70), e **também ACIMA dos preços praticados no mercado na data da operação** (PU médio/único de R\$1.429,36), conforme tabela abaixo.

COMPRA OCORRIDA EM 15/03/2007									
Operação	PU de negociação R\$ (a)	PU ANDIMA (b)	PU neg./ PU ANDIMA (c=a/bx100)	Variação % (c-100)	PU SELIC (TODAS AS OPERAÇÕES)			PU ANDIMA/ PU MED SELIC x 100	PU neg./ PU méd. SELIC x 100
					PU MIN	PU MED	PU MAX		
Compra	1.498,50	1.427,61	104,97%	+4,97%	1.429,36	1.429,36	1.429,36	99,88%	104,84%
Preços do dia anterior 14/03/07		1.426,56	105,04%	+5,04%	1.428,25	1.431,70	1.484,77	99,64%	104,67%

Fonte: Relatório de Auditoria, Relatório de Análise de Diligência nº 37/2009, documentos que instruem o recurso (evento 1 dos presentes autos)

12.38. Outrossim, não pode ser acolhida a justificativa do recorrente no sentido de que o preço praticado em 15/03 apresenta pouca variação em relação ao preço **máximo** praticado no dia anterior, pois em se tratando de preço de COMPRA, o RPPS deve perseguir o preço mínimo, sendo considerado aceitável como preço justo o preço médio praticado, conforme apurado.

12.39. Também não pode ser acolhida a alegação de que a insuficiência de informações sobre as operações EXTRAGRUPPO constitui obstáculo para a conclusão da inobservância dos preços praticados no mercado, pois conforme se verifica nos itens anteriores deste Voto, os preços SELIC considerados como parâmetro final para análise das negociações do IGEPREV/FUNPREV (15/03, 03/05 e 16/05) foram relativos ao segmento “TODAS AS OPERAÇÕES” o qual inclui os preços negociados em todos os segmentos.

12.40. Se extrai do item 11.2.2 do Relatório de Auditoria (fls. 22/24 do processo nº 9592/2008), que para fins de comparação com as negociações feitas pelo IGEPREV/FUNPREV desde 2005, a análise manteve coerência considerando-se inicialmente os preços do segmento “extragrupo”, mas ao final, conforme Quadro 7 (fls. 24 dos autos nº 9592/2008) foram considerados os preços registrado no segmento “todas as operações” conforme transcrito a seguir:

“

(...)

Não obstante, por se tratar da continuidade de operações anteriormente questionadas por este TCE-TO, faz-se necessária também a demonstração desde o início da constituição até a liquidação da carteira de títulos públicos federais (NTN-B) – GESTÃO PRÓPRIA, (conforme abaixo):

(...)

Para manter a coerência com as análises anteriores, o critério adotado para o comparativo com os registro do SELIC são todas as operações ocorridas em mercado e registrados na categoria “extragrupo” e que, segundo o SELIC, “são consideradas extragrupo as operações cujo conglomerado da instituição cedente é diferente do conglomerado da instituição cessionária, ou quando pelo menos uma das instituições não pertence a um conglomerado, como é o caso do IGEPREV.

(...)

No entanto, para as operações de 15 de março de 2007 com o título NTN-B, vencimento 15/08/2024, tais não se acham disponíveis, motivo pelo qual apresentamos também os comparativos com o SELIC, categoria “Todas as Operações”, que está envolvendo o “extragrupo” e todas as demais havidas, como demonstradas a seguir:

Quadro 07 – Demonstrativo Operações – SELIC (Todas operações)

Data	SELIC – TODAS AS OPERAÇÕES					
	Número operações	Qtde. títulos	Valor negociado	PU mínimo	PU médio	PU Máximo
15/3/2007	4	61.610	Nd	1.429,36	1.429,36	1.429,36
3/5/2007	2	51.898	Nd	1.602,65	1.602,65	1.602,65
17/5/2007	33	260.728	Nd	1.443,55	1.668,56	1.721,72

Da análise do quadro 07, comprova-se que:

. Apesar de que o **preço de compra** do IGEPREV do dia 15/03/2007 (R\$ 1.498,50) não aparecer nos registro SELIC (Extragruppo), o preço SELIC (Todas as operações) é único e bem abaixo do preço de compra por parte do IGEPREV.”

12.41. Assim, utilizando-se a mesma metodologia de análise das demais operações ocorridas em 03/05 e 16/05, por qualquer dos parâmetros de preço (ANDIMA ou preço médio do SELIC, segmento TODAS AS OPERAÇÕES) do dia da operação ou do dia anterior à compra, o valor do PU dos títulos públicos na COMPRA ocorrida em 15/03/07 foi ACIMA dos preços justos de mercado, gerando pagamento ou desenhaves de recursos do FUNPREV a maior.

12.42. Deste modo acompanho em parte a manifestação da equipe técnica constante do item “B” do Relatório de Análise de Recurso nº 104/2019 (fls. 8 do arquivo PDF constante do evento 32,) e voto no sentido de não acolher a alegação do recorrente no que concerne à adequação do preço praticado na compra ocorrida em 15/03/2007 aos preços de mercado, mas acolhendo em parte a argumentação do recorrente sobre a metodologia de análise a qual deve considerar também os preços SELIC, além dos parâmetros ANDIMA adotados para fins de apuração dos valores de mercado e imputação do débito constante do Acórdão recorrido.

12.43. Em consequência do acolhimento parcial das alegações, deve ser mantida a imputação do débito, mas alterando-se o seu valor, uma vez que para fins de apuração do débito, em se considerando o Preço Médio praticado no mercado na mesma data (Preço Médio e único SELIC) de R\$ 1.429,36 e não o PU indicativo ANDIMA de R\$ 1.427,61, conclui-se que a diferença entre o Preço Unitário negociado e o Preço Unitário médio de mercado (SELIC) foi de R\$ 69,14 por título, e não R\$ 70,89 (considerando o parâmetro ANDIMA) por cada um dos 20.000 títulos, reduzindo-se o débito de R\$ 1.417.800,00 (um milhão, quatrocentos e dezessete mil e oitocentos reais) para R\$ 1.382.800,00 (um milhão, trezentos e oitenta e dois mil e oitocentos reais), conforme demonstro a seguir:

OPERAÇÕES IGEPREV /FUNPREV COMPRA OCORRIDA EM 15/03/2007 Títulos NTN-B – VENCIMENTO EM 15/08/2024						
PU de negociação (a)	Qtde (b)	Montante pago	PU ANDIMA (c)	Diferença PU neg – PU ANDIMA $d=(a - c) \times b$	PU MED SELIC (f)	Diferença PU neg – PU MED SELIC $g = (a - f) \times b$
1.498,50	20.000	29.970.000,00	1.427,61	1.417.800,00	1.429,36	1.382.800,00
TOTAL DO DANO IMPUTADO NO ACÓRDÃO RECORRIDO - CONSIDERANDO PREÇO INDICATIVO ANDIMA						1.417.800,00
TOTAL DO DANO ALTERADO, CONSIDERANDO PREÇO MÉDIO PRATICADO NA DATA - SELIC						1.382.800,00

Fonte: Relatório de Auditoria, Relatório de Análise de Diligência nº 37/2009, documentos que instruem o recurso (evento 1 dos presentes autos)

IV – DAS ALEGAÇÕES FINAIS

12.44. Outrossim, quanto aos argumentos do recorrente apresentados no item VI da petição, que trata “VI DA ALTA RENTABILIDADE DAS OPERAÇÕES COM TÍTULOS PÚBLICOS FEDERAIS/DA LEGALIDADE DAS OPERAÇÕES/E DA INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO, acompanho em parte a manifestação da equipe técnica no sentido de que podem ser acolhidas as alegações quanto à legalidade das operações (item “E” do Relatório de Análise de Recurso nº 104/2019), pois a aplicação dos recursos do FUNPREV em Títulos do Tesouro Nacional, por meio da Gestão Própria está devidamente fundamentada na Resolução nº 3244/2004/CMN/BACEN, a qual estabelece como limite de aplicação até 100% dos recursos do

RPPS em tal modalidade, e estava de acordo com a decisão do Conselho do IGEPREV/FUNPREV, o que afasta a afirmação de que as negociações ocorreram sem fundamento legal.

12.45. Outrossim, não obstante as alegações do recorrente quanto à alta rentabilidade dos títulos públicos (apurada pela diferença entre o montante inicial aplicado em 2005/2006 e o final resgatado em 2007), conforme consta do item “D” do Relatório de Análise de Recurso nº 104/2019, tal fato não afasta a irregularidade remanescente que constou do julgamento das contas por meio do Acórdão nº 283/2014, pois **os elementos que instruem os autos evidenciam que os débitos e multas aplicados não decorreram da análise da rentabilidade dos títulos, mas tão somente em decorrência da análise no momento da compra ou venda, ou seja: ANTIECONOMICADE da compra (realizada por preço acima do preço justo de mercado, resultando em pagamentos ou descaixes de recursos públicos desnecessários e a maior) e da PERDA ocorrida no momento da venda, representada pelo valor que deixou de ingressar nos cofres do FUNPREV em razão da venda ocorrer com preço abaixo do preço justo de mercado.**

12.46. Por essas razões é que discordo do Parecer do MPJTCE-TO, pois concluiu pelo afastamento do débito considerando análise de lucro/prejuízo e rentabilidade dos títulos, que não foi a motivação do débito imputado, pois o mesmo é oriundo da análise do preço da compra ou venda com os preços justos de mercado. Ademais, conclui-se que o MPJTCE-TO estendeu a conclusão pela regularidade da operação ocorrida em 16/05/07 para as demais operações ocorridas em 15/03 e 03/05/2007, o que não se comprovou na instrução dos autos seja pela equipe técnica do TCE/TO seja pelo especialista da Previdência Social, conforme exposto ao longo deste Voto.

12.47. Ademais, neste ponto se faz necessário esclarecer algumas peculiaridades relacionadas à Administração Pública. Primeiramente, ao descentralizar uma atividade estatal por meio da criação de uma Autarquia, o objetivo inicial do Estado deve ser a busca por uma maior eficiência na prestação daquele serviço ou atividade descentralizada, isto porque ao descentralizar o Estado permite que uma nova entidade devidamente estruturada se aperfeiçoe e se especialize para garantir uma melhor e mais eficiente prestação do serviço público, de modo a garantir sempre a satisfação do interesse público.

12.48. Nesse sentido, enquanto pessoa jurídica de direito público, o IGEPREV se submete ao Regime Jurídico de Direito Público, ou seja, a um conjunto de princípios e regras jurídicas que disciplinam poderes, deveres e direitos vinculados diretamente à supremacia e à **indisponibilidade** do interesse público. Pois como se sabe, o efetivo titular do interesse público é a comunidade, o povo, e, portanto, o direito não faculta ao agente público o poder para escolher entre cumprir ou não cumprir o interesse público, e, nesse sentido, o agente público é um servo do interesse público, e, nessa linha, o interesse público é indisponível.

12.49. Para além disso, temos ainda que mencionar um outro aspecto, o que se relaciona ao direito fundamental à **eficiência administrativa**, pois conforme salienta Marçal Justen Filho^[9] um dos aspectos essenciais do direito administrativo reside na vedação ao desperdício ou má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas. Ou seja, gerir recursos destinados à satisfação de um direito tão relevante à sociedade requer zelo, preparo e responsabilidade por parte do gestor. Tão relevante é a relevância desse aspecto da eficiência que o mesmo é buscado também por meio do equilíbrio atuarial, instituto próprio do sistema previdenciário.

12.50. Isso tudo me permite concluir que **não basta tão somente ao gestor do IGEPREV/FUNPREV demonstrar que obteve rentabilidade com a venda dos títulos públicos**, antes de mais nada, é preciso ter em mente a indisponibilidade do interesse público em torno do RPPS, o qual deve ser administrado com a maior eficiência possível, haja vista a necessidade de manter o equilíbrio atuarial, tudo isso visando garantir que os recursos públicos sejam direcionados e utilizados da melhor maneira e sem desperdício, ou seja, **não se deve somente olhar a rentabilidade auferida, mas também o que se deixou de obter, ou melhor, o maior resultado que se deveria ter obtido**, pois uma administração eficiente é aquela que tira o melhor proveito possível do recurso público utilizado, pois como sabemos, os recursos públicos são escassos e as necessidades públicas são infindáveis.

V – DEMAIS IRREGULARIDADES APURADAS NAS CONTAS

12.51. Por fim, resta mencionar que o recorrente não apresentou alegações recursais sobre os demais fatos que motivaram a irregularidade das contas, os quais resultaram na aplicação de multa no valor de R\$ 7.300,00 (sete mil e trezentos reais), em decorrência das irregularidades apuradas na auditoria (processos

de despesas, procedimentos licitatórios e contratos) e mencionadas no item 9.3, “a” a “h” do Voto condutor da decisão originária, razão porque não foram objeto de análise no presente recurso.

VI – CONCLUSÃO

12.52. De todo o exposto, a análise acerca das operações realizadas nas datas de 15/03, 03/05 e 16/05/2007, no que concerne ao débito, pode ser consolidada conforme segue:

- a. A origem do débito imputado não se refere à rentabilidade ou não dos títulos negociados. Portanto, eventual conclusão sobre alta rentabilidade dos títulos públicos não afasta a irregularidade e o débito imputado por meio do Acórdão nº 283/2014, pois este decorre da análise sobre a adequação do preço de compra/venda com os preços justos de mercado no dia da negociação;
- b. A origem do débito e a análise efetuada nos autos tem como fundamento a ANTIECONOMICIDADE da compra (realizada por preço acima do preço justo de mercado, resultando em pagamentos ou desenhaves de recursos públicos desnecessários e a maior) e pela PERDA ocorrida no momento da venda, representada pelo valor que deixou de ingressar nos cofres do FUNPREV em razão da venda ocorrer com preço abaixo do preço justo de mercado. Assim, a análise do recurso no que se refere ao débito conclui pela adequação dos preços praticados na venda ocorrida em 16.05.2007, e pela inadequação dos preços praticados nas operações ocorridas em 15.03.07 e 03.05.07 em relação aos preços justos de mercado, conforme segue:
1. A operação de **venda ocorrida em 16/05/2007 está de acordo** com os preços justos de mercado, conforme itens 12.7 a 12.24 deste Voto, afastando-se o valor de R\$ 4.083.624,00 (quatro milhões, oitenta e três mil, seiscentos e vinte e quatro reais), parte do débito imputado por meio do Acórdão nº 283/2014- 2ª Câmara;
 2. Os Preços Unitários dos títulos públicos praticados pelo IGEPREV/FUNPREV na operação de **compra em 15/03/07 não estão de acordo** com os preços justos de mercado, conforme itens 12.25 a 12.35 deste Voto. Entretanto, adotando como parâmetro o preço médio (único) registrado no SELIC, apura-se um dano ao erário de R\$ 1.382.800,00 (um milhão, trezentos e oitenta e dois mil e oitocentos reais), decorrente de **aquisição antieconômica realizada acima dos preços justos de mercado**, conforme tabela abaixo;
 3. Os Preços Unitários dos títulos públicos praticados pelo IGEPREV/FUNPREV na operação de **venda** ocorrida em 03/05/2007 **não estão de acordo** com os preços justos de mercado, conforme itens 12.36 a 12.43 deste Voto. Entretanto, adotando como parâmetro o preço médio (único) registrado no SELIC, apura-se um dano ao erário de R\$ 1.060.535,63 (um milhão, sessenta mil, quinhentos e trinta e cinco reais e sessenta e três centavos), que representa **a perda, ou seja, o valor que deixou de ingressar** nos cofres do Fundo de Previdência;
- c. Em consequência, afastando-se o débito anteriormente imputado em relação à operação ocorrida em 16/05/2007, e alterando-se o critério de apuração do dano para o comparativo com o preço médio SELIC (vez que aderente com o preço ANDIMA), o dano apurado em decorrência das operações ocorridas em 15/03 e 03/05/2007 é de R\$ 2.443.335,63 (dois milhões, quatrocentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e cinco reais e sessenta e três centavos), consolidado na tabela abaixo:

OPERAÇÕES IGEPREV/FUNPREV COMPRA E VENDA							
Títulos NTN-B							
Operação	Data operação	PU de negociação (a)	Qtde (b)	Montante Pago IGEPREV/FUNPREV c = a x b	PU Médio SELIC (d)	Valor Total dos títulos considerando PU Médio SELIC (e) = b x d	Diferença = dano ao erário (f) = c - e
Compra	15.03.07	1.498,50	20.000	29.970.000,00	1.429,36	28.587.200,00	1.382.800,00

Venda	03.05.07	1.561,78	25.949	40.526.629,22	1.602,65	41.587.164,85	1.060.535,63
TOTAL DO DANO AO ERÁRIO							2.443.335,63

Fonte: Tabelas constantes ao longo deste Voto.

12.53. Por fim, consolidando o resultado da análise do presente recurso no que tange ao débito imputado, e as razões constantes dos itens 12.47 a 12.52, a conclusão é no sentido de dar provimento parcial ao recurso, mantendo o julgamento pela irregularidade das contas, reduzindo-se o valor do débito imputado no item 9.3 do Acórdão nº 283/2014-2ª Câmara/TCE-TO.

12.54. De todo o exposto, acompanho em parte a análise efetuada da Comissão Técnica do Tribunal designada pela Portaria nº 504/2018 que adotou os critérios de análise do Auditor-Fiscal da Previdência Social que integrou a equipe de auditoria designada Portaria nº 799/2008 retificada pela Portaria nº 815/2008 e emitiu o Relatório de Análise de Diligência nº 37/2009, e acompanho parcialmente a conclusão do Corpo Especial de Auditores (conforme itens 8.11, 8.17 e 8.24 do Relatório que antecede este Voto), e divirjo do Parecer do Ministério Público de Contas (conforme itens 8.12, 8.18 e 8.25 do relatório e **item 12.46 do Voto**) pelas razões já expostas, e VOTO no sentido que este Tribunal de Contas decida no sentido de:

I) Conhecer do presente Recurso Ordinário por ser próprio, tempestivo e legítimo a parte recorrente;

II) No mérito, dê provimento parcial ao presente Recurso Ordinário, para alterar o item 9.3 do Acórdão nº 283/2014 – TCE/TO – 2ª Câmara, o qual passa a ter a seguinte redação:

9.3. Imputar ao responsável o senhor **Joel Rodrigues Milhomem**, Gestor à época do Fundo de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins – FUNPREV/TO, o débito no valor de R\$ 2.443.335,63 (dois milhões, quatrocentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e cinco reais e sessenta e três centavos), com fundamento nos artigos 37, 85, inciso III, letra “c”, § 2º letra “a” e 88 todos da Lei 1.284/2001 c/c artigo 78, inciso I, § 2º do Regimento Interno, em decorrência das operações com títulos públicos realizadas em 15/03/07 e 03/05/2007 realizadas com Preços Unitários dos títulos fora dos valores justos de mercado, conforme consolidado no item 12.52 do Voto, sendo que o valor do débito deve ser atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos até a data do seu efetivo recolhimento, na forma prevista no artigo 160, caput, do RITCE/TO, fixando o prazo de 30 dias (trinta) dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal (§1º do art. 83 do RITCE/TO), o recolhimento do débito aos Cofres do FUNPREV (§ 2º, inciso III do art. 83 do RITCE/TO);

III) Manter inalterados os demais itens do Acórdão nº 283/2014 – TCE/TO – 2ª Câmara;

IV) Determinar, ainda:

- a. a publicação da decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 e art. 341, § 3º do Regimento Interno deste Tribunal, e dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 5º da Instrução Normativa – TCE/TO nº 01 de 07/03/2012, para que surta os efeitos legais necessários, certificando-se nos autos o cumprimento desta determinação;
- b. que os presentes autos permaneçam na **Secretaria do Pleno – SEPLE** deste Tribunal de Contas aguardando o prazo de 05 (cinco) dias, contados da publicação da Decisão no Boletim Oficial deste Sodalício, para eventual interposição de Embargos de Declaração, nos moldes traçados pelos artigos 55 a 58 da Lei Orgânica desta Corte;

V. Após as formalidades legais, encaminhar à Coordenadoria de Protocolo Geral para as providências de mister.

[1] ANDIMA – Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro, atual AMBIMA - Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, a partir de 2009.

[2] SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) é o sistema em que se efetua a custódia e se registram as transações com a maioria dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional. (fonte: site do Banco Central do Brasil, link <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sistemaselic>)

[3] PU – Preços Unitários

[4] PU – Preços Unitários

[5] Art. 2º Os títulos e valores mobiliários classificados nas categorias referidas no artigo anterior, incisos I e II, devem ser ajustados pelo valor de mercado, no mínimo por ocasião dos balancetes e balanços, computando-se a valorização ou a desvalorização em contrapartida:

(...)

Parágrafo 1º Para fins do ajuste previsto no caput, a metodologia de apuração do valor de mercado é de responsabilidade da instituição e deve ser estabelecida com base em critérios consistentes e passíveis de verificação, que levem em consideração a independência na coleta de dados em relação às taxas praticadas em suas mesas de operação, podendo ser utilizado como parâmetro:

I - o preço médio de negociação no dia da apuração ou, quando não disponível, o preço médio de negociação no dia útil anterior;

[6] Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou por Municípios.

[7] Art. 22.

(...)

§ 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.**

[8] Art. 2º Os títulos e valores mobiliários classificados nas categorias referidas no artigo anterior, incisos I e II, devem ser ajustados pelo valor de mercado, no mínimo por ocasião dos balancetes e balanços, computando-se a valorização ou a desvalorização em contrapartida:

(...)

Parágrafo 1º Para fins do ajuste previsto no caput, a metodologia de apuração do valor de mercado é de responsabilidade da instituição e deve ser estabelecida com base em critérios consistentes e passíveis de verificação, que levem em consideração a independência na coleta de dados em relação às taxas praticadas em suas mesas de operação, podendo ser utilizado como parâmetro:

I - o preço médio de negociação no dia da apuração ou, quando não disponível, o preço médio de negociação no dia útil anterior;

[9] A Organização Estrutural da Administração Pública – Marçal Justen Filho – Curso de Direito Administrativo – 9ª Edição – Editora RT, 2013.



Documento assinado eletronicamente por:

JESUS LUIZ DE ASSUNCAO, CONSELHEIRO(A) SUBSTITUTO(A), em 24/11/2021 às 19:27:26, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.tce.to.gov.br/valida/econtas> informando o código verificador **171936** e o código CRC 44350ED