

ACÓRDÃO N° 7491 / 2025

PROCESSO N°: 14379/2024-9

ESPÉCIE PROCESSUAL: Representação - TCE

ENTE FEDERATIVO: Quixadá

UNIDADE JURISDICIONADA: Instituto de Previdência Municipal

EXERCÍCIO: 2022

INTERESSADO(S)/RESPONSÁVEL(S): Juliana Rocha Carneiro Nicolau

RELATOR: Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima

SESSÃO: Segunda Câmara Virtual de 29/09/2025 a 03/10/2025

EMENTA: REPRESENTAÇÃO - UNIDADE TÉCNICA DO TCE. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL. QUIXADÁ. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS. INVESTIMENTOS PREVIDENCIÁRIOS. GOVERNANÇA. POLÍTICA DE INVESTIMENTOS. CONSULTORIA DE INVESTIMENTOS. RENTABILIDADE. AUSÊNCIA DE DANO. IMPROCEDÊNCIA. CIRCUNSTÂNCIAS MITIGADORAS. JUÍZO DE PROPORCIONALIDADE. ORIENTAÇÃO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação instaurada pela Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais I deste Tribunal, em desdobramento da Inspeção nº 08404/2023-0 sobre o Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Quixadá, atinente ao exercício de 2022, com foco na governança e no acompanhamento dos investimentos do RPPS.

ACORDA a SEGUNDA CÂMARA VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por unanimidade de votos, em:

- a. **CONHECER** da presente Representação, pois preenchidos seus requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la **IMPROCEDENTE**, por não restarem configuradas irregularidades no caso concreto, uma vez que as variações nos saldos de investimentos decorreram de mera gestão de caixa em cenário de déficit atuarial e desequilíbrio financeiro estrutural, a rentabilidade obtida superou a meta atuarial estabelecida, houve comprovação de orientação da assessoria de investimentos ainda que informalmente registrada, as aplicações observaram perfil conservador e de alta liquidez, e não se evidenciou nexo causal entre a ausência de política de investimentos tempestivamente aprovada ou a inexistência de comitê de investimentos e qualquer dano ou prejuízo ao patrimônio do RPPS;
- b. **CIENTIFICAR** ao Instituto de Previdência do Município de Quixadá que este Tribunal considera como boa prática administrativa o rigor técnico e a tempestividade na formalização dos instrumentos de governança do regime próprio de previdência, em especial a Política Anual de Investimentos, que deve ser aprovada previamente ao início de cada exercício, bem como a adequada formalização das recomendações e diagnósticos da assessoria de investimentos e a

observância das demais normas aplicáveis à gestão de recursos previdenciários, de modo a assegurar transparência, rastreabilidade e eficiência na condução das aplicações. Cientifique-se, ainda, que o eventual descumprimento injustificado desses critérios poderá ensejar decisão em seu desfavor, inclusive com a adoção das medidas corretivas e/ou sancionatórias cabíveis;

- c. **NOTIFICAR** os interessados a respeito da presente decisão; e
- d. **ARQUIVAR** os presentes autos após o trânsito em julgado do processo.

Tudo nos termos do Relatório e Voto, partes integrantes da presente decisão.

Participaram da votação: Exmos. Srs. Conselheiros Soraia Thomaz Dias Victor, Edilberto Carlos Pontes Lima, Onélia Maria Moreira Leite de Santana.

Presidente da Sessão: Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor.

Representante do Ministério Público Especial presente: Júlio César Rôla Saraiva.

Transcreva-se, cumpra-se e publique-se.

Fortaleza, Sessão da Segunda Câmara, em 03 de outubro de 2025.

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima
RELATOR

PROCESSO N° 14379/2024-9

NATUREZA: Representação

MUNICÍPIO: Quixadá

UNIDADE: Instituto de Previdência do Município

EXERCÍCIO: 2022

RELATOR: Conselheiro Edilberto Pontes

RESPONSÁVEL: Juliana Rocha Carneiro Nicolau

RELATÓRIO

1. Trata-se de Representação instaurada pela Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais I deste Tribunal, em desdobramento da Inspeção nº 08404/2023-0 sobre o Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Quixadá, atinente ao exercício de 2022, com foco na governança e no acompanhamento dos investimentos do RPPS.

2. A instrução partiu de achados que, em síntese, apontavam “perdas significativas” nos investimentos, ausência de diagnósticos e de sugestões de melhoria por parte da assessoria de investimentos, inexistência de Política de Investimentos no exercício auditado e inexistência de Comitê de Investimentos, conjunto de falhas capitulado no item 2.8 do Relatório Final da inspeção e reproduzido na fase conclusiva desta Representação. A peça inicial, portanto, justificou a abertura do feito para eventual responsabilização, mas advertiu, desde logo, a necessidade de complementação probatória, por se tratar de atos complexos potencialmente envolvendo distintas unidades e agentes.

3. Por meio do Despacho Singular nº 6403/2024, admiti o feito e reconheci a robustez dos achados, determinando diligência ampla para que o Instituto municipal enviasse documentação e prestasse esclarecimentos. Nesse ponto, destacaram-se, como motivos da diligência, as variações e movimentações com “perdas relevantes” nos investimentos — inclusive a variação de novembro/2022 a dezembro/2022, quantificada no relatório como - 21717,31% — sem notícia de providências; a suposta insuficiência dos relatórios da assessoria Lema Consultoria, que não trariam diagnósticos ou proposições de melhoria; a inexistência de Política de Investimentos previamente aprovada para 2022, cuja aprovação formal apenas se deu em 13.06.2023; e a inexistência de Comitê de Investimentos, ainda que, mesmo abaixo do patamar de R\$ 5.000.000,00 investidos, reputou-se que um colegiado formal e qualificado contribuiria para melhor gestão e formação patrimonial.

4. Nessa perspectiva, acolhi a proposta da Unidade Técnica, que apontou a necessidade de juntada de um conjunto de documentos essenciais à adequada instrução processual, dentre os quais se destacaram as autorizações de aplicação e resgate (APR), relatórios individualizados por fundo de investimento com demonstração de perdas e ganhos, comprovantes de recolhimento de taxas de performance, extratos bancários mensais, solicitações internas de recursos destinados ao adimplemento de obrigações e a vinculação de eventuais resgates a despesas específicas, determinando o seu encaminhamento aos autos.

5. Regularmente notificada, a gestora atendeu à diligência, apresentando as informações e justificativas requeridas, bem como a documentação solicitada, em 29/08/2024, após deferimento de prorrogação do prazo inicialmente assinado.

6. Em prosseguimento, os autos foram remetidos à Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais I, a fim de que se manifestasse conclusivamente acerca do conjunto probatório carreado. Por meio do Relatório de Instrução nº 2173/2025, aquela unidade técnica consignou

que, à luz das manifestações e documentos apresentados pela gestora do Instituto de Previdência do Município de Quixadá, não subsistem fundamentos capazes de sustentar a responsabilização, motivo pelo qual concluiu pela **improcedência** da representação e pelo arquivamento do feito.

7. Encerrada a fase instrutória, determinei a remessa dos autos ao Ministério Público de Contas, para emissão de parecer de mérito. O órgão ministerial, por intermédio do Parecer nº 2558/2025, consignou que a gestora do Instituto apresentou, em tempo oportuno, os documentos e informações requisitados, demonstrando que a rentabilidade obtida em 2022 superou a meta atuarial estabelecida, que houve orientação formal da consultoria contratada com vistas a evitar desenquadramentos, que as aplicações observaram parâmetros conservadores previstos na Resolução CMN nº 4.963/2021 e que os resgates financeiros tiveram por finalidade a cobertura de saldos devedores e de compromissos correntes do RPPS. Ressaltou, ainda, que a própria unidade técnica reconheceu a suficiência das justificativas e a inexistência de falhas aptas a ensejar responsabilização. Por essas razões, alinhando-se à conclusão técnica, o Parquet de Contas opinou pela **improcedência** da representação e pelo consequente arquivamento dos autos.

8. Autos conclusos.

É o Relatório.

VOTO

1. A presente representação tem origem na Inspeção nº 08404/2023-0, realizada no Instituto de Previdência do Município de Quixadá (IPMQ), que abrangeu os exercícios de 2018 a 2023. O Relatório Final da inspeção apontou, no item 2.8, falhas relevantes na governança dos investimentos do regime próprio, dentre as quais se destacaram: supostas perdas significativas em determinadas movimentações financeiras, com destaque para a variação abrupta de novembro para dezembro de 2022, registrada em -21.717,31%; ausência, nos relatórios elaborados pela assessoria contratada (LEMA Consultoria), de diagnósticos e sugestões de melhoria; inexistência de Política de Investimentos aprovada previamente ao exercício de 2022, em afronta à Portaria MPS nº 519/2011, somente formalizada em junho de 2023; e inexistência de Comitê de Investimentos, cuja criação, ainda que não fosse obrigatória em razão do patrimônio inferior a R\$ 5 milhões, foi recomendada como boa prática de governança para qualificar a gestão dos recursos.

2. A equipe técnica de inspeção também registrou a ausência de planejamento tempestivo, comprometendo a transparência e a segurança da gestão previdenciária, bem como falhas no envio de demonstrativos obrigatórios ao Ministério da Previdência.

3. Diante da gravidade dos achados, a Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais I reputou presentes indícios suficientes de falhas de governança que poderiam ensejar responsabilização da gestora. Assinalou-se que a gestão previdenciária deve pautar-se por elevados padrões de segurança, planejamento e transparência, sendo imprescindível a prévia aprovação da política de investimentos, o acompanhamento técnico das aplicações e, quando cabível, a atuação de órgãos colegiados. A ausência desses instrumentos, somada às supostas perdas não acompanhadas de medidas corretivas visíveis, indicava, em juízo inicial, possível omissão da gestora no zelo pelo patrimônio previdenciário.

4. Nesse cenário, a Diretoria propôs a instauração da presente representação, com a finalidade de aprofundar a instrução, requisitar documentação comprobatória e oportunizar a apresentação de justificativas, a fim de aferir se as falhas apontadas decorriam de conduta atribuível à gestora ou de fatores alheios ao seu controle.

5. Por meio do Despacho Singular nº 6403/2024, admiti a representação, reconhecendo a consistência dos indícios identificados pela inspeção, especialmente quanto às irregularidades do item 2.8, e determinei a expedição de diligência ao Instituto de Previdência. Nessa decisão, foi fixado prazo de quinze dias para a apresentação de documentos e informações essenciais, como autorizações de aplicação e resgate (APR), relatórios por fundo de investimento, comprovantes de taxas de performance, extratos mensais, pedidos internos de recursos e comprovações da destinação dos resgates a despesas específicas, sob pena de multa nos termos do art. 62, inciso V, da Lei Orgânica deste Tribunal.

6. Regularmente notificada, a gestora apresentou defesa acompanhada da documentação exigida, enfrentando os achados.

7. Inicialmente, consignou que toda a prova solicitada foi carreada aos autos e que, no exercício de 2022, a carteira obteve rentabilidade de 11,29%, superior à meta atuarial de 11,00%, com ganho líquido de R\$ 44.895,23, elementos objetivos que, a seu ver, infirmam a premissa de “perdas significativas” em sentido econômico-financeiro. Ainda quanto ao acompanhamento técnico, afirmou ter havido orientação da consultoria contratada no sentido de readequação da

alocação com vistas a evitar desenquadramentos, juntando cópias de e-mails que evidenciam tal recomendação.

8. Em relação às movimentações e aos resgates, esclareceu que se destinavam à cobertura de saldos devedores e ao cumprimento de obrigações correntes do RPPS, o que inviabiliza a vinculação operação a operação a despesas orçamentárias específicas, por se tratar de gestão de caixa e não de estratégia de investimento de longo prazo. Por fim, registrou que vem adotando providências para o equacionamento do déficit atuarial, de modo a compatibilizar o patrimônio ao passivo do regime.

9. No que toca especificamente à alegação de “perdas relevantes” e de variações abruptas nos saldos de investimentos, a defesa sustentou que essas oscilações decorreram da necessidade de liquidez para honrar a folha e demais compromissos do Instituto, em cenário de restrição estrutural de caixa, e não de desempenhos negativos dos ativos escolhidos. A narrativa foi coerente com a própria dinâmica da carteira em 2022, centrada em aplicações de curtíssimo prazo em fundos de renda fixa de baixo risco e alta liquidez, nas quais os recursos eram alocados apenas pelo tempo necessário ao pagamento das despesas, sem caráter de formação patrimonial de longo prazo; o histórico mensal evidencia concentração no BB FLUXO FIC RF PREVID entre janeiro e novembro e, em dezembro, o esvaziamento desse fundo com aportes no BB IRF-M 1 TP FIC RF. Nessas condições, argumentou a gestora, não se pode confundir variação de saldo por movimentação de caixa com “perda” em sentido técnico, sobretudo quando a rentabilidade anual superou a meta atuarial, premissa corroborada pelos documentos juntados.

10. Quanto à crítica de ausência de diagnósticos e de sugestões de melhoria nos relatórios da Lema Consultoria, a defesa asseverou que a empresa efetivamente recomendou a realocação da carteira para evitar desenquadramentos, providência formalizada por e-mail e encaminhada à unidade gestora, tendo sido anexada a comprovação dessa comunicação. O argumento foi acompanhado de elementos documentais e reconhecida nas peças técnicas subsequentes que registraram, ao menos, a existência dessa orientação específica, ainda que se tenha recomendado, para fins de rastreabilidade, a sua inserção formal nos relatórios periódicos.

11. Relativamente à inexistência de Política de Investimentos aprovada previamente ao exercício de 2022, a gestora reconheceu a aprovação apenas em momento posterior, mas ressaltou que, naquele exercício, as aplicações restringiram-se a instrumentos conservadores e de alta liquidez, compatíveis com a necessidade de caixa e com os limites normativos vigentes. Os autos registram, ademais, que a natureza dessas aplicações, por não configurarem alocação estratégica para acúmulo atuarial, afastou, no caso concreto, o nexo entre a falta de política formal e qualquer dano, sem prejuízo do reconhecimento da falha formal.

12. No que concerne à ausência de Comitê de Investimentos, a defesa invocou a disciplina da Portaria MPS nº 519/2011 e da Portaria MTP nº 1.467/2022, enfatizando o caráter facultativo da instituição do colegiado para RPPS cujo patrimônio não atinge R\$ 5 milhões, além de apontar que, diante do déficit e da necessidade de liquidez, a criação do comitê, naquele contexto, não agregaria ganhos proporcionais e implicaria custos administrativos adicionais. Os autos registram que a interpretação quanto à facultatividade encontra amparo normativo e que, no caso concreto, as aplicações permaneceram em fundos enquadrados e conservadores, priorizando segurança e liquidez.

13. Por derradeiro, a defesa explicou a inviabilidade técnica de relacionar, individualmente, cada resgate a determinada despesa orçamentária, notadamente porque os resgates visaram recompor saldos e atender à manutenção contínua da folha e compromissos



correntes do Instituto, o que caracteriza gestão de caixa e não operações finalísticas vinculadas.

14. A manifestação conclusiva da Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais I foi consubstanciada no Relatório de Instrução nº 2173/2025. Logo no início, a unidade técnica reconheceu que os quatro pontos levantados pela inspeção – perdas significativas, ausência de diagnósticos e sugestões da consultoria, inexistência de política de investimentos e inexistência de comitê de investimentos – demandavam reavaliação à luz das justificativas apresentadas.

15. No tocante às alegadas perdas, a análise concluiu que não houve prejuízo real decorrente da gestão de ativos. Explicou que o RPPS de Quixadá já apresentava déficit atuarial estrutural e grave desequilíbrio de caixa, circunstância que obrigava a administração a realizar aplicações de curtíssimo prazo, apenas para evitar a ociosidade dos recursos enquanto aguardavam o momento de pagamento das despesas. Assim, as grandes variações nos saldos de investimentos não refletiam perdas financeiras, mas sim movimentações de caixa. Essa constatação levou a unidade técnica a afastar qualquer responsabilização por suposta perda patrimonial.

16. Quanto à crítica de ausência de diagnósticos e recomendações por parte da assessoria de investimentos, a diretoria ponderou que, diante da situação de déficit já notória e da falta de margem para investimentos de longo prazo, não havia medidas substanciais a serem recomendadas. Destacou, entretanto, que foi comprovada ao menos uma orientação formalizada por e-mail, ainda que não inserida nos relatórios periódicos, o que evidenciava alguma atuação da consultoria. Registrhou, contudo, que seria recomendável maior formalidade, a fim de assegurar rastreabilidade e robustez documental.

17. Relativamente à inexistência de política de investimentos aprovada no prazo, a unidade técnica reconheceu a falha formal, uma vez que o documento só foi aprovado em junho de 2023, quando já deveria estar em vigor desde o início de 2022. Todavia, considerou que, no caso concreto, a ausência desse instrumento não gerou prejuízo, porque as aplicações realizadas foram conservadoras e enquadradas em fundos de baixo risco e alta liquidez, condizentes com a realidade de um regime em desequilíbrio estrutural.

18. Por fim, no que se refere à inexistência de comitê de investimentos, a diretoria concluiu que não havia obrigatoriedade legal de sua constituição, considerando que os recursos aplicados eram inferiores ao patamar de R\$ 5 milhões estabelecido pela Portaria MPS nº 519/2011. Reconheceu também que, diante do cenário de déficit atuarial e da ausência de recursos para investimentos de longo prazo, a instalação do colegiado não agregaria ganhos significativos e apenas oneraria a estrutura administrativa.

19. Diante desse conjunto, a Diretoria Técnica concluiu que as irregularidades inicialmente apontadas restaram elucidadas e não configuravam fundamento bastante para responsabilização da gestora. Destacou, como fragilidade, a falta de formalização das recomendações da consultoria e o atraso na aprovação da política de investimentos, mas entendeu que essas falhas, no contexto concreto, não produziram consequências lesivas. Ao final, propôs o reconhecimento da **improcedência** da representação e o arquivamento dos autos.

20. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 2558/2025, acompanhou integralmente a conclusão da unidade técnica. Reconheceu que a gestora apresentou, de forma tempestiva, todos os documentos e informações solicitados, comprovando rentabilidade superior à meta atuarial, a existência de orientação da consultoria para evitar desenquadramentos, a adoção de aplicações conservadoras e a utilização dos resgates para

cobertura de obrigações correntes do RPPS. Diante da suficiência dessas justificativas e da ausência de falhas capazes de ensejar responsabilização, o Parquet opinou pela improcedência da representação e pelo consequente arquivamento dos autos.

21. Assim delineados os fatos, passo à análise de mérito.

DA DECISÃO

22. De antemão, cumpre destacar que os fundos de previdência municipais têm o objetivo de assegurar a sustentabilidade financeira e atuarial do regime próprio, garantindo aos servidores e seus dependentes o cumprimento de direitos de natureza previdenciária. No caso específico do Instituto de Previdência do Município de Quixadá, os elementos constantes do processo revelam um quadro de fragilidade estrutural, marcado por déficit atuarial persistente e desequilíbrio de caixa, devidamente registrado em inspeção e evidenciado nos balanços do exercício de 2022.

23. Verifica-se que esse cenário estrutural constitui um desafio de longo prazo, pois compromete a acumulação patrimonial necessária ao equilíbrio intergeracional do fundo e exige medidas contínuas de equacionamento, acendendo um alerta a este Tribunal para monitoramento do quadro.

24. Não obstante essas constatações de ordem macroestrutural, a presente representação encontra-se delimitada à análise da atuação da gestora no exercício de 2022, cabendo verificar se houve condutas culposas ou dolosas imputáveis à administração do período. Sob essa ótica, constata-se que as supostas irregularidades inicialmente apontadas — perdas significativas, ausência de diagnósticos e sugestões pela assessoria, inexistência de política de investimentos e de comitê — foram devidamente esclarecidas pela responsável.

25. Restou demonstrado que as variações abruptas nos saldos de investimentos decorreram de movimentações de caixa destinadas ao pagamento de obrigações correntes, e não de prejuízos financeiros decorrentes de aplicações mal geridas. Também se comprovou que a rentabilidade auferida superou a meta atuarial, que houve orientação da consultoria para evitar desenquadramentos, ainda que veiculada informalmente, e que as aplicações priorizaram fundos conservadores e de alta liquidez, em consonância com a realidade de caixa deficitário enfrentada pelo Instituto.

26. Ressalvo, todavia, que a aprovação tardia da política de investimentos evidencia falha gerencial e demonstra um problema de governança do RPPS, circunstância que, embora não tenha produzido prejuízo material concreto no exercício analisado, merece registro como sinal de baixa expertise administrativa. A adequada formalização da política de investimentos em tempo hábil não constitui mera exigência burocrática, mas instrumento indispensável para assegurar transparência, planejamento e segurança na gestão dos recursos previdenciários.

27. Diante desse conjunto, reconheço, em consonância com a unidade técnica e o Ministério Público de Contas, que não subsistem elementos aptos a caracterizar responsabilização pessoal da gestora. O atendimento integral à diligência, aliado à suficiência das justificativas e à ausência de prejuízo material, impõe o julgamento de improcedência da presente Representação, com o consequente arquivamento dos autos, ressalvando-se apenas a advertência quanto à necessidade de maior rigor técnico e tempestividade na formalização dos instrumentos de governança do Instituto de Previdência do Município de Quixadá.



28. Assim, diante de todo o exposto, julgo **improcedente** a presente representação, reconhecendo que as falhas apontadas foram devidamente esclarecidas e não produziram prejuízo material ao patrimônio do regime. Ressalvo, contudo, que a aprovação tardia da política de investimentos e a ausência de maior formalidade na atuação da assessoria de investimentos evidenciam fragilidades de governança que não podem ser negligenciadas. Sem prejuízo do arquivamento do feito, este Tribunal deve permanecer atento ao acompanhamento da evolução atuarial e financeira do RPPS de Quixadá, a fim de assegurar a observância das melhores práticas de gestão previdenciária e a efetiva proteção dos direitos dos segurados.

DISPOSITIVO

29. Ante todo o exposto, **em consonância com o posicionamento da Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais I/SECEX e com a 3^a Procuradoria de Contas – MPCjuntoTCE/CE**, Voto para que este Tribunal adote a seguinte deliberação:

- a) **CONHECER** da presente Representação, pois preenchidos seus requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la **IMPROCEDENTE**, por não restarem configuradas irregularidades no caso concreto, uma vez que as variações nos saldos de investimentos decorreram de mera gestão de caixa em cenário de déficit atuarial e desequilíbrio financeiro estrutural, a rentabilidade obtida superou a meta atuarial estabelecida, houve comprovação de orientação da assessoria de investimentos ainda que informalmente registrada, as aplicações observaram perfil conservador e de alta liquidez, e não se evidenciou nexo causal entre a ausência de política de investimentos tempestivamente aprovada ou a inexistência de comitê de investimentos e qualquer dano ou prejuízo ao patrimônio do RPPS;
- b) **CIENTIFICAR** ao Instituto de Previdência do Município de Quixadá que este Tribunal considera como boa prática administrativa o rigor técnico e a tempestividade na formalização dos instrumentos de governança do regime próprio de previdência, em especial a Política Anual de Investimentos, que deve ser aprovada previamente ao início de cada exercício, bem como a adequada formalização das recomendações e diagnósticos da assessoria de investimentos e a observância das demais normas aplicáveis à gestão de recursos previdenciários, de modo a assegurar transparência, rastreabilidade e eficiência na condução das aplicações. Cientifique-se, ainda, que o eventual descumprimento injustificado desses critérios poderá ensejar decisão em seu desfavor, inclusive com a adoção das medidas corretivas e/ou sancionatórias cabíveis;
- c) **NOTIFICAR** os interessados a respeito da presente decisão; e
- d) **ARQUIVAR** os presentes autos após o trânsito em julgado do processo.

É como Voto.

Fortaleza, _____ de _____ de 2025.

(assinatura digital)
Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima
RELATOR