

TC – 001.779/2009-7

Tipo de processo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (CNPJ: 29.979.036/0001-40)

Responsáveis: Crésio de Matos Rolim (CPF: 049.901.455-34), Raul Cristiano de Sanson Portella (CPF: 010.946.377-34), Luiz Alberto Lazinho (CPF: 440.224.178-20), Sr. Paulo Roberto Tannus Freitas (CPF 080.038.905-00), e Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) (CNPJ: 03.736.617/0001-68)

Procuradores: Bruna Borges da Costa Aguiar (OAB/DF 32.590); Alexandre Rocha Pinheiro (OAB/DF 12.968); Fernanda Guimarães Hernandez (OAB/DF 7.009); Maria Fernanda Magalhães Palma Lima (OAB/DF 13.174); Renata Pagy Bonilha (OAB/DF 13.909); Karina Góis Gadela Aguiar (OAB/DF 20.272); Maxmiliam Patriota Carneiro (OAB/DF 23.185); Paulo Roberto de Jesus Silva (OAB/DF 6.373); Antonio Glaucius de Moraes ((OAB/DF 15.720); Emanuel Cardoso Pereira (OAB/DF 18.168); Altivo Aquino Menezes (OAB/DF 25.416); Bruna Borges da Costa Aguiar (OAB/DF 32.590); Maria Teresa Lourenço Bruna (OAB/DF 11.175); Ricardo Alberto Lazinho (OAB/SP 243.583); Rogério Martins de Oliveira (OAB/SP 208.701); Amanda Azevedo Feitosa Gomes (OAB/DF 31.281); Desiree Faria Brito (OAB/DF 9.353); Thaisa Brasil Martins (OAB/DF 28.443)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: novo prazo para recolhimento de débito

I – INTRODUÇÃO

1. Versam os autos sobre a tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em decorrência de irregularidades na aplicação dos recursos repassados à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), mediante a celebração do Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica 1/1998 e seu Primeiro Termo de Ajuste, ambos celebrados em 21/9/1998.

II – HISTÓRICO



2. Em instrução anterior, esta Unidade Técnica propôs a citação dos Senhores Crésio de Matos Rolim – Presidente do INSS à época, responsável pela assinatura do Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica 01/98, Luiz Alberto Lazinho – Presidente-Substituto do INSS à época, que ratificou o ato em apreço, e Raul Christiano de Sanson Portella – Diretor Patrimonial do INSS à época, que autorizou a despesa em favor da Unesco, para que recolhessem, solidariamente, o valor histórico de R\$ 900.291,53, data base de 31/12/2000, ou apresentem alegações de defesa por terem aceitado na contratação da CTIS, feita pela Unesco, o pagamento de preços sabidamente superiores aos previstos em contrato firmado com a FUB/Finatex para as mesmos cargos, em vigor à mesma época, e com o mesmo objeto (peça 23, p. 11).

3. Esta Unidade Técnica propôs, ainda, a citação desses responsáveis, ao lado da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), CNPJ: 03.736.617/0001-68), para que apresentassem alegações de defesa ou recolhessem, solidariamente, o valor de R\$ 4.092.360,76, pagos a esse organismo internacional a título de custos de gestão, em desacordo com o art. 8º, inciso I, da IN 01/97 (peça 23, p. 12).

4. O Ministro Relator submeteu ao Ministério Público (MP-TCU) o presente processo, com vistas a se pronunciar acerca da proposta feita pela 5ª Secex (peça 23, p. 17).

5. O Ministério Público manifestou-se de acordo com a proposição da 5ª Secex, com os seguintes ajustes (peça 25, p.14):

a) no que se refere à citação pelo débito no valor de R\$ 900.291,53, data base de 31.12.2000 (fl. 863, item 1, Vol. 3), arrolar solidariamente, além dos senhores Crésio de Matos Rolim, Presidente do INSS à época, responsável pela assinatura do Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica 1/1998; Luiz Alberto Lazinho, então Presidente Substituto do INSS, que ratificou o ato em apreço, e Raul Christiano de Sanson Portella, Diretor Patrimonial do INSS à época, que autorizou a despesa em favor da Unesco, arrolar, solidariamente, a empresa CTIS Informática Ltda., ante o superfaturamento na contratação desta, feita pela Unesco, haja vista o pagamento de preços sabidamente superiores aos previstos em contrato firmado com a FUB/Finatex para as mesmos cargos, em vigor à mesma época, e com o mesmo objeto;

b) quanto ao débito de R\$ 4.092.360,76 (fls. 863/864, item 2, Vol. 3), excluir a Unesco da proposta de citação da unidade técnica, ante a imunidade absoluta de jurisdição deste organismo internacional;

c) no item 4, subitem ii, às fls. 864/865, Vol. 3, retificar o número da Portaria Interministerial, de 137/2008 para 127/2008.

6. O Ministro Relator, mediante o despacho de peça 25, p. 15, determinou a adoção das medidas pertinentes de acordo com o pronunciamento exarado pelo Ministério Público.

7. Foi então providenciada a citação dos responsáveis por meio do envio dos Ofícios TCU 1210 a 1216/2011 (peça 26, p. 3-19). À exceção do Sr. Crésio de Matos Rolim, os demais responsáveis foram devidamente cientificados a respeito, conforme se verifica pelos AR constantes à peça 26, p. 20, 21, 23, 25 e à peça 27, p. 34. Esses responsáveis, em atenção às citações efetuadas, trouxeram aos autos as alegações de defesa constantes das peça 26, p. 33-52, peça 27, p. 1-26, 39-64, peça 28, p. 7-13, peça 40, p. 2-52, peça 41, p. 1-53, peça 42, p. 2-01-76, peça 43, p. 1-72.

8. Com relação ao Sr. Crésio de Matos Rolim, verifica-se que os Ofícios 1212/2011 e 1213/2011, inicialmente enviados a ele, retornaram dos Correios com observação de ausente (peça 27, p. 28-29). Esta Secretaria, então, remeteu ao Sr. Crésio de Matos Rolim os Ofícios 1862/2011, 1863/2011, 1870/2011 e 1871/2011 (peça 28, p. 17-28). Observa-se, contudo, que todos os esses



ofícios retornaram dos Correios sem que houvesse o seu devido recebimento por parte do responsável (peça 28, p. 28-35). Posteriormente, em nova tentativa de localizar o responsável, a 5ª Secex expediu os Ofícios 451/2012 e 456/2012 (peças 48 e 49). O Ofício 451/2012 foi, então, recebido pelo Sr. Cláudio Flores Rolim, representante legal do Sr. Crésio de Matos Rolim (peça 53). Foram, então, apresentadas as alegações de defesa constantes da peça 54.

9. Feitas essas considerações iniciais, faremos a seguir a análise das alegações de defesa apresentadas.

III – EXAME TÉCNICO

3.1 - Análise das alegações de defesa do Sr. Luiz Alberto Lazinho:

10. Cumpre ressaltar, inicialmente, que o Sr. Luiz Alberto Lazinho, Presidente-Substituto do INSS à época, foi o responsável pela ratificação do Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica nº 01/98.

11. O responsável apresentou as alegações de defesa que se encontram à peça 26, p. 33-52, e peça 27, p. 1-26. Comparando esses documentos, verifica-se que ambos possuem o mesmo teor, de maneira que somente faremos a análise sobre as alegações explanadas à peça 27, p. 1-26.

12. **Alegações de defesa:** O Sr. Luiz Alberto Lazinho alega que todos os atos preparatórios e a própria contratação da Unesco se deu no âmbito da Presidência do INSS, pelo seu titular Crésio de Matos Rolim, e pelo Diretor de Administração, Raul Christiano de Sanson Portella, e com aval da Procuradoria Geral do INSS, culminando com a celebração do próprio convênio entre o primeiro e o representante da Unesco, no Brasil, Sr. Jorge Ricardo Werthein (peça 27, p. 3).

13. Logo, ele assevera que todos os atos preparatórios, a decisão de contratar, a forma do contrato, sua conveniência e oportunidade, foram de iniciativa exclusiva do presidente do INSS e do Diretor de Administração, não havendo quaisquer indícios que apontem qualquer iniciativa sua (peça 27, p. 3).

14. O responsável informa que exercia a função de Diretor de Arrecadação e Fiscalização do INSS e eventualmente e mediante prévia consulta ao titular praticava atos na qualidade de Presidente Substituto do INSS. Ele destaca que após sua assinatura de ratificação do despacho de autorização de despesas e dispensa de licitação na condição de Presidente Substituto do INSS, uma vez que os fatos ocorreram em 18 de setembro de 1998, em dia de sexta-feira, encontrando-se ausente naquela data o presidente Dr. Crésio de Matos Rolim, que celebrara o acordo com a Unesco e determinara seu prosseguimento (peça 27, p. 3-4).

15. Ele defende que nunca participou de qualquer evento ou debate sobre o referido acordo com a Unesco, quer em nível de Diretoria de Administração, Presidência do INSS, Ministério da Previdência Social, Unesco ou qualquer de seus representantes (peça 27, p. 4).

16. **Exame Técnico:** O responsável busca afastar a sua responsabilidade alegando que a ratificação do acordo firmado com a Unesco, assinada por ele, foi feita apenas para dar prosseguimento ao processo, que, até aquela oportunidade, havia ocorrido no âmbito do INSS. Ele somente ratificou o ato porque se encontrava na condição de Presidente Substituto da autarquia, mas que não teria participado de nenhum evento ou debate com relação ao acordo a ser firmado com a Unesco.



17. Consideramos que essas alegações não podem prosperar. O processo foi justamente concluído por meio da ratificação do acordo de cooperação a ser firmado com a Unesco. O acordo nasceu em decorrência direta de seu ato, de maneira que, ainda que não tivesse participado de nenhuma fase anterior, a sua responsabilidade subsistiria.

18. Além disso, era dever do responsável, quando chamado a ratificar o ato, caso não estivesse a par das discussões relativas ao citado acordo, se inteirar dos fatos, pois as responsabilidades decorrentes da função que assumia, na ocasião, não permitem ao seu ocupante alegar desconhecimento da situação.

19. **Alegações de defesa:** O Sr. Luiz Alberto Lazinho alega que, na tramitação pela Diretoria de Administração, antes da assinatura do acordo em pauta, o processo de contratação foi previamente enviado à Procuradoria Geral do INSS, órgão vinculado à Advocacia Geral da União - AGU que, além deste fato, é o órgão máximo de assessoria jurídica do INSS (peça 27, p. 4).

20. Dessa forma, ele defende que todo o desenrolar dos procedimentos ocorreram com acompanhamento pessoal de procurador, com manifestação contundente nos autos, para, finalmente, ser aprovado pela Procuradoria Geral do INSS, conforme segue (peça 27, p. 5-6):

04. Quanto ao cerne da pretensão, ora *sub examine*, foram observadas o que dispõe a IN nº. 01, de 15-01-97, da Secretaria do Tesouro Nacional e as orientações contidas da Lei nº. 866/93 - art. 116 (participamos, previamente, dos debates para elaboração das minutas prefaladas e de sua fundamentação legal).

21. Nos parágrafos seguintes, o responsável assevera que a Procuradora-Chefe da Consultoria/PG concluiu que *"a ressalva na Legislação Brasileira insita nos Termos minutados não interfere nos privilégios e imunidades da UNESCO e de seus agentes e representantes, consoante Convenção assinada pelo Brasil (promulgada em 16-01-50)"*, e finaliza *"considerando existir adequação jurídico-formal (...) inexistindo óbice legal ao acolhimento do proposto"*, opinando favoravelmente à celebração do acordo e ajuste entre a autarquia e a Unesco. Em seguida, o Sr. Procurador Geral do INSS despachou ratificando as declaração da procuradora designada (peça 27, p. 6).

22. O responsável argumenta que tinha absoluta convicção da legalidade do acordo cooperativo com a Unesco, uma vez que os pareceres da Consultoria Jurídica canalizam todos os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da transparência, os quais constituem suporte para os administradores e regularidade de seus atos, e este teria sido o fator primordial quando da aposição de sua assinatura (peça 27, p. 6).

23. Ele afirma que a assinatura deu-se em caráter emergencial, em decorrência das exigências do Ministério da Previdência, por orientação do Presidente do INSS, e diante dos argumentos apresentados pelo Diretor de Administração Patrimonial, Sr. Raul Christiano de Sanson Portella, que insistentemente solicitava o apressamento do processo (peça 27, p. 6-7).

24. **Exame Técnico:** Muito embora, segundo defende o responsável, a Procuradoria-Geral do INSS tenha se manifestado favoravelmente, em termos jurídicos, à celebração do acordo, a sua ratificação é um ato independente.

25. O trabalho de consultoria jurídica visa apoiar as decisões a serem tomadas pelo administrador, mas não vinculam sua atuação. A decisão de ratificar o acordo foi do Sr. Luiz Alberto Lazinho, na condição de Presidente Substituto do INSS, e os efeitos produzidos em decorrência do acordo firmado derivam diretamente de sua conduta.



26. Dessa forma, a manifestação da Procuradoria-Geral do INSS não afasta a responsabilidade do Sr. Luiz Alberto Lazinho sobre as irregularidades ocorridas.

27. Também não o exime das irregularidades ocorridas o fato de que o processo para a contratação da Unesco tenha sido, supostamente, apressado em função de exigência do Ministério da Previdência ou do Diretor de Administração Patrimonial do INSS, Sr. Raul Christiano de Sanson Portella, por conta de uma suposta situação de emergência, pois, mesmo nessas situações, o administrador responde por qualquer ilegalidade cometida, já que a emergência não é excludente de responsabilidade.

28. **Alegações de defesa:** Na peça 26, p. 38-39, o Sr. Luiz Alberto Lazinho narra, em síntese, as deficiências estruturais do INSS, apontando que as unidades desse instituto estavam mal aparelhadas, com servidores desmotivados e os instrumentos utilizados para sanear os problemas eram ineficazes e não atingiam o servidor que se encontrava nos postos de atendimento. Após expor a situação estrutural do INSS, ele finaliza afirmando que tomou todos os cuidados necessários para que as ações adotadas estivessem enquadradas na legislação e nas diretrizes da presidência do referido instituto e do Ministério da Previdência, inexistindo, assim, qualquer iniciativa em contratar a Unesco (peça 26, p. 39).

29. **Exame Técnico:** Na citação feita, este Tribunal não está questionando os motivos que levaram o INSS a contratar os serviços de mão de obra via Unesco, que, conforme demonstra o responsável, estavam ligados à necessidade de se suprirem as deficiências estruturais do referido instituto.

30. Quanto à afirmativa de que as ações adotadas estavam enquadradas na legislação e nas diretrizes do INSS e do Ministério da Previdência e que, por isso, inexistia qualquer iniciativa de sua parte para contratar a Unesco, temos a comentar que tal justificativa é incoerente com os fatos, eis que foi o responsável que ratificou o Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica 01/98.

31. **Alegações de defesa:** O Sr. Luiz Alberto Lazinho apresenta o conceito de qualificação de entidade como organização social, disciplinado na Lei 9.637/98 e, a seguir, lista a legislação aplicável ao caso sob análise (peça 26, p. 40), a saber:

a) O Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Governo dos Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, assinado no Rio de Janeiro em 20 de dezembro de 1964 e promulgado pelo Decreto 59.308 de 23/09/66;

b) O Acordo de Cooperação Técnica em Matéria Educacional, Científica e Técnica, concluído entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, em Paris, em 29 de janeiro de 1981 e promulgado pelo Decreto 87.522, de 25 de agosto de 1982;

c) Decreto 52.288 de 24 de julho de 1963 que promulga a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, adotada em 21 de novembro de 1947, pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

32. Segundo defende o responsável, como a Unesco é um dos organismos internacionais amparados pela legislação não seria necessária, à luz da legislação brasileira, outra medida adicional para enquadrá-la como passível de ser contratada com dispensa de licitação (peça 26, p. 41).

33. Ele assevera que a Unesco mantinha, à época, diversos acordos sendo executados com outros ministérios, fundações e Estados da Federação (peça 26, p. 41).



34. O Sr. Luiz Alberto Lazinho afirma que o acordo constitui-se em um contrato de gestão (fl. 944 do Vol. 4) e, a seguir, descreve a estratégia de implementação e articulação do Plano de Trabalho da Cooperação e Assistência Técnica firmado entre o INSS e a Unesco (peça 26, p. 43-44).

35. **Exame Técnico:** Os argumentos prestados têm como objetivo demonstrar que a dispensa de licitação para a contratação da Unesco estaria alicerçada na legislação pertinente e que o acordo se constituía em um contrato de gestão. Ocorre que esses assuntos não estão sendo discutidos no presente processo, já que o cerne da questão é a contratação da Unesco por preços sabidamente superiores aos praticados em contrato anteriormente firmado com a FUB/Finatex para as mesmos cargos, em vigor à mesma época, e com o mesmo objeto, e o pagamento indevido de custos de gestão àquele organismo internacional.

36. Dessa forma, tais argumentos não são pertinentes aos fatos pelos quais o responsável está sendo chamados a se defender.

37. Não obstante, temos a comentar que este Tribunal de Contas já se manifestou quanto à questão da dispensa de licitação quando do julgamento do TC 014.077/2000-8, onde foram abordados o Acordo INSS/Unesco e o Contrato Unesco/CTIS, com enfoque sobre a conformidade desses pactos com normas de licitação e de terceirização. A 2ª Câmara do TCU (após prolação da Decisão 160/2002 e do Acórdão 168/2002, em 11/4/2002, e do Acórdão 2526/2005, em 6/12/2005) decidiu, no tocante à terceirização, apenas fazer determinações e, quanto à indevida dispensa de licitação, entendeu que os gestores não agiram de má-fé, e desconstituiu multa que lhes havia sido aplicada.

38. Portanto, o Tribunal de Contas da União já examinou a questão e considerou indevida a dispensa de licitação em favor da Unesco, mas decidiu por não aplicar multa aos gestores. No entanto, cabe reforçar que o objeto de questionamento, neste momento, é o possível superfaturamento contratual.

39. **Alegações de defesa:** O Sr. Luiz Alberto Lazinho trouxe o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 1692/2003 – 2ª Câmara (TC 011.244/1999-2), no qual, ao apreciar contrato com objeto semelhante, firmado entre o INSS e a FUB, o Ministro Relator teria considerado relevante os fatores e as situações emergenciais que determinaram a tomada de decisões por parte dos administradores, em especial a precariedade em que se encontrava, à época, o INSS, o que levou à revogação da imposição de penalidade anteriormente imposta aos responsáveis (peça 26, p. 44-48).

40. **Exame Técnico:** No referido TC 011.244/1999-2, foi examinado se a celebração e a execução do Contrato 24/98, firmado entre o INSS e a FUB, poderiam ter implicado infração de regras aplicáveis às licitações e à terceirização de serviços. Após várias manifestações (Decisão 219/2000, em 15/6/2000; Acórdão 409/2001 e Decisão 154/2001, ambos em 19/7/2001; Decisão 273/2001, em 10/9/2001; e, por fim, Acórdão 1692/2003 – 2ª Câmara, em 23/9/2003), a 2ª Câmara do TCU concluiu que a terceirização decorrente do Contrato 24/98, celebrado entre o INSS e a FUB, estava em conformidade com o Decreto 2.271/1997, e foi desconstituída a multa que fora aplicada aos gestores, por se considerar, ao fim, que eles não agiram de má-fé ao aplicar indevidamente hipótese de dispensa de licitação.

41. O referido processo foi citado na instrução anterior, na qual foi informado que as questões ali tratadas, notadamente a dispensa em favor da Unesco, não seriam abordadas no presente processo, eis que já tinham sido debatidas no âmbito deste Tribunal de Contas.



42. Contudo, é importante asseverar que o assunto tratado no presente processo é outro, embora relacionado com a mesma contratação. Aqui se questionam ao responsável os motivos de ter ratificado o acordo firmado com a Unesco por preços sabidamente superiores aos praticados em contrato anteriormente firmado com a FUB/Finatec, para as mesmos cargos, em vigor à mesma época, e com o mesmo objeto, e o pagamento indevido de custos de gestão àquele organismo internacional.

43. Dessa forma, não pode prosperar o argumento feito pelo responsável para que se considere, no presente caso, o mesmo entendimento firmado no Acórdão supracitado, já que se trata de situações bem distintas.

44. **Alegações de defesa:** Na peça 26, p. 48-49, o Sr. Luiz Alberto Lazinho demonstra a melhoria na qualidade dos serviços prestados, que, segundo ele, somente foi possível, entre outros esforços, pela implementação do acordo firmado com a Unesco. Ele ressalta a melhora da imagem do INSS junto à população, o incremento de atendimentos pelo Prevfone e a adoção de novas metodologias para a concessão do salário-maternidade via internet.

45. **Exame Técnico:** Não se está questionando a efetividade das medidas adotadas em decorrência do acordo firmado com a Unesco. Ainda que tenha havido melhorias nos serviços prestados nos postos de atendimento do INSS, isso não afasta a responsabilidade pela possível antieconomicidade presente no ato praticado pelo responsável, uma vez que os preços acordados com a Unesco eram superiores aos já firmados anteriormente com a FUB/Finatec para a prestação dos mesmos serviços. Além disso, foi pago àquele organismo internacional, indevidamente, valores a título de custos de gestão.

46. **Alegações de defesa:** O Sr. Luiz Alberto Lazinho, por fim, argumenta que a apuração de valores, considerados por este Egrégio Tribunal de Contas como prejuízo à administração pública, deveria considerar outros eventos que implicam sua modificação de forma substancial, dentre os quais destacam:

- a) a valorização da melhoria do atendimento à população beneficiária;
- b) a qualificação dos prestadores dos serviços oferecidos aos segurados;
- c) a agilidade no atendimento aos segurados;
- d) a modernização dos métodos de atendimento;
- e) a geração de impostos e contribuições sociais à União diretamente pelas empresas prestadoras de serviços, notadamente PIS, Cofins, CSLL, contribuição patronal, contribuição dos segurados e retenções na fonte com impacto diretamente no volume de recursos repassados e imediatamente retornados ao Fundo de Previdência e Assistência Social - FPAS ou à União;
- f) a geração de impostos federais de forma direta ou indireta de todos os prestadores de serviços, diante das disposições constitucionais que determinam o aporte da União à Seguridade Social;
- g) os critérios e os paradigmas utilizados na apuração de valores qualitativos e quantitativos dos prejuízos arrolados, principalmente se comparados com prestadores de serviços imunes com os prestadores de serviços contribuintes de todos os tributos federais.

47. **Exame Técnico:** Na instrução anterior, esta Unidade Técnica, com base na documentação e nas propostas de preços relacionadas às contratações da FUB/Finatec e Unesco/CTIS, comparou os preços praticados entre ambas, para os mesmos serviços a serem prestados, o que resultou na metodologia exposta no Anexo 1 da referida instrução (peça 23, p. 15). De maneira simples, podemos



afirmar que se buscou comparar o preço praticado no contrato firmado com a FUB/Finatec (o primeiro a entrar em vigência) com os pactuados no contrato Unesco/CTIS, a fim de se determinar o quanto estava sendo pago a mais pela execução do segundo.

48. O responsável afirma que não foram considerados fatores importantes que influenciariam no cálculo do débito. Com relação a esses fatores, listados acima nas alíneas “a” a “g”, temos a comentar que:

1) os fatores mencionados nas alíneas “a” a “d” referem-se a melhorias ocorridas na qualidade do atendimento ao público, que é o objetivo da contratação, mas não tem influência sobre o preço pactuado com os prestadores de serviços e, muito menos, na metodologia de cálculo desenvolvida para se apurar o possível superfaturamento;

2) os fatores listados nas alíneas “e” e “f” também não têm influência sobre a metodologia adotada para o cálculo do débito, eis que o recolhimento de tributos por parte das prestadoras de serviços é consequência natural de suas atividades econômicas e já estão embutidas em suas propostas de preços, de maneira que o preço final proposto tanto pela FUB/Finatec como pela Unesco/CTIS já levavam em consideração a carga tributária pela qual cada uma delas é responsável;

3) com relação ao fator indicado na alínea “g”, de que foram comparados preços de prestadores de serviços imunes com os de prestadores de serviços contribuintes de todos os tributos federais, temos a comentar que a metodologia coteja o preço praticado no contrato firmado com a FUB/Finatec (o primeiro a entrar em vigência) com os pactuados no contrato Unesco/CTIS, a fim de se determinar o quanto foi pago a mais pela execução do segundo. Na metodologia desenvolvida, não foi afirmado que o preço praticado no contrato Unesco/CTIS estivesse acima dos preços praticados por outras prestadoras de serviços no mercado, mas, sim, que ele era superior ao preço contratado anteriormente com a FUB/Finatec. A transgressão do princípio da economicidade se deu pelo fato de ter os administradores do INSS firmado acordo com a Unesco, por preços sabidamente superiores aos praticados em contrato anteriormente firmado com a FUB/Finatec, para as mesmos cargos, em vigor à mesma época, e com o mesmo objeto, e em função do pagamento indevido de custos de gestão àquele organismo internacional.

49. Dessa forma, consideramos que as alegações de defesa apresentadas não foram capazes de afastar a responsabilidade do Sr. Luiz Alberto Lazinho sobre as irregularidades que deram origem ao dano ao erário.

Proposta de encaminhamento: 1) rejeitar as alegações de defesa prestadas pelo Sr. Luiz Alberto Lazinho (CPF: 440.224.178-20);

2) condenar o Sr. Luiz Alberto Lazinho (CPF: 440.224.178-20), com base no art. 12, § 1º, da Lei 8.443/92, ao pagamento, no prazo de 15 (quinze) dias, solidariamente com os demais responsáveis, do valor original de R\$ 819.765,83, relativo à contratação da Unesco/CTIS por preços sabidamente superiores aos praticados em contrato anteriormente firmado com a FUB/Finatec, em vigor à mesma época, para os cargos de Recepcionista Atendente – Níveis I e II - e Encarregado/Supervisor, e do valor original de R\$ 4.092.360,76, em decorrência do pagamento indevido de custos de gestão àquele organismo internacional.

3.2 – Análise das alegações de defesa do Sr. Raul Christiano de Sanson Portella:



50. Antes de adentrarmos na análise das alegações de defesa, frisamos que o Sr. Raul Christiano de Sanson Portella, Diretor Patrimonial do INSS à época, foi o responsável pela autorização da despesa em favor da Unesco, em decorrência da assinatura do Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica 01/98.

51. O Sr. Raul Christiano de Sanson Portella apresentou as alegações de defesa que se encontram à peça 40, p. 2-43 e os documentos de peça 40, p. 43-52, e peça 41, p. 1-53, que passaremos a analisar.

52. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson Portella alega que o processo de contratação foi previamente enviado para a Procuradoria Geral do INSS, órgão vinculado à Advocacia Geral da União – AGU, que é o órgão máximo de assessoria jurídica do INSS (peça 40, p. 4).

53. Ele afirma que sempre encaminhava todos os documentos que levavam a sua assinatura à referida procuradoria. Em relação ao Acordo 1/98, o cuidado ainda foi maior, pois a Procuradoria-Geral do INSS acompanhou de perto desde sua elaboração até a aprovação. A propósito, registrou o que ficou gravado no ato: "*Considerando a informação da Coordenação-Geral de Orçamento, às fls. 005, e da Coordenação Geral de Finanças, às fls. 076, e da Procuradoria-Geral, às fls. 95/96, estando o presente processo instruído de acordo com as normas em vigor*" (peça 40, p. 5).

54. Nesse sentido, o responsável ressalta que, sem formação jurídica ou experiência no setor público, cumpriu determinações de governo e seguiu fielmente o procedimento determinado pela Procuradoria Geral do INSS, que considerou absolutamente legal o procedimento sugerido, de dispensa de licitação (peça 40, p. 5).

55. Ressaltou o defendente que, além de a Procuradora Chefe da Consultoria atestar que o Acordo estava revestido das características legais, "*participamos, previamente dos debates para elaboração das minutas prefaladas e de sua fundamentação legal*", e destacou, categoricamente, que havia "*adequação jurídico-formal e inexistindo óbice legal ao acolhimento do proposto opinamos favoravelmente à celebração do acordo e ajuste entre a autarquia e a Unesco*" (peça 40, p. 7).

56. **Exame Técnico:** Muito embora, segundo defende o responsável, a Procuradoria-Geral do INSS tenha se manifestado favoravelmente, em termos jurídicos, à celebração do acordo, mediante dispensa, a autorização da despesa é um ato independente.

57. O trabalho de consultoria jurídica visa apoiar as decisões a serem tomadas pelo administrador, mas não vincula a sua atuação. A decisão de autorizar a despesa em favor da Unesco foi do Sr. Raul Christiano de Sanson Portella, Diretor Patrimonial do INSS à época, e dessa conduta decorre diretamente o dano ao erário.

58. Além disso, não se está discutindo, no presente processo, a legalidade ou não do uso da dispensa de licitação para a contratação da Unesco, ou seja, as formalidades jurídicas do ato, que, inclusive, já foi objeto de deliberação deste Tribunal de Contas por meio do TC 014.077/2000-8. O cerne da questão que ora se discute é a contratação da Unesco por preços sabidamente superiores aos praticados em contrato anteriormente firmado com a FUB/Finatec para as mesmos cargos, em vigor à mesma época, e com o mesmo objeto, e o pagamento indevido de custos de gestão àquele organismo internacional.

59. Dessa forma, a manifestação da Procuradoria-Geral do INSS acerca da conformidade jurídica do acordo a ser firmado com a Unesco não afasta a responsabilidade do Raul Christiano de Sanson Portella sobre os valores pagos indevidamente àquele organismo internacional.



60. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson Portella assevera que a dispensa de licitação foi feita com relação à Unesco, por ser esta uma organização internacional especializada sem fins lucrativos, e não com relação à empresa CTIS Informática Ltda., executora dos serviços, que foi selecionada por aquele organismo internacional com base em procedimento licitatório.

61. **Exame Técnico:** Já ressaltamos anteriormente que não se está discutindo a legalidade do uso de dispensa de licitação para a contratação da Unesco, uma vez que o assunto já foi tratado nos autos do TC 014.077/2000-8. Na citação feita ao responsável, o cerne da questão é a contratação da Unesco por preços sabidamente superiores aos praticados em contrato anteriormente firmado com a FUB/Finatex para as mesmos cargos, em vigor à mesma época, e com o mesmo objeto, e o pagamento indevido de custos de gestão àquele organismo internacional.

62. O fato de a Unesco ter subcontratado os serviços junto à empresa nacional, que foi quem de fato executou os serviços, demonstra que ela funcionou como uma mera intermediária, sendo remunerada, indevidamente, por meio de cobrança de custos de gestão. Além disso, os responsáveis arrolados na presente tomada de contas, com base na proposta apresentada pela CTIS, tinham plenas condições de avaliar que os valores estavam bem acima dos preços praticados pela FUB/Finatex no contrato que vigorava à época, eis que bastava efetuar uma simples comparação de preços.

63. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson Portella alega que o caso em análise já foi objeto de processo já julgado por este Tribunal de Contas, por meio do TC 014.077/2000-8, Acórdãos 168/2002 e 2526/2005 - 2ª Câmara, ocasião em que a referida Corte entendeu que os gestores não agiram de má-fé, levando à desconstituição da multa que lhes haviam aplicada (peça 40, p. 8).

64. Com efeito, defende o responsável, desde 6 de dezembro de 2005, o TCU entendeu por bem, ao analisar o pedido de reexame por ele interposto, reconhecer a ausência de má-fé (peça 40, p. 10).

65. Dessa forma, ele assevera que reabrir a discussão já devidamente apreciada por esse Tribunal ofende o preceito constitucional da segurança jurídica e, por conseguinte, da coisa julgada, uma vez que a matéria da presente tomada de contas especial já foi analisada e julgada pelo TCU, o que impede nova apreciação, ainda mais com consequências possivelmente danosas a ele (peça 40, p. 10).

66. O responsável alega que, sem qualquer fato novo, visa-se novamente discutir a mesma matéria buscando eventual responsabilidade dele na contratação da Unesco. Tal conduta seria inadmissível, segunda afirma, pela doutrina e pela jurisprudência, pois essa vedação serve para se impedir a manifestação de atos unilaterais que afetem a segurança jurídica, que é o princípio inspirador da irredutibilidade e encontra respaldo no art. 2º, inciso XIII, da Lei 9.784, de 1999. Assim sendo, segundo o defendente, estaria impossibilitada uma interpretação retroativa, como ocorre no caso concreto. Segundo defende, essa lei dispõe que (peça 40, p. 10-11):

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

....

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

67. O responsável ressalta que o *caput* faz menção à garantia da preservação da segurança jurídica e, no seu inciso XIII, explicita corretamente qual o seu sentido. Logo, ele defende que a partir



do momento em que o TCU afastou a sua responsabilidade, diante do reconhecimento da ausência de má-fé, não se pode rediscutir tal posicionamento (peça 40, p. 11).

68. Ele registra que o princípio da segurança jurídica veda uma aplicação retroativa, quanto mais prejudicial. A justificativa seria amplamente propalada pela doutrina (peça 40, p. 11):

O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a consequente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública. Daí a regra que veda a aplicação retroativa. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 85).

69. Assim, alega o responsável, não faz sentido querer mais uma vez averiguar a legalidade, regularidade e economicidade dos atos do defendente, sendo que toda essa discussão já foi analisada pelo TCU (peça 40, p. 11).

70. Entre as p. 12-13 da peça 40, o Sr. Raul Christiano de Sanson Portella transcreve uma série de julgados de Tribunais, a fim de corroborar as suas alegações.

71. Por fim, o defendente assevera que não há motivos novos capazes de ensejar a presente fiscalização, uma vez que é inadmissível reabrir nova discussão jurídica depois de seis anos, questões já analisadas por esse Tribunal, por ofensa a preceito constitucional, qual seja, a segurança jurídica (peça 40, p. 15).

72. **Exame Técnico:** O responsável pretende com as argumentações acima relatadas demonstrar que uma nova manifestação, por parte deste Tribunal de Contas, acerca do assunto discutido no presente processo, ofende o preceito constitucional da segurança jurídica e, por conseguinte, da coisa julgada, uma vez que essa a matéria, segundo defende, já foi analisada e julgada por esta egrégia Corte de Contas.

73. Especificamente, o Sr. Raul Christiano de Sanson Portella alega que o caso em análise foi objeto de processo já julgado por este Tribunal de Contas, por meio do TC 014.077/2000-8, Acórdãos 168/2002 e 2526/2005 - 2ª Câmara, ocasião em que o Tribunal entendeu que os gestores não agiram de má-fé, desconstituindo a multa que lhes haviam aplicada.

74. Consideramos que não podem prosperar essas alegações, uma vez que os motivos pelos quais o responsável está sendo citado não foram objetos de discussão no referido processo, muito embora os questionamentos tenham relação com a celebração do acordo firmado com a Unesco e com a FUB/Finatec. O escopo desta TCE é bem definido e foi delimitado levando-se em consideração todos os processos nos quais os contratos celebrados entre o INSS, FUB/Finatec e Unesco/CTIS tinham sido objeto de análise no âmbito deste Tribunal de Contas, conforme será melhor exposto a seguir.

75. Esta TCE constituiu-se em decorrência de fiscalização realizada pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), entre abril e agosto de 2000, da qual resultou a Nota DSPAS/SFC/MF 20/2000 (peça 2, p. 3-15).

76. Na referida Nota da SFC, foi levantada a necessidade da apuração de danos e de responsabilidades por irregularidades relativas à execução do Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica 1/1998 e de seu 1º Termo de Ajuste, ambos celebrados em 21/9/1998, entre o INSS e a Unesco.



77. Por decorrência do acordo de cooperação celebrado, foi firmado contrato entre a Unesco e a empresa CTIS – Informática e Sistemas Ltda., em 16/11/1998, com vistas ao fornecimento de mão de obra qualificada para suprir as necessidades verificadas em postos de atendimento estabelecidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social

78. Sobre esses atos, envolvendo o INSS, a Unesco e a CTIS, na conclusão da Nota DSPAS/SFC/MF 20/2000 (peça 2, p. 15), foram consignadas irregularidades nos seguintes termos:

Os fatos descritos na presente Nota demonstram a ocorrência de diversas irregularidades na gestão do INSS, as quais destacamos a seguir:

Falta de homologação do Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica junto à Agência de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores;

Dispensa de licitação fora das hipóteses previstas em lei (art. 24, inciso XXIV, da Lei 8.666/93), uma vez que o INSS não foi consolidado como Agência Executiva, conseqüentemente não ter assinado ainda o contrato de gestão;

Antecipação de pagamento sem a contraprestação dos serviços, art. 65, inciso II, alínea “c” da Lei 8.666/93, uma vez que o Acordo Básico refere-se em sua essência a subcontratação de recursos humanos;

Contratação de recursos humanos, por força do Acordo Básico, com atribuições pertencentes ao quadro funcional do Instituto, contrariando o Decreto nº 2.271/97;

Prejuízo causado aos cofres do instituto, em decorrência da contratação de recursos humanos com o mesmo padrão salarial e custos diferenciados por conta da execução de dois contratos, com a mesma finalidade;

Infringência do artigo 89 da Lei 8.666/93, por frustrar o princípio constitucional da isonomia. (destaque nosso)

79. O acordo de cooperação técnica INSS/Unesco consubstanciou-se em uma das ações levadas a efeito no contexto do Programa de Melhoria do Atendimento na Previdência Social, instituído pela Portaria MPAS 4.508, de 23 de junho de 1998.

80. No âmbito desse programa, foi também celebrado o Contrato 24/98, entre a Fundação Universidade de Brasília - FUB e o INSS, em 19/8/1998 (peça 30, p. 3-15), com a finalidade de “rever o sistema de atendimento do INSS, tendo em vista a agilidade na prestação de seus serviços, comodidade de seus usuários e ampliação do controle social”. A FUB/UnB sub-rogou a contratação do contingente de recursos humanos relativo à terceirização das atividades de recepção e atendimento e de supervisores à Finatec, sua fundação de apoio.

81. Os mencionados contratos INSS/FUB/Finatec e INSS/Unesco/CTIS foram objeto de processos já julgados pelo TCU.

82. No TC 011.244/1999-2, foi examinado se a celebração e a execução do Contrato 24/98, firmado entre o INSS e a FUB, poderia ter implicado infração de regras aplicáveis às licitações e à terceirização de serviços. Após várias manifestações (Decisão 219/2000, em 15/6/2000; Acórdão 409/2001 e Decisão 154/2001, ambos em 19/7/2001; Decisão 273/2001, em 10/9/2001; e, por fim, Acórdão 1692/2003 – 2ª Câmara, em 23/9/2003), a 2ª Câmara do TCU concluiu que a terceirização decorrente do Contrato 24/98, celebrado entre o INSS e a FUB, estava em conformidade com o Decreto 2.271/1997, e foi desconstituída a multa que fora aplicada aos gestores, por se considerar, ao fim, que eles não agiram de má-fé ao aplicar indevidamente hipótese de dispensa de licitação.



83. Já no TC 014.077/2000-8, foram abordados o Acordo INSS/Unesco e o Contrato Unesco/CTIS, com enfoque sobre a conformidade desses pactos com normas de licitação e de terceirização. Também nesse caso a 2ª Câmara do TCU (após prolação da Decisão 160/2002 e do Acórdão 168/2002, em 11/4/2002; e do Acórdão 2526/2005, em 6/12/2005) decidiu, no tocante à terceirização, apenas fazer determinações e, quanto à indevida dispensa de licitação, que os gestores não agiram de má-fé e desconstituiu a multa que lhes havia sido aplicada.

84. Sobre a falta de homologação do acordo básico pelo órgão competente do MRE e acerca das transferências de recursos à Unesco antes da realização de serviços, ocorrências também destacadas ao final da Nota DSPAS/SFC/MF 20/2000, a Secex-4, conforme instrução de fls. 44-45 do TC 014.077/2000-8, já havia esclarecido que a primeira ocorrência configurou falha formal e os procedimentos de repasse antecipado de valores à Unesco guardaram conformidade com o Acordo promulgado pelo Decreto 59.308/66 e com o artigo 42, § 5º, da Lei 8.666/1993.

85. Portanto, das ocorrências incluídas na conclusão da Nota DSPAS/SFC/MF 20/2000, somente **restou pendente de exame pelo TCU aquela relativa ao prejuízo causado aos cofres do INSS em decorrência da contratação de recursos humanos com o mesmo padrão salarial e custos diferenciados, por conta da execução de dois contratos com a mesma finalidade.**

86. Além disso, foi apontado, na instrução de peça 18, p. 6, que havia outras irregularidades no Acordo INSS/Unesco, a saber: **a) cobrança, pela Unesco, de custos de gestão do projeto no valor de R\$ 4.009.403,01, em face do inciso I do artigo 8º da IN-STN 01/97**); b) a Unesco realizou despesas posteriormente à vigência do contrato, o que infringiria o inciso V do artigo 8º da IN-STN 01/97; c) a transferência de recursos desse projeto a outro, o que contraria o artigo 21, § 6º, da referida instrução normativa. Após a realização de inspeção e diligência junto ao INSS, a 5ª Secex considerou que seria necessário citar os responsáveis pelo pagamento indevido de custos de gestão à Unesco, conforme análise de peça 23, p. 7-10.

87. Portanto, a questão relativa ao prejuízo causado aos cofres do INSS em decorrência da contratação de recursos humanos com o mesmo padrão salarial e custos diferenciados, por conta da execução de dois contratos, e a cobrança indevida, pela Unesco, de custos de gestão do projeto, não haviam sido objeto de deliberação por parte deste Tribunal de Contas, o que invalida o argumento apresentado pelo responsável de que uma nova manifestação, por parte deste Tribunal de Contas, acerca do assunto discutido no presente processo, ofenderia o preceito constitucional da segurança jurídica e, por conseguinte, da coisa julgada.

88. Consideramos oportuno frisar que o art. 37, § 5º, da Constituição Federal prevê que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

89. No tocante ao ressarcimento ao erário dos débitos imputados aos responsáveis, cumpre registrar que o Supremo Tribunal Federal, no MS-2610/DF, deu interpretação acerca da imprescritibilidade das ações de ressarcimento em favor do erário, no caso de prática de atos irregulares, com base no art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

90. Portanto, ainda que não mencionado nas alegações de defesa, é importante frisar que não há que se falar em prescrição de ação que vise ao ressarcimento ao erário em função de débitos imputados a um responsável.

91. Com a aprovação do Acórdão 2709/08 – Plenário, que julgou incidente de uniformização de jurisprudência votado na sessão de 26/11/2008, o TCU firmou entendimento no sentido de que as



ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN TCU 56/2007.

92. Diante disso, fica claro que este Tribunal de Contas não está, no caso concreto, aplicando retroativamente uma nova interpretação, conforme pretende o responsável quando cita a norma prevista no art. 2º, XIII, da Lei 9.748/99, mas sim apurando a existência de débito aos cofres do INSS e os possíveis responsáveis, uma vez que as ações de ressarcimento à Fazenda são imprescritíveis.

93. **Alegações de defesa:** Outro ponto alegado pelo Sr. Raul Christiano de Sanson Portella refere-se ao polo passivo formado na presente TCE.

94. Ele afirma que este Tribunal de Contas apenas aponta irregularidade nos atos dos então integrantes do INSS, pelos valores pagos a maior, tanto pelo pagamento de preços superiores praticados em relação a contrato similar quanto pelos custos de gestão, esquecendo-se de que houve o recebimento de tais valores pela Unesco e pela CTIS (fl. 14 do Anexo 6).

95. O responsável argumenta que não seria correto direcionar eventuais irregularidades apenas aos gestores, quando estes, na verdade, não receberam valores. Por isso, questiona o posicionamento desta Corte de Contas, pois defende que quem se locupletou à custa do Erário foi a Unesco, em colaboração direta com a CTIS (peça 40, p. 15).

96. Com isso, ele assevera que o polo passivo carece de um litisconsórcio necessário, descrito no art. 47 do Código de Processo Civil, nos seguintes termos (peça 40, p. 15):

Art. 47. Há litisconsórcio necessário, quando, por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes; caso em que a eficácia da sentença dependerá da citação de todos os litisconsortes no processo. Parágrafo único. O juiz ordenará ao autor que promova a citação de todos os litisconsortes necessários, dentro do prazo que assinar, sob pena de declarar extinto o processo.

97. O responsável defende a inclusão da Unesco e da empresa CTIS no polo passivo do presente processo, com base também na Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, que prevê, em seu art. 30, que todos aqueles que tenham concorrido para o resultado devem sofrer as consequências da legislação, mesmo sem ter auferido qualquer espécie de ganho, conforme abaixo transcrito (peça 40, p. 16):

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

98. Dessa forma, o responsável afirma que não há como afastar a responsabilidade da Unesco e da CTIS do caso, pois de maneira direta ou indireta, quando da formação dos preços e custos, elas concorreram para o ato e, por isso, estão obrigatoriamente fadadas a responder, ainda mais que foram as diretamente beneficiadas pelo suposto incremento dos valores (peça 40, p. 18).

99. Tal situação, segundo defende, torna equivocada a cobrança, uma vez que dirigida somente contra os que, dentro do esforço fático, não tiveram benefício direto com a contratação, agindo apenas como mero mandatário dos interesses do INSS (peça 40, p. 18).

100. **Exame Técnico:** O Sr. Raul Christiano de Sanson Portella defende que tanto a Unesco como a empresa CTIS deveriam integrar o polo passivo formado na presente TCE, e que este Tribunal de Contas, ao não o fazer, estaria equivocado, pois essas entidades teriam concorrido com o dano apurado por serem os beneficiários diretos dos valores pagos.



101. O MP-TCU, chamado a se manifestar por solicitação do Ministro-Relator, defendeu a tese de que o entendimento ora dominante no Judiciário é de que os organismos internacionais gozam de imunidade absoluta, embora ressalte que os debates sobre esta matéria tendem a evoluir (peça 25, p. fls. 10-14), de maneira que a Unesco não deveria ser citada solidariamente pelo pagamento indevido dos referidos custos de gestão.

102. Nesse mesmo parecer, o MP-TCU sugeriu dois ajustes na proposta de citação, feita pela 5ª Secex, da importância de R\$ 900.291,53 (peça 23, p. 12): o primeiro, na redação, para deixar explícita a hipótese de superfaturamento; o segundo, para inclusão da empresa CTIS Informática Ltda. como responsável solidária pela recomposição dos cofres do INSS, por se ter beneficiado dos valores indevidamente pagos a maior (art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992).

103. O Ministro-Relator adotou em seu despacho (peça 25, p. 15) a sugestão de exclusão da Unesco do rol passivo e a inclusão da CTIS como devedora solidária, conforme sugerido pelo MP-TCU. Portanto, diferentemente do alegado o senhor Raul Christiano, a CTIS foi chamada ao polo passivo do processo.

104. A não inclusão da Unesco como devedora solidária está baseada no entendimento dominante no Poder Judiciário de que organismos internacionais gozam de imunidade de jurisdição, por isso não assiste ao defendente razão em afirmar que este Tribunal de Contas não observou a regra do litisconsorte necessário, uma vez que o referido privilégio não permite que aquele organismo internacional compusesse a relação jurídica formada neste processo. Além disso, diferentemente do que alega o defendente, a empresa CTIS foi chamada aos autos como devedora solidária pelo débito decorrente do pagamento a maior despendido no contrato firmado entre o INSS e a Unesco/CTIS, afastando também o argumento de que não foi observado o litisconsorte necessário descrito no art. 47 do Código de Processo Civil.

105. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson, ao longo da peça 40, p. 18-23, discorre sobre as diferenças existentes entre o contrato firmado com a FUB/Finatec e o acordo Unesco, de maneira a desconstituir a existência de débito pela contratação dos serviços de mão de obra, já que este é baseado no fato de haver duas contratações simultâneas para a execução dos mesmos serviços.

106. Diferentemente do acordo com a Unesco, o responsável alega que o contrato da FUB foi criado para prover cargos de recepcionistas nas agências piloto a serem criadas por portaria, diante da urgência e da sua localização. Em outras palavras, era um contrato de empreitada por prazo determinado (peça 40, p. 19). Já o contrato decorrente do Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica, firmado entre o INSS e a Unesco, tinha como finalidade o desenvolvimento e implementação de um modelo institucional de melhoria da gestão e do atendimento nos postos do INSS, visando ao aprimoramento da qualidade e da eficiência dos serviços colocados à disposição da sua clientela (peça 40, p. 19).

107. Ressalva que os objetos contratuais eram distintos e que os serviços especializados dos profissionais do primeiro contrato tinham como alvo as agências piloto, localizadas em shoppings, estações de metrô, rodoviárias e outros locais de grande movimentação. Os serviços eram prestados em horário diferenciado, com atendimento, inclusive, aos finais de semana. No caso do segundo contrato (Unesco), os serviços eram prestados nos antigos Postos de Previdência, nas Centrais de Concessão e no Prevfone (peça 40, p. 20).

108. Somente este motivo, segundo defende, já seria suficiente para justificar a contratação de duas instituições distintas e especializadas. Entretanto, como podem ser averiguadas pelo próprio objeto do contrato e do acordo, as atividades desenvolvidas possuem diferenças significativas.



Ademais, não era conveniente dada a amplitude e responsabilidade do projeto e o resgate da credibilidade junto ao cidadão, ficar restrito a uma única parceria (peça 40, p. 20).

109. **Exame Técnico:** Muito embora o responsável alegue que o objeto do contrato firmado com a FUB/Finatec era diferente do firmado com a Unesco/CTIS, o fato é que o objeto de ambos era mão de obra para alocação de profissionais para o atendimento em diferentes postos do INSS, sendo que, na metodologia para o cálculo do débito, somente foram consideradas as categorias profissionais correlatas em ambos os contratos (Categorias – R.A. – NI – Recepcionista Atendente – Nível I, R.A – NII – Recepcionista Atendente - Nível II, e Encarregado/Supervisor).

110. O fato de que, por exemplo, um atendente exercer sua atividade em agência piloto localizada em um shopping, ou num antigo posto da previdência, não influencia o valor de seu salário, pois exerce o mesmo serviço em quaisquer desses locais, de maneira que não assiste razão ao responsável em defender esse ponto. O que determina os salários a serem cobrados é a natureza/tipo do serviço a ser executado.

111. Não pode prosperar, também, o argumento de que não se poderiam comparar ambas as contratações com o argumento de que havia diferenciação nos serviços e no quantitativo da carga horária, pois o cálculo do débito foi elaborado levando-se em conta as informações constantes dos próprios processos administrativos do INSS, relativos às contratações firmadas tanto com a FUB/Finatec como com a Unesco/CTIS, e informações prestadas pela Secretaria Federal de Controle (SFC). As categorias profissionais indicadas, seus respectivos salários e horários de prestação de serviços foram obtidos com base em planilhas de custos, propostas de preços, relação de funcionários e informações obtidas das referidas fontes de informação, que gozam de fê pública.

112. A metodologia de cálculo elaborada na instrução anterior, em vários momentos, apresenta as fontes de informação dos quais os dados foram extraídos. Por oportuno, transcrevem-se trechos da referida instrução:

34. Foi solicitado à SFC que identificasse as fontes primárias das quais foram extraídos os valores indicados na tabela do item 22 da Nota DSPAS/SFC/MF 20/2000, nos quais se fundamentou o débito resultante da terceirização de mão de obra, decorrente do acordo firmado entre o INSS e a Unesco/CTIS, e que demonstrasse a validade da comparação efetuada, na referida Nota, entre os valores do Contrato Unesco/CTIS e UNB/FUB/Finatec, em relação aos itens de composição de custos relativos a cada contrato, em especial quanto à concomitância da vigência dos preços comparados e à equivalência de cargas horárias diária e semanal (Itens “a” e “b” da diligência – fls. 664 do Vol. 3) – vide fl. 850 do Vol. 3.

35. A referida Secretaria informou (fl. 723 do Vol. 3) que as fontes de pesquisa se limitaram à documentação constante dos processos 35000.007025/98-23 (Unesco/CTIS) e 35000.006136/98-59 (FUB/UNB/Finatec). Ela também esclareceu que a comparação de valores efetuada na referida Nota considerou as categorias correlatas, comuns aos dois contratos, os mesmos salários e jornada de trabalho de seis horas diárias, de segunda a sexta-feira (fl. 723 do Vol. 3) – vide fl. 850 do Vol. 3.

(...)

37. A SFC anexou aos autos as planilhas de custos relativas ao Contrato UNB/FUB/Finatec (fls. 727-732 do Vol. 3), a relação de funcionários relativa ao Contrato Unesco/CTIS, na qual é demonstrado o salário pago por categoria (fls. 733-734 do Vol. 3) e a cópia do Ofício /INSS/DAP 25, de 26/2/1999, na qual é indicada a remuneração por categoria de serviço (fl. 735 do Vol. 3). Quanto a esse ofício, ressalta-se que ele é dirigido ao Administrador da Unesco no Brasil, de maneira que as informações constantes nele se referem ao Contrato Unesco/CTIS – vide fl. 850 do Vol. 3.

(...)

53. Não obstante, a Unesco, em resposta à diligência, trouxe aos autos a cópia da proposta de renovação de preços oferecida pela CTIS, na qual consta tabela que indica os valores iniciais e os sugeridos para a renovação (fl. 130 do Anexo 4), além de planilha de custos relativa ao primeiro ano de contrato (fl. 131 do Anexo 4) – vide fl. 853 do Vol. 3.

54- Já com relação à questão suscitada acerca da equivalência da carga horária entre os Contratos Unesco/CTIS e FUB/Finatec, a SFC informou que a demonstração dos valores utilizados como base para a apuração das diferenças entre os custos apontados foi elaborada com base nos dados extraídos dos processos anteriormente citados, tendo como critério as categorias correlatas, comuns aos dois contratos, considerando-se os mesmos salários e jornada de trabalho de seis horas diárias, de segunda a sexta-feira (fl. 723 do Vol. 3). A SFC também acrescentou que, no que respeita ao salário nominal das categorias relacionadas no comparativo constante da Nota Técnica/DPSPAS/SFC/MF 20/2000, este era equivalente nos contratos tanto da UNESCO/CTIS como da FUB/UNB/FINATEC, com jornada de 30 horas semanais, de segunda a sexta-feira, não havendo razão, portanto, para se considerar jornada de trabalho diferente daquela explicitada na Nota Técnica (fl. 724 do Vol. 3) - vide fl. 853 do Vol. 3.

(...)

56. Ressalta-se que, no aditivo ao Contrato Unesco/CTIS, celebrado em 27/11/1998, portanto apenas 11 dias depois do termo original (CD ROM, fls. 155 e 155-A, a. 3), foi posta como razão para a alteração do valor do contrato a *“legislação brasileira que determina carga horária diária de 6 (seis) horas para o grupo profissional de Atendente, em exercício na operação direta de serviços ou centrais telefônicos”* - vide fl. 853 do Vol. 3.

113. Portanto, a metodologia para quantificação do débito foi elaborada com base em informações fidedignas oriundas de documentos e de órgão públicos, com base nos quais foi possível identificar que não havia diferenciação nos serviços desempenhados pelas categorias profissionais nela elencadas e no respectivo quantitativo da carga horária, o que permitiu a comparação feita entre as contratações firmadas tanto com a FUB/Finatec como com a Unesco/CTIS.

114. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson, (peça 40, p. 21), no intuito de tentar estabelecer diferença das contratações, mencionou a exigência/perfil dos quatro supervisores e de um técnico no Acordo 1/98, para operarem o serviço 0800 na Superintendência Estadual da Bahia, conforme o Ofício 245/EPTM/CGEP/DAP/INSS, subscrito pelo Chefe da Divisão de Telecomunicações, Sr. João Bosco Barros Silva, em 20 de novembro de 1998: (DOC. 3 – peça 41, p. 14-16).

1. Atendentes: 3º Grau completo ou incompleto, deverá ter capacidade de atender chamadas na Central de Informações da Previdência Social e dar esclarecimentos sobre questões previdenciárias, acessar os sistemas informatizados de atendimento e consulta e ter um bom nível de conhecimento de informática - Salário base R\$ 510,00 (quinhentos e dez reais).

2. Supervisora: 3º Grau completo, bom conhecimento em informática, ter capacidade de acompanhar e inspecionar o atendimento das chamadas pelos atendentes; promover avaliação individual e periódica dos atendentes; realizar o atendimento dos clientes aos serviços, quando solicitado pelos atendentes, programar a emissão de relatórios de controle de chamadas completas e atendidas, produtividade e tendências, referentes a sua equipe - Salário base R\$ 1.094, 00 (mil e noventa e quatro reais).

3. Técnico de Rede: 3º Grau incompleto, com formação específica na área. Ser capaz de configurar equipamentos em rede com produtos Microsoft, ter conhecimento de rede local, WAM protocolo Frame Relay 300 e 400— Salário base R\$ 510,00 ou 850,00.

115. **Exame Técnico:** A simples descrição dos perfis profissionais pretendidos no âmbito do acordo firmado com a Unesco, por si só, não comprova que os serviços prestados no contrato celebrado



com a FUB/Finatec não fossem correlatos a esses, pois devem ser consideradas como preponderantes as atribuições (atividades) desenvolvidas pelos funcionários alocados e não simplesmente o perfil profissional de cada um. O trabalho de fiscalização desenvolvido pela Secretaria Federal de Controle Interno concluiu pela paridade nas atribuições desenvolvidas nas categorias profissionais Recepcionista Atendente – Nível I, Recepcionista Atendente - Nível II e Encarregado/Supervisor.

116. Há de se ressaltar que, se houvesse diferenciação nos profissionais e nos serviços a serem desempenhados, como alega o responsável, teríamos, em regra, uma diferenciação entre os salários-base praticados nos dois contratos, o que não ocorreu, segundo informações prestadas pela Secretaria Federal de Controle, que afirma haver o mesmo padrão salarial praticado nas categorias correlatas contratadas (Nota DSPAS/SFC/MF 20/2000 - peça 3, p. 3-27).

117. Mais uma vez enfatizamos que os dados utilizados na metodologia desenvolvida para o cálculo do débito é fundamentado nas informações constantes dos próprios processos administrativos do INSS que tratam da contratação da FUB/Finatec e Unesco/CTIS, além de informações constantes dos trabalhos desenvolvidos pela Secretaria Federal de Controle Interno, a qual afirmou a paridade nas atribuições desenvolvidas. Reiteramos, também, que somente foram comparadas as categorias profissionais correlatas em ambos os contratos, de maneira que a categoria “Técnico de Rede”, mencionada pelo responsável, sequer foi considerada nos cálculos efetuados e, portanto, não integra o débito.

118. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson Portella assevera (peça 40, p. 21) que, ao final do Ofício 245/EPTM/CGEP/DAP/INSS, de 20 de novembro de 1998, dirigido à Unesco, cuja cópia se encontra às fls. 65-67 do Anexo 6, foi destacada a urgência do processo de contratação diante da situação crítica emergencial em que se encontrava o serviço 0800, quando ali se afirma que “*Devido à urgência da necessidade, solicito todo empenho na agilização do processo.*”

119. O Sr. Raul Christiano de Sanson afirma (peça 40, p. 22) que, em 10 de fevereiro de 1999, a Coordenadora Geral, Tânia Maria da Silva, enviou o Ofício 117/99, solicitando a complementação de pessoal qualificado ao defendente, informando que se havia instalado uma “*situação crítica emergencial*” no serviço 0800, tendo em vista o crescimento exponencial da demanda, e que deveriam ser observadas as mesmas qualificações do Ofício 245/EPTM/CGEP/DAP/INSS, citado anteriormente (DOC. 4 – peça 41, p. 18).

120. Assevera que o acordo com a Unesco, além de prestação dos serviços especializados, mantinha, entre outras atividades, o Projeto de Ensino à Distância, e foi firmado justamente no intuito de prover respostas para os problemas de curto e médio prazo e promover o estudo para soluções a longo prazo de forma global (peça 40, p. 22).

121. Logo, defende o responsável, os profissionais a serem contratados para executar o Acordo 1/98 necessitariam atender determinadas aptidões mínimas e possuírem elevado nível de conhecimento e treinamento na atividade do INSS, com os perfis adequados a desempenharem as funções de Atendente I, de Atendente II e de Supervisor, conforme se infere dos Ofícios 245 e 117/99 (peça 40, p. 22).

122. **Exame Técnico:** O fato de haver uma possível urgência na contratação da mão de obra, por conta do crescimento da demanda no uso do serviço de 0800 prestado pelo INSS à população não exime o responsável das irregularidades ocorridas, pois, mesmo nessas situações, o administrador responde por qualquer ilegalidade cometida, já que a emergência não é excludente de responsabilidade.



123. Muito embora o responsável afirme que os profissionais a serem contratados no âmbito do Acordo 1/98, firmado com a Unesco, necessitariam possuir aptidões mínimas e alto nível de conhecimento e treinamento na atividade do INSS, com os perfis adequados a desempenharem as funções de Atendente I, de Atendente II e de Supervisor, o fato é que isso, por si só, não comprova que os profissionais contratados por meio da avença firmada com a FUB/Finatec não desenvolvessem as mesmas atividades.

124. Inobstante as alegações do defendente, o trabalho de fiscalização desenvolvido pela Secretaria Federal de Controle Interno concluiu pela paridade nas atribuições desenvolvidas, em ambos os contratos, nas categorias profissionais Recepcionista Atendente – Nível I, Recepcionista Atendente - Nível II e Encarregado/Supervisor.

125. Além disso, se houvesse tamanha diferenciação na especialização e nas aptidões técnicas necessárias entre os profissionais contratados por meio do pacto firmado com a Unesco/CTIS em relação aos contratados via FUB/Finatec, teríamos, a princípio, uma diferenciação entre os salários-base praticados nos dois contratos, já que profissionais com perfil técnico e especialização mais acurados são mais bem remunerados pelo mercado. Mas isso não ocorreu no caso concreto, segundo informações prestadas pela Secretaria Federal de Controle, que afirma haver o mesmo padrão salarial praticado nas categorias correlatas contratadas (Nota DSPAS/SFC/MF 20/2000 - peça 3, p. 3-27).

126. Por isso, consideramos serem insuficientes esses argumentos.

127. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson aponta, como outro fator que demonstraria a diferença entre aos contratos, a carta emitida em 08 de novembro de 1999 pela CTIS para a Unesco, na qual a CTIS propõe *"reequilíbrio financeiro do referido contrato a partir de 16/11/1999, conforme Memória de Cálculo anexo, incluído dissídios coletivos de diferentes estados, e cujo resultado final aponta para um reajuste de 13,92% (treze vírgula noventa e dois por cento) sobre os preços praticados até então"*. (peça 41, p. 20). Ele defende que tal reequilíbrio não foi necessário no caso do contrato firmado com a FUB/Finatec, pois se trata de fundação pública (fl. 21 do Anexo 6).

128. Com efeito, defende o responsável, ambos os ofícios citados anteriormente, bem como a carta da CTIS afastam a conclusão exposta no item 65 da instrução anterior (peça 23, p. 3) de que *"não há uma especificação clara de que os interessados tivessem que alocar profissionais com os perfis adequados a desempenharem as funções de Atendente I, de Atendente II e do Supervisor"*, pois, conforme visto, isso ocorreu mais de uma vez e em vários momentos (peça 40, p. 23).

129. Afirma também que tais documentos demonstram ainda a necessidade de se formar o polo passivo com aqueles que de maneira direta ou indireta, atuaram para a formação dos preços e custos, diante dos benefícios do suposto incremento dos valores (peça 40, p. 23).

130. **Exame Técnico:** Diferentemente do que alega o responsável, o fato de a FUB/Finatec não ter solicitado o reajuste de preços, diferentemente da CTIS, não justifica que os serviços não seriam correlatos. A solicitação de reajuste no valor contratual é um direito da contratada, por isso, pode ser por ela exercido ou não, mediante entendimento com a outra parte.

131. Além disso, não há nenhuma relação entre reajuste de preços solicitado com o tipo de serviço a ser executado. São coisas distintas.

132. O fato de a FUB/Finatec ser uma fundação pública também não tem influência sobre uma possível diferenciação dos serviços prestados por ela e pela Unesco/CTIS, pois em ambos os contratos o objeto refere-se à contratação de mão de obra para o desempenho de serviços em postos do INSS. O



que importa são os serviços contratados, o que independe da condição da contratante ser empresa ou fundação.

133. No que se refere à alegação de que a instrução anterior, em seu parágrafo 65, apresenta uma conclusão errônea, quando afirma que *"não há uma especificação clara de que os interessados tivessem que alocar profissionais com os perfis adequados a desempenharem as funções de Atendente I, de Atendente II e do Supervisor"*, em face das informações constantes nos ofícios e carta da CTIS, ora apresentadas pelo defendente, que comprovariam que houve tal especificação, esclareça-se que a afirmação feita na instrução (peça 23, p. 3) refere-se a não previsão no edital e no termo de referência, conforme transcrito abaixo, de maneira que essa alegação é improcedente, na medida em que os documentos ora apresentados são posteriores a esses:

A cópia do edital de pré-qualificação relativo à Licitação 041/98 e o seu Termo de Referência encontram-se às fls. 81-112 do Anexo 4. Nesses documentos, não há uma especificação clara de que os interessados tivessem que alocar profissionais com os perfis adequados a desempenharem as funções de Atendente I, de Atendente II e de Supervisor. Veja que tanto no Anexo 1 (fl. 109 do Anexo 4), como no Anexo 4 (fl. 112 do Anexo 4) do Termo de Referência somente há indicação de três categorias profissionais: Técnico de Atendimento, de informática e das URAs. Não é possível afirmar que os técnicos de atendimento seriam correlatos aos Atendentes I e II. A proposta da CTIS, datada de 22/10/1998, também nada indica a respeito (fl. 113-115 do Anexo 4).

134. Já com relação à afirmação de que esses novos documentos trazidos pelo responsável demonstram a necessidade de se formar o polo passivo com aqueles que, de maneira direta ou indireta, atuaram para a formação dos preços e custos do suposto incremento dos valores, já comentamos nesta instrução que a Unesco não foi citada em solidariedade pelo débito apontado porque o entendimento ora dominante no Judiciário é de que os organismos internacionais gozam de imunidade absoluta, e que a CTIS, diferentemente, foi citada a recolher os valores decorrentes da contratação firmada com o INSS, por ter se beneficiado dos valores indevidamente pagos a maior, com base no artigo 16, § 2º, da Lei 8.443/1992.

135. **Alegações de defesa:** Nas p. 23-26 da peça 40, o Sr. Raul Christiano de Sanson apresenta alegações de defesa com relação ao pagamento indevido de custos de gestão à Unesco.

136. Ele inicia a defesa afirmando que não foi celebrado um convênio, mas sim um Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Governo do Brasil e a Organização das Nações Unidas, que detém fundamentos específicos baseados em legislações internacionais. Sendo assim, a Lei 8.666/1993 somente seria aplicável subsidiariamente, ou seja, apenas em caso de omissão das leis específicas de regulamentam o Pnud. Segundo assevera, eis a dicção da cláusula primeira do Acordo 01/98, bem com da sub-cláusula única, do termo aditivo (peça 40, p. 23-24):

CLÁUSULA PRIMEIRA - DA BASE DAS RELAÇÕES: O Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Governo dos Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, assinado no Rio de Janeiro, a 20 de dezembro de 1964, e promulgado pelo Decreto nº 59.308, de 23.09.66 e no que couber, o Acordo de Cooperação técnica em Matéria Educacional, Científica e Técnica concluído entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, em Paris, a 29 de janeiro de 1981, promulgado pelo Decreto 87.522, de 25 de agosto de 1982, que servirão de base legal suficiente para a celebração e interpretação do presente Acordo de Cooperação e Assistência Técnica, aplicando-se subsidiariamente as disposições contidas na Legislação Brasileira, em especial na Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993, no Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, na Instrução Normativa nº2, da Secretaria do Tesouro Nacional, de 15 de abril de 1993 e, finalmente nas Leis nºs 8.212 e 8.213, de 24 de junho de 1991.



137. O responsável argumenta que a Unesco fez publicar em seu Manual Administrativo, em 16/11/2009, que a sua taxa de administração oficial é de 13%, sendo que, aqui no Brasil, em decorrência de parâmetros estabelecidos pelo Pnud, variava entre 3% e 13%. Ou seja, a alegação de que foi praticada a quantia de 10% não fere de forma alguma a atuação internacional do órgão. Ao contrário disso, segundo o defendente, os denominados custos operacionais e administrativos da Unesco estão centrados na metodologia internacional, tanto que no acordo houve previsão na subcláusula primeira do 1º Termo de Ajuste (peça 40, p. 25).

138. Para corroborar, o defendente trouxe aos autos listagem parcial dos acordos em execução do Pnud com instituições governamentais brasileiras (vide peça 41, p. 33/38). Argumenta que tal prática é usual, tendo em vista os parâmetros estabelecidos pelo Pnud. Se assim não fosse, todos os acordos listados também deveriam ser alvo de fiscalização, pois eles também (mais de quatrocentos projetos em execução) previam tais custos, conforme exposto à peça 40, p. 25.

139. Por fim, alega que não houve cobrança de custos de gestão, mas tão somente ressarcimento de custos operacionais e administrativos da Unesco e dos desembolsos feitos em favor de terceiros, mediante os atestos de serviços prestados, de maneira que não se pode aplicar a vedação do art. 8º da IN 1/97, pois não trata, o caso concreto, de pagamento de taxa (peça 40, p. 25-26). Essa justificativa se baseia em resposta dada pelo INSS (peça 41, p. 43-51), na qual o responsável destaca as seguintes passagens, transcritas à peça 40, p. 25-26:

Não há e nem nunca houve "um valor cobrado" pela Unesco. O documento de cooperação e o seu primeiro termo de ajuste estabelecem as responsabilidades específicas que cabem à Unesco e ao INSS. Dentre as obrigações atribuídas ao instituto - vide item "c", da cláusula quarta, do primeiro termo de ajuste - insere-se a atribuição de "transferir à Unesco os recursos financeiros necessários à execução do plano de trabalho na forma e condições estabelecidas na cláusula sexta".

Sobre os custos operacionais e administrativos da Unesco, informa que: *"os recursos recebidos pela Unesco são aplicados no pagamento dos gastos decorrentes do atendimento às demandas formuladas pelo INSS. assim, os gastos efetivos do INSS resumem-se à taxa relativa ao ressarcimento dos custos operacionais e administrativos da Unesco e aos desembolsos feitos em favor de terceiros, mediante o atesto da satisfação com os serviços prestados"*.

Nesse contexto, nota-se que não havia taxa de administração, mas sim valores referentes ao ressarcimento dos custos operacionais e administrativos da Unesco e aos desembolsos feitos em favor de terceiros, mediante o atesto da satisfação com os serviços prestados. Sendo assim, não se pode aplicar a vedação do art. 8 da IN 1/97, pois não estamos tratando de taxa.

140. **Exame Técnico:** A alegação de que a Lei 8.666/93 somente seria aplicável subsidiariamente, ou seja, apenas em caso de omissão das leis específicas que regulamentam o Pnud não pode prosperar. No caso em tela, a relação firmada entre o INSS e a Unesco não pode ser considerada como um acordo de cooperação técnica, pois se constituiu, na prática, em uma terceirização de mão de obra, de maneira a permitir o atendimento ao público em postos daquele Instituto, na qual o referido organismo internacional apenas intermediou a contratação de empresa brasileira, a CTIS.

141. Esse contrato, inclusive, já foi objeto de análise por este Tribunal de Contas (TC 014.077/2000- 8), quando do exame de relatório de auditoria realizada na Gerência Executiva do INSS em Salvador, no qual, por meio do Acórdão 168/2002, foi firmado o entendimento de que não havia justificativas para que um terceiro realizasse as contratações de mão de obra.

142. Dessa forma, não há de se falar em cooperação técnica, uma vez não houve transferência de experiências e conhecimentos da Unesco ao INSS, mas apenas uma mera intermediação na contratação



de prestador de serviço nacional. Quem prestou os serviços ao INSS foi a empresa CTIS, contratada via Unesco para tal finalidade, situação essa que não se coaduna com as formas de cooperação técnica previstas no art. 1º, item 3, do Decreto 59.308/1966, que se referem a serviços de peritos, de treinamento de pessoal, de concessão de bolsas, sempre executados por pessoas vinculadas. Além disso, todo o recurso empregado na consecução do projeto foi financiado pelo INSS, portanto recursos nacionais, o que inviabiliza qualquer alegação de que a Lei Federal 8.666/93 ou outro normativo da legislação pátria não pudesse ser utilizado plenamente.

143. A contratação de mão de obra terceirizada, quando legalmente cabível, é admitida via licitação, e, ainda assim, somente para o desempenho de atividades não ligadas à área fim. No caso em tela, os serviços são típicos da área fim do Instituto, o que nos remete à realização do devido concurso público. Excepcionalmente, a fim de que não fossem interrompidos os serviços prestados à população, poderia ser considerada, até que o devido concurso fosse realizado, a contratação de pessoal por tempo determinado.

144. Contudo, não propomos a adoção de medidas em relação à utilização indevida do Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica INSS/Unesco 1/1998 para a contratação de mão de obra, uma vez que esse tema foi objeto do TC 014.077/2000-8, no qual se decidiu por não caber punição aos responsáveis e por fazer apenas determinações, conforme o Acórdão 2.526/2005 - 2ª Câmara, de 6/12/2005. Além disso, há de se considerar o fato de que já está preclusa a interposição de recurso.

145. Por tudo isso, muito embora a opção correta fosse a realização de concurso ou, excepcionalmente, a realização de licitação pelo próprio INSS, como os serviços acabaram por ser contratados por intermédio de transferência de recursos a terceiro, consideramos que o Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica INSS/Unesco 1/1998 deva ser tratado como um convênio e não como um acordo de cooperação, de maneira que as questões relacionadas à cobrança indevida de custo de gestão, por parte do referido organismo internacional, deva ser analisada à luz da Lei 8.666/1993 e da IN 01/1997.

146. Em se tratando de convênio ou congênere o ajuste ora em análise (Acordo de Cooperação 1/1998), a cobrança de custos de gestão é indevida, pois, conforme asseverou o MP-TCU em seu parecer (peça 25, p. 3), citando o pronunciamento feito pelo Ministro Bento José Bugarin no voto condutor da Decisão 612/1998 – Plenário, o artigo 8º, inciso I, da IN/STN 1/1997 *“foi inserido naquele diploma em virtude da natureza jurídica dos convênios, que buscam o interesse comum dos partícipes, não se justificando, portanto, qualquer custo gerencial”*.

147. E uma vez que estamos diante de um convênio e não de um acordo internacional e por todo o recurso financeiro empregado ser de origem nacional, não pode prosperar o argumento de que a taxa de cobrança de 10%, a título de custos de gestão à Unesco por estar centrada na metodologia internacional e dentro dos parâmetros adotados por esse organismo internacional, pois deveriam ter sido observadas as regras constantes da IN 01/97, que veda a cobrança de taxa de administração.

148. Sendo convergentes os interesses dos partícipes, não há razão plausível para que um remunere o outro. Havendo confluência de interesses e não contraposição, a conjunção de esforços deve reverter em favor do objeto. Pode-se estipular contrapartida, mas não o custeio das ações de uma das partes pela outra. O esforço de cada um dos envolvidos deve, portanto, contribuir para o resultado almejado, não havendo que se falar em contraprestação pecuniária.

149. Com relação ao argumento de que a listagem parcial dos acordos em execução do Pnud com instituições governamentais brasileiras (peça 41, p. 33-38) demonstra que tal prática é usual, tendo em vista os parâmetros estabelecidos pelo Pnud, e que todos os acordos ali listados também deveriam



ser alvo de fiscalização, pois eles (mais de quatrocentos projetos em execução) previam tais custos, temos a comentar que a referida lista sequer indica se está ou não havendo cobrança de custos de gestão, diferentemente do que alega o responsável.

150. Além disso, a cobrança ou não de taxa de administração (custo de gestão) poderia ser legítima de acordo com o caso, dependendo da observância de certos parâmetros, como, por exemplo, a observância das regras previstas no Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Governo do Brasil e a Organização das Nações Unidas, a realização de objeto que se enquadre nas finalidades precípua da Unesco e que seja passível de execução por esse instrumento jurídico (não demande necessariamente, a realização de concurso público ou a realização de licitação), observância dos princípios constitucionais e administrativos, como o da economicidade, entre outros.

151. No presente caso, diversos preceitos legais não foram observados, o que levou este Tribunal de Contas a entender inicialmente que o pacto firmado entre o INSS e a Unesco não pode ser considerado como um acordo de cooperação técnica e, por isso, a cobrança de custos de gestão pela Unesco é ilegal. Dessa forma, não assiste razão ao responsável em alegar que o pagamento de valores a título de custos de gestão ao referido organismo internacional ser legítima.

152. As funções desenvolvidas pela Unesco, no acordo firmado, limitaram-se à gerência dos recursos recebidos do INSS, contratando a CTIS, que foi quem de fato realizou os serviços, e à realização mensal dos pagamentos a essa empresa, à medida que os serviços foram sendo prestados. Para isso, o referido organismo internacional recebeu uma remuneração, a título de custos de gestão. A Unesco não desenvolveu qualquer metodologia, estudo ou consultoria como produto final do acordo firmado, em fim, algo que se caracterizasse como um serviço próprio, fruto de sua expertise e conhecimento na área.

153. Por fim, com relação à justificativa de que não se trata de cobrança de custos de gestão, mas, sim, ressarcimento de custos operacionais e administrativos da Unesco e dos desembolsos feitos em favor de terceiros, mediante os atestados de serviços prestados, de maneira que não se poderia aplicar a vedação do art. 8º da 1N 1/97, o que se observa é que o citado ressarcimento é, justamente, a cobrança pela intermediação na contratação dos serviços feita pela Unesco. Esse organismo internacional funcionou, no caso em exame, como um gestor de recursos, recebendo os valores do INSS e repassando-os à CTIS, que foi quem de fato prestou os serviços.

154. Por esses serviços de intermediação, a Unesco cobrou um percentual de 10% sobre o valor total repassado pelo INSS, o que configura uma taxa de administração, que é vedada pelo art. 8º da 1N 1/97. Por isso, não assiste razão ao responsável.

155. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson Portella defende-se com o argumento de que o próprio TCU já analisou a contratação, as taxas e a necessidade do contrato, quando da análise no TC 014.077/2000-8, ocasião em que esta Corte entendeu que os gestores não agiram de má-fé, e, por isso, desconstituiu multa que lhes havia sido aplicada. Segundo ele, tal informação confronta com o objeto desta fiscalização, pois, naquele momento, o Tribunal já teria verificado a legalidade, regularidade e economicidade dos atos do defendente (peça 40, p. 26).

156. **Exame Técnico:** Com relação a esse argumento, vale a mesma análise já efetuada nesta instrução (itens 76-95), no qual se demonstrou que os assuntos aqui discutidos nesta TCE são distintos dos já abordados no referido TC 014.077/2000-8, citado pelo responsável.



157. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson Portella apresentou, na peça 40, p. 27-39, informações acerca da situação em que se encontrava o INSS antes do Acordo de Cooperação firmado com a Unesco, bem como os benefícios aferidos após o referido acordo.

158. Apresentaremos a seguir a transcrição de parte das informações prestadas, na qual o responsável contextualiza a situação existente à época:

É fato notório que, em 1997, o INSS enfrentava um quadro caótico quanto ao atendimento do público, e de sua imagem diante da opinião pública. Os níveis de satisfação dos serviços encontravam aprovação no marco de apenas 25% entre as pessoas físicas e 15% entre as pessoas jurídicas (fl. 26 do Anexo 6).

O alto número de processos represados, a deficiência nos sistemas de comunicação, a carência de apoio técnico e administrativo, a baixa produtividade e a precariedade de informações ao cidadão eram alguns dos muitos problemas enfrentados na época pelo INSS. Em resumo, as unidades do Instituto estavam mal aparelhadas, os servidores desmotivados e os instrumentos utilizados para sanear os problemas eram ineficazes e não atingiam o servidor que se encontrava nos postos de atendimento (fl. 26 do Anexo 6).

Com base nas diretrizes do Plano de Reforma do aparelho do Estado, os objetivos do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, co-financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, e os resultados positivos da cooperação estabelecida com o Governo do Estado da Bahia para participação do INSS no projeto de Atendimento ao Cidadão - SAC, o Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social, o Senador Waldeck Ornêlas, instituiu, através da PT/MPAS/GM nº 4.508, de 23.6.98, publicado no DOU de 24.06.98, o PROGRAMA DE MELHORIA DO ATENDIMENTO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL, com a finalidade de rever o sistema de atendimento do INSS acima narrado, com vista a agilizar a prestação dos seus serviços, proporcionar comodidade aos seus usuários e ampliar o controle social (fl. 27 do Anexo 6).

Assim, a Portaria Ministerial nº 4.508/98, no seu art.10, estabeleceu o prazo de 90 (noventa) dias para ser implementado, em caráter experimental, 10 (dez) projetos piloto no novo modelo de atendimento na Previdência Social, definidos inicialmente para os estados do Rio de Janeiro e São Paulo, e no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, 27 (vinte e sete) Postos de Atendimento - um para cada Superintendência Estadual e Distrito Federal, DEVENDO ESSAS METAS ESTAREM CONCLUÍDAS ATÉ 31.12.1998 (fl. 27 do Anexo 6).

A fim de que a ordem do Ministro Waldeck Ornêlas fosse levada a efeito no prazo estipulado, foi necessária a terceirização dos serviços junto a prestadores de serviços técnicos especializados, de alto grau de qualificação e com boa estrutura, uma vez que todas essas atividades se desenvolveriam por todo o país. Resta claro que o principal fator que determinaria o sucesso do bom atendimento ao cidadão seriam as pessoas que ficariam responsáveis pelo contato com os pensionistas, tendo sido primordial a boa seleção e treinamento do pessoal que iria lidar com o público (fl. 28 do Anexo 6).

Para por em prática a determinação Ministerial, ficou acordado entre os membros do MPAS e do INSS que a autarquia forneceria os Postos de Atendimento com toda a sua infraestrutura, tais como: bens, equipamentos, instalações físicas e pessoal técnico de seu próprio quadro de pessoal (fiscais de contribuição previdenciária, procuradores autárquicos, contadores, agentes administrativos, etc...) e seriam terceirizados pessoal de apoio (recepcionista, atendente e encarregado de atendimento). Seria também responsabilidade do INSS o desenvolvimento de sua retaguarda com a ampliação das centrais de concessão e da central de kit segurado (fl. 28 do Anexo 6).

Por determinação do Presidente, Crésio de Matos Rolim, a Diretoria de Administração Patrimonial (DAP), conjuntamente com as demais Diretorias do INSS, se incumbiu de definir parâmetros balizadores para elaboração de projeto visando a contratação dos serviços que o INSS se ressentia, por falta de mão de obra especializada em seu quadro de servidores (fl. 29 do Anexo 6).



Deve ser esclarecido que o INSS estava presente, com agências, somente em cerca de 600 municípios. Através da criação e ampliação do PREVFONE, todo cidadão brasileiro, em qualquer localidade do Brasil, poderia obter da autarquia, através do telefone, pelo sistema "Toil Free" informação sobre seus direitos bem como o andamento de seus processos de aposentadoria, dispensando-o de buscá-la pessoalmente nos Postos do INSS que, por sua vez, ganharam com a diminuição do fluxo de clientes em suas dependências, permitindo a melhor execução dos serviços a seu cargo (fl. 29 do Anexo 6).

O INSS buscou no mercado instituição de intocável reputação, reconhecimento nacional e internacional. E cuja competência não pudesse ser alvo de qualquer crítica. Assim foi realizado acordo com a Unesco. Importante ressaltar que os acordos assinados estão revestidos de legalidade e em estrita conformidade com o previsto em lei (destaques no original - peça 40, p. 30).

159. **Exame Técnico:** A situação vivenciada pelo INSS, conforme descrita, também é a provável causa de ter levado a Autarquia a contratar a FUB/Finatec, já que esse pacto também foi realizado com o intuito de prover o órgão com maior número de funcionários para melhor atender ao público.

160. Ocorre que não é esse o cerne da citação feita ao responsável. Este Tribunal de Contas questiona o fato de os administradores do INSS terem aceitado, no contratado firmado com a Unesco, pagamento de preços sabidamente superiores aos previstos em contrato firmado com a FUB/Finatec para as mesmos cargos, em vigor à mesma época, e com o mesmo objeto, além do pagamento indevido de custos de gestão a esse organismo internacional.

161. Portanto, a precariedade em que se encontrava a prestação de serviços no INSS não é justificativa que afaste a imposição de medidas ao responsável pela prática de atos irregulares observados na contratação feita junto à Unesco/CTIS, que culminaram em prejuízo financeiro para a instituição.

162. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson Portella prossegue em sua defesa sustentando a legalidade da contratação da Unesco, por meio de dispensa de licitação. Alega que diversos outros acordos semelhantes foram feitos à época. Ele ressalta o fato que, posteriormente, foi assinado um novo acordo de cooperação entre a Unesco e o INSS para dar seguimento ao Acordo objeto deste processo. Desta vez, o novo acordo, segundo assevera, contava com a assinatura do Ministro do MPAS e do Diretor Geral da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores, o que demonstra que a referida agência ratificou, portanto, a sua legalidade. Transcreve-se, a seguir, o teor das alegações:

Vale ressaltar que, por ocasião da assinatura do acordo com o INSS, A UNESCO JÁ TINHA FIRMADO ACORDOS, com este mesmo objeto, com outros órgãos e entidades da administração federal (fl. 30 do Anexo 6).

Todos estes acordos internacionais, além de assinados pelo Governo e ratificados pelo Congresso, foram devidamente depositados pelo País na ONU, constituindo-se, portanto, em uma obrigação do Governo Brasileiro. Como a UNESCO é um dos organismos internacionais amparados pela legislação acima, não seria necessário, à luz da legislação brasileira, outra medida adicional para enquadrar a UNESCO como passível de ser contratada com dispensa de licitação (peça 40, p. 32)

Por volta do final de 1998, data da autorização da cooperação UNESCO/INSS, aquela organização internacional tinha vários acordos sendo executados em parceria dentre outros, com: Ministério da Justiça, Ministério da Educação (mais tradicional parceiro da UNESCO no Brasil), Fundação Banco do Brasil, Casa Civil da Presidência da República, Fundação Nacional de Saúde, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Cultura. (peça 40, p. 32-33).



Verifica-se que todos os acordos acima referidos eram semelhantes ao do objeto desta demanda e também assinados com dispensa de licitação. Além disso, imperioso mencionar que foi assinado um novo acordo de cooperação entre a UNESCO e o INSS que deu seguimento ao Acordo objeto deste processo e que, desta vez, conta com a assinatura do Ministro do MPAS e do Diretor Geral da Agência Brasileira de Cooperação - ABC - do Ministério das Relações Exteriores - são mais R\$ 34 milhões que se somam aqueles R\$ 32 milhões do acordo original. Ressalte-se aqui que este segundo acordo passou pelo crivo da acima citada ABC, que o assinou, ratificando, portanto, a sua legalidade. (destaques no original, peça 40, p. 33).

163. **Exame Técnico:** Os argumentos apresentados têm como objetivo demonstrar que a dispensa de licitação para a contratação da Unesco estaria alicerçada na legislação pertinente. Ocorre que o que se discute no presente processo é a citação feita ao responsável, conforme já expusemos nesta instrução.

164. Este Tribunal de Contas já se manifestou quanto à questão da dispensa de licitação quando do julgamento do TC 014.077/2000-8, onde foram abordados o Acordo INSS/Unesco e o Contrato Unesco/CTIS, com enfoque sobre a conformidade desses pactos com normas de licitação e de terceirização. A 2ª Câmara do TCU (após prolação da Decisão 160/2002 e do Acórdão 168/2002, em 11/4/2002; e do Acórdão 2526/2005, em 6/12/2005) decidiu, no tocante à terceirização, apenas fazer determinações e, quanto à indevida dispensa de licitação, entendeu que os gestores não agiram de má-fé, e desconstituiu multa que lhes havia sido aplicada.

165. Portanto, o Tribunal de Contas da União já examinou a questão e considerou indevida a dispensa de licitação em favor da Unesco, mas decidiu por não aplicar multa aos gestores.

166. No que se refere ao argumento que um novo acordo de cooperação foi firmado posteriormente ao acordo sob análise neste processo, e que dele consta a manifestação da ABC, órgão competente do Ministério das Relações Exteriores, tal fato não afasta a responsabilidade do responsável pelas irregularidades cometidas, pois, também nesse caso, este assunto não está sendo discutido no presente processo e não é o cerne da citação feita ao responsável.

167. Ressaltamos, por oportuno, que, sobre a falta de homologação do acordo básico pelo órgão competente do MRE e acerca das transferências de recursos à Unesco antes da realização de serviços, ocorrências também destacadas ao final da Nota DSPAS/SFC/MF 20/2000 emitida pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), a Secex-4, conforme instrução de fls. 44-45 do TC 014.077/2000-8, então detentora do processo, já havia esclarecido que a primeira ocorrência configurou falha formal, conforme relatado na instrução anterior (peça 22, p. 26).

168. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson Portella, novamente, apresenta o argumento de que todo o processo foi acompanhado pela Procuradoria-Geral do INSS, nos termos abaixo:

No caso em tela o processo, juntamente com o contrato, foi acompanhado de perto durante sua elaboração e finalmente aprovado pela Procuradoria-Geral do INSS, por parecer específico, não podendo deixar de mencionar que o Defendente SEMPRE ENCAMINHAVA TODOS OS DOCUMENTOS QUE LEVAVAM SUA ASSINATURA PARA A PROCURADORIA-GERAL DO INSS, no intuito de obter maior segurança em seus atos, mesmo porque todas as suas atividades sempre foram desempenhadas na iniciativa privada, motivo esse, frisa-se, que o levou a requerer apoio dedicado da assessoria jurídica do INSS, antes mesmo de tomar qualquer ato decisório. (peça 40, p. 34).

Nesse sentido, deve ser ressaltado mais uma vez que o Defendente, sem formação jurídica ou experiência no setor público, cumpriu determinações de governo e seguiu fielmente o procedimento



determinado pela Procuradoria Geral do INSS, que considerou absolutamente legal o procedimento sugerido, de dispensa de licitação. (destaques no original, peça 40, p. 34)

169. **Exame Técnico:** Já nos manifestamos sobre este assunto (aprovação da Procuradoria Jurídica do Órgão), nesta instrução, conforme se verifica nos itens 60-63, no sentido de que a responsabilidade do gestor permanece, sendo desnecessária a repetição da análise empreendida.

170. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson Portella defende que o Termo Inicial de Ajuste firmado entre a Unesco e o INSS já previa que o referido organismo internacional administraria os recursos repassados por essa autarquia, visando à execução do plano de trabalho. A contratação da CTIS foi efetivada pela Unesco, mediante procedimento licitatório por ela realizada, e a CTIS sagrou-se vencedora por apresentar o menor preço, conforme transcrito a seguir:

Importante ressaltar ainda que a intervenção da UNESCO para a contratação de pessoal terceirizado especializado se deu por meio da execução do Termo Inicial de Ajuste, firmado com o INSS que previa, em sua cláusula terceira, item 03, letra b, como obrigação da UNESCO: "administrar os recursos transferidos pelo INSTITUTO, por meio deste Termo de Ajuste, para execução do Plano de Trabalho, de acordo com as seguintes condições: (...) b) contratação de serviços técnicos e especializados de pessoas físicas e jurídica. (peça 40, p. 35)

Nesse sentido, na escolha da empresa que prestaria o serviço, na forma da letra "b" retro, houve procedimento licitatório pela UNESCO, que foi conduzido em conformidade com as normas e regulamentos próprios dessa Entidade Internacional. Tudo na forma do que estabeleciam os instrumentos de cooperação firmados com INSS, a partir de um processo de consulta pública, com a publicação do aviso de Edital de pré-qualificação nas edições do dia 28 de setembro de 1998, do Jornal do Brasil e do Estado de São Paulo. (peça 40, p. 35)

Assim, foi selecionada a empresa CTIS INFORMÁTICA LTDA, e o processo licitatório se deu a partir do exame das propostas financeiras apresentadas pelas empresas habilitadas, pautando-se pelo critério de "menor preço". (peça 40, p. 35).

171. **Exame Técnico:** O fato de já haver previsão de que à Unesco caberia administrar os recursos repassados pelo INSS e de que providenciaria a contratação dos serviços técnicos necessários à consecução do objeto proposto no plano de trabalho já era um claro indício de que o referido organismo internacional funcionaria como um mero gestor dos recursos a serem repassados.

172. Já demonstramos, nesta instrução, que houve a cobrança indevida de custos de gestão (taxa de administração), muito embora o responsável tenha defendido que se tratava de ressarcimento de custos operacionais e administrativos da Unesco (vide itens 149-157 dessa instrução), sendo aqui também desnecessária a repetição da análise já empreendida nesta instrução.

173. Já com relação ao fato de a CTIS ter sido contratada por apresentar o menor preço, mediante procedimento licitatório realizado pela Unesco, isso não muda o fato de que houve afronta ao princípio da economicidade, pois o contrato firmado com a FUB/Finatec, que já vigorava à época, apresentava preços inferiores para a prestação de serviços nos mesmos cargos. Como os gestores do INSS já sabiam de antemão os valores pagos, não há justificativa para que tenham aceitado pagar mais pelos mesmos serviços.

174. Dessa forma, os argumentos ora analisados não devem prosperar.

175. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson Portella novamente defende que o acordo firmado entre o INSS e a Unesco previa custos decorrentes da cooperação técnica firmada entre os dois entes, conforme transcrito a seguir:



O serviço licitado pela UNESCO teve por objeto as seguintes atividades: "prestação de serviços especializados terceirizados, destinados a suprir carência de recursos humanos qualificados nas áreas de recepção, atendimento e de operação de equipamentos de comunicação e microinformática, incluindo capacitação e treinamento em serviço dos novos contratados no âmbito do Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica firmado com o INSS para implantação de um Modelo de Desenvolvimento Institucional, Melhoria da Gestão e da Capacitação Gerencial do INSS." (peça 40, p. 36)

Portanto, deve-se ressaltar que o acordo técnico do INSS com a UNESCO previa custos decorrentes da Cooperação e Assistência Técnica a ser fornecida pela UNESCO para a cobertura dos gastos, conforme a metodologia internacional os denominados custos operacionais e administrativos (todos os programas possuem essa mesma sistemática - vide DOC. 6) (peça 40, p. 36).

176. Conforme comentamos anteriormente, o fato de já haver previsão de que à Unesco caberia administrar os recursos repassados pelo INSS e de que providenciaria a contratação dos serviços técnicos necessários à consecução do objeto proposto no plano de trabalho já era um claro indício de que o referido organismo internacional funcionaria como um mero gestor dos recursos a serem repassados.

177. Também já demonstramos, nesta instrução, de que houve a cobrança indevida de custos de gestão (taxa de administração), muito embora o responsável tenha defendido que se tratava de ressarcimento de custos operacionais e administrativos da Unesco (vide itens 149-157 desta Instrução), não cabendo mais discorrer sobre a matéria.

178. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson Portella defende que o processo de seleção e contratação da CTIS foi executado pela Unesco e que o edital e todos os demais documentos da licitação observaram os seus próprios procedimentos administrativos e normas. O responsável defende a lisura de todo o procedimento, citando os critérios que foram observados, conforme transcrito a seguir:

Destaque-se que os documentos relativos ao processo licitatório para seleção e contratação de uma empresa especializada para suprir as necessidades identificadas pelo INSS foram elaborados pela UNESCO, assim como o edital e os demais documentos relativos ao processo licitatório, a partir da observância dos seus próprios procedimentos administrativos e normas. (peça 40, p. 36)

Para elidir qualquer dúvida sobre a lisura dos procedimentos adotados no processo de recrutamento e seleção, bem como a qualificação dos profissionais envolvidos na prestação dos serviços pela empresa contratada - CTIS Informática Ltda. - pela UNESCO, cumpre enumerar os seguintes CRITÉRIOS:

1 - Buscou-se junto ao mercado empresas especializadas em processos de recrutamento e seleção, mediante anúncios em jornais de grande circulação e através de banco de dados de currículos, profissionais que atendessem aos requisitos de qualificação acadêmica e experiência profissional exigidos;

2 - nesse processo de seleção estabeleceu-se critérios de escolha objetivos que consideraram a experiência profissional e o nível de qualificação de cada candidato e a sua capacidade em suprir as exigências do cargo a ser preenchido na elaboração do roteiro e aplicação das entrevistas e testes, a empresa contratada, que também prestava serviços similares a vários outros órgãos públicos, utilizando-se da sua própria estrutura de recrutamento e seleção, contando, quando necessário, com a assessoria de outras empresas atuantes nesse ramo de atividade;

3 - a avaliação da adequação do perfil do profissional foi efetuada pelo entrevistador da empresa contratada pela UNESCO, enquanto a avaliação da experiência profissional, pelo menos no momento inicial, ficou a cargo de um grupo de técnicos do próprio INSS em Brasília;



4 - no intuito de se preservar condições justas de concorrência para todos os candidatos, quando das contratações ocorridas em fins de 1998, o preenchimento do currículo foi efetuado em modelo padronizado previamente definido. Neste modelo, o candidato preenchia em folhas separadas seus dados pessoais e profissionais. Ambas as partes do currículo eram identificados por um número único, o que possibilitava se ter uma visão conjunta dos dados pessoais e profissionais de cada candidato, quando necessário.

5 - Na sequência deste processo, ao INSS foram remetidas tão somente as informações referentes a experiência profissional, sendo os dados pessoais mantidos em sigilo com a empresa. Para cada fase do processo de seleção foram atribuídas notas - com pesos iguais - e selecionados aqueles profissionais que obtiveram as maiores médias de pontuação. (peça 40, p. 37).

Na continuidade desse processo de recrutamento e seleção para o preenchimento de novas vagas e para a reposição daquelas abertas a partir do desligamento de profissionais anteriormente contratados, foi adotado metodologia similar. No entanto, como forma de dar maior celeridade ao processo, passou a CTIS a absorver todo o processo de avaliação em suas duas etapas:

1 - aplicação de testes específicos e entrevistas visando a avaliar fatores como dinamismo, objetividade, capacidade de concentração, raciocínio lógico, capacidade de expressão escrita, facilidade de trato com o público, educação, dicção, entre outros;

2 - após selecionados, os profissionais são submetidos à aprovação final dos gestores de cada unidade do INSS responsável pela execução das atividades que requerem a alocação desses técnicos e profissionais especializados;

3 - uma vez aprovados pelo INSS, os profissionais são submetidos a processo de qualificação técnica em ferramentas/software de automação de escritórios, bem como recebem treinamento em relação aos conhecimentos e atividades específicas a serem desempenhadas junto ao INSS e, em seguida, treinados no serviço que irão executar. (peça 40, p. 38).

179. **Exame Técnico:** Em que pesem todos os argumentos apresentados a fim de demonstrar a lisura do procedimento licitatório realizado pela Unesco e todos os critérios utilizados para tal, não se estão discutindo no presente processo a correção e a lisura do procedimento licitatório realizado pela Unesco.

180. Este Tribunal de Contas está questionando a prática de atos antieconômicos pelos gestores do INSS (pagamento de preços sabidamente superiores aos previstos em contrato firmado com a FUB/Finatec para as mesmos cargos, em vigor à mesma época, e pagamento indevido de custos de gestão) que não possuem relação com a lisura ou não do procedimento licitatório realizado pela Unesco que resultou na contratação da empresa CTIS.

181. Por isso, ainda que a licitação promovida pela Unesco tenha, em princípio, observado as normas e princípios aplicáveis, isso não afasta a responsabilidade do Sr. Raul Christiano de Sanson Portella sobre os atos pelos quais foi chamado em citação.

182. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson Portella defende que, até a saída dele do cargo de Diretor de Administração do INSS, em 10 de junho de 1999 (vide Declaração de peça 41, p. 53), só tinham sido alocados recursos humanos no contrato para as Centrais de Concessão do Rio de Janeiro, São Paulo e Pernambuco, Prevfone e Central Kit Segurado da Bahia, conforme transcrito a seguir:

Outro fato importante sonogado pela fiscalização é que, até a saída do defendente do cargo de Diretor de Administração do INSS, em 10 de junho de 1999 - (DOC. 8) - só tinham sido alocados recursos humanos no contrato para as CENTRAIS DE CONCESSÃO do Rio de Janeiro, São Paulo e Pernambuco, Prevfone e Central Kit Segurado da Bahia. Essa implementação contemplava



somente alguns aspectos, daquilo que se pretendia obter como resultados dos esforços conjuntos das entidades cooperantes. (destaque no original, peça 40, p. 38)

183. Posteriormente, o responsável defende que os serviços prestados não eram comuns, com ampla oferta de mercado, conforme se vê nas transcrições a seguir:

Ressalte-se, ainda, que os contratados, tanto para as Centrais de Concessão, como para o Kit Segurado, examinavam a documentação dos segurados coletada nos postos da área de influência destas Centrais e alimentavam o sistema de computadores com os dados numa sequência e rotina pré-determinadas. Os funcionários do INSS, lotados nestas dependências, faziam a análise dos processos cujos dados já tinham sido colocados no sistema pelos contratados, formatavam-nos e transmitiam para o computador de Grande Porte do SUB - SISTEMA ÚNICO DE BENEFÍCIOS. Este sistema verificava a aplicabilidade das regras e avaliava o direito ao benefício. Os profissionais contratados para o Prevfone, trabalhando associado às UNIDADES DE RESPOSTA AUDÍVEL-URAs, teriam que responder às consultas telefônicas dos segurados obtendo informações do SUB - SISTEMA ÚNICO DE BENEFÍCIOS.

Verifica-se, portanto, que os serviços prestados não eram comuns, com ampla oferta, mesmo porque tudo se deu há MAIS DE 12 ANOS ATRÁS, ou seja, diferente da capacidade tecnológica vivenciada nos dias atuais. (destaques no original, peça 40, p. 39).

184. **Exame Técnico:** Com relação à afirmação de que enquanto esteve na função de Diretor de Administração do INSS, somente tinham sido alocados recursos humanos para algumas centrais de concessão em diferentes estados, para o Prevfone e a Central Kit Segurado na Bahia, vale dizer que o fato de argumentar que foi diretor até 10/6/1999 não modifica a sua responsabilidade no caso em tela, uma vez que essa decorre do ato em que autorizou a despesa em favor da Unesco (peça 1, p. 23), publicado em 1/10/1998, portanto, bem antes de deixar a função.

185. Em que pesem os argumentos de que havia complexidade nas atribuições diárias dos empregados terceirizados, o fato é que isso é impertinente às causas pelas quais o responsável está sendo chamado em citação. Os atos tidos como antieconômicos não tem causa no tipo de serviço que foi realizado, se complexo ou não, mas sim no fato de que já havia contrato vigente à época, firmado entre o INSS e a FUB/Finatec, em que, para os mesmos serviços prestados pelas categorias profissionais Recepcionista Atendente Nível I e II e Encarregado/Supervisor, e supostamente com grau de complexidade similar, a referida Autarquia pagava valores inferiores.

186. O argumento de que, na época da contratação firmada com a Unesco/CTIS, não havia ampla oferta de prestadores no mercado não deve prosperar, pois, conforme informação prestada pela Unesco (peça 19, p. 37), compareceram dezoito empresas ao certame, o que demonstra a existência de diversos prestadores de serviços.

187. Além disso, o ato antieconômico é resultado da comparação de preços pagos pelo INSS a dois diferentes prestadores de serviços que firmaram com a referida autarquia, concomitantemente, contratos de alocação de mão de obra para os mesmos serviços. Ou seja, à época da contratação da CTIS, havia entidade que prestava os serviços (FUB/Finatec) por valores inferiores ao pactuado com essa empresa.

188. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson Portella, por fim, apresenta argumentos no sentido de demonstrar os resultados positivos alcançados com o acordo firmado entre o INSS e a Unesco que, segundo ele, comprovam a inexistência de dano ao erário.



189. Afirma que os serviços executados, mesmo não abrangendo a totalidade das atividades previstas, produziram à época, e continuam produzindo, efeitos positivos para o INSS e, principalmente, para a população (peça 40, p. 39).

190. Defende que a implantação do PMA - Programa de Melhoria do Atendimento - englobando ações como o PrevMóvel, a transformação de agência, a criação de pontos de atendimento em locais de grande acesso público - tem sido elogiada pela população e pela mídia, possibilitando melhoria considerável da imagem da autarquia previdenciária perante a opinião pública (peça 40, p. 40).

191. O responsável afirma que essa melhoria de imagem junto à população reflete um conjunto de melhorias obtidas ao longo do PMA. Cita dados sobre a involução do represamento de processos, diminuição do tempo de concessão de benefícios, redução de fraudes, aumento na qualidade do atendimento, esclarecimento de dúvidas pelo telefone, aumento da facilidade de acesso por meio das unidades móveis e outros indicadores de desempenho favoráveis podem ser encontrados nos registros internos do INSS (peça 40, p. 40).

192. Para exemplificar, o responsável informa o incremento de atendimentos por meio do Prevfone. Antes do acordo do INSS com a Unesco, eram atendidos 4,8 milhões de chamadas ao ano, sendo estimada uma perda de 50%, e o atendimento era efetuado apenas em horário comercial pelas CIPS. Atualmente, são atendidos 960 mil chamadas ao mês, ou seja, 10,5 milhões ao ano, com atendimento automático feito em moderna tecnologia disponível 24 horas por dia. O responsável assevera que estes resultados só foram possíveis pela implementação do Acordo em questão (peça 40, p. 41).

193. O responsável alega que essas informações, *per si*, afastam qualquer argumentação referente à eventual prejuízo ao erário, desqualificando, assim, o que ele considera um pedido equivocado, genérico e incerto de ressarcimento. Ele lembra que, ao assinar o acordo com a Unesco, o fez de boa fé, com base nos pareceres e com a redação proposta pela Procuradoria do INSS, e seguiu o mesmo procedimento adotado por vários órgãos da Administração Federal à época, não havendo qualquer *animus* de lesar o erário (peça 40, p. 41).

194. **Exame Técnico:** Os benefícios advindos com a implantação dos serviços prestados em decorrência do Acordo firmado com a Unesco, diferentemente do que alega o responsável, não afasta a ocorrência de dano ao erário.

195. Conforme já exposto ao longo dessa instrução, os mesmos serviços foram prestados pela FUB/Finatec a um preço menor do que foi firmado com a Unesco/CTIS. Existia contrato em vigência com a FUB/Finatec antes de os gestores do INSS contratarem o referido organismo internacional, de maneira que era possível de antemão saber que os preços cobrados pela Unesco eram superiores. Ainda assim, esses gestores aceitaram o preço proposto pela Unesco.

196. Dessa forma, os serviços poderiam ter custado significativamente menos aos cofres do INSS, e é aí que reside o dano ao erário, o que independe das melhorias finais advindas com o desenvolvimento das atividades executadas.

197. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson Portella, por fim, traz diversos argumentos já apresentados anteriormente nesta instrução, quais sejam:

a) a dispensa de licitação foi feita com relação à Unesco, e não se estendeu à contratação da empresa CTIS Informática Ltda., executora dos serviços. Essa empresa foi devidamente selecionada pela Unesco, com base em procedimento licitatório que seguiu as normas internacionais (que são mais



rígidas do que as brasileiras) a partir do exame das propostas financeiras apresentadas pelas empresas habilitadas, pautando-se pelo critério de "menor preço" (peça 40, p. 42);

b) a fiscalização não considerou, em momento algum, que o defendente agiu de boa-fé, dentro do formato jurídico indicado pela Procuradoria do INSS, e seguido por vários órgãos do Poder Executivo Federal à época, tampouco o entendimento dessa própria Corte de Contas, em processo anteriormente aberto, de que ficou considerada a ausência de má-fé na conduta do defendente (peça 42, p. 22).

198. **Exame Técnico:** No presente processo, esta Corte de Contas não está questionando o legalidade ou não da dispensa de licitação em favor da Unesco, pois conforme já apontado alhures, esse assunto já foi objeto de deliberação no TC 014.077/2000-8.

199. Com relação ao fato de que o responsável agiu de boa-fé, dentro do formato jurídico indicado pela Procuradoria do INSS, também já expusemos nessa instrução (itens 56-59) que o trabalho de consultoria jurídica visa apoiar as decisões a serem tomadas pelo administrador, mas não vinculam a sua atuação. A decisão de autorizar a despesa em favor da Unesco foi do Sr. Raul Christiano de Sanson Portella, Diretor Patrimonial do INSS à época, e dessa conduta decorre diretamente o dano ao erário.

200. Por fim, no que se refere ao argumento de que esta Unidade Técnica não considerou a ausência de má-fé na sua conduta, conforme já decidido por este próprio Tribunal de Contas, é importante frisar que esta Corte de Contas decidiu, no TC 014.077/2000-8, quanto à indevida dispensa de licitação, que os gestores do INSS não agiram de má-fé, desconstituindo a multa que lhes havia sido aplicada.

201. Portanto, a boa-fé considerada por este Tribunal de Contas refere-se à conduta dos gestores do INSS com relação à realização indevida de dispensa de licitação em favor da Unesco e não com relação à prática dos atos tidos como ilegais que motivaram a citação do responsável no presente processo.

202. Além disso, é importante asseverar que a comprovação de boa-fé não elide o ressarcimento do débito por parte dos responsáveis que lhe deram causa. O art. 12, § 2º, da Lei 8.433/92 dispõe que *"Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas."* Ou seja, ainda que seja reconhecida a boa-fé do responsável, o processo somente estará saneado com a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente.

203. Portanto, ainda que, no presente processo, seja reconhecida a boa-fé do Sr. Raul Christiano de Sanson Portella, ele continuaria obrigado a recolher os valores relativos ao dano causado ao erário, pois somente se lograsse êxito em afastar a sua responsabilidade pela autoria do ato que deu causa ao débito é que seria desobrigado de seu ressarcimento. Ademais, o reconhecimento ou não da boa-fé do responsável poderá ter reflexo no *quantum* a ser definido pelo TCU na hipótese de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92.

204. **Alegações de defesa:** O Sr. Raul Christiano de Sanson Portella trouxe aos autos documentação complementar às alegações de defesa apresentada. Essa documentação compõe o Anexo 7 deste processo.

205. Segundo destacado pelo próprio responsável, foram anexados documentos extraídos do processo administrativo 35000.007025/98-23, que se refere à contratação em tela, no intuito de esclarecer como se deu a tramitação do processo de *"terceirização dos serviços de operação de central*



telefônica, recepção e microinformática", com o objetivo de demonstrar a lisura da contratação firmada com a Unesco (peça 42. P. 2).

206. A documentação enviada é a seguinte:

DOC. 01 — Solicitação de lavra do Diretor de Administração Patrimonial Substituto — Henrique Vieira Ferrari — para contratação dos serviços de operação de central telefônica para os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul e Paraná, bem como recepção e microinformática para São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia e Distrito Federal (peça 42. P. 8-9);

DOC. 02 — Projeto de terceirização de onde se extraem: i) parâmetros para contratação; ii) descrição dos serviços; iii) quadros descritivos; iv) quadro geral de postos de serviços (peça 42. P. 10-41);

DOC. 03 — Encaminhamento do defendente para o Gabinete do Presidente do INSS, para análise e autorização do projeto de terceirização (peça 42. P. 42-43);

DOC. 04 — Autorização do Presidente do INSS, Sr. Crésio de Matos Rolim (*"de acordo"*), bem como o encaminhamento para a Procuradoria-Geral para apreciação (peça 42. P. 44-45);

DOC. 05- Despacho da Procuradora-Chefe, Sra. Maria Helena de Carvalho, sobre o projeto (peça 42. P. 45-46);

DOC. 06 — Plano de Trabalho do acordo de cooperação técnica assinado pelo Presidente do INSS, Crésio de Matos Rolim, e pelo representante da Unesco, Jorge Werthein (peça 42. P. 49-75, peça 43, p. 1-15).

DOC. 07 — Memorando do Presidente do INSS definindo as limitações quanto à realização das despesas da contratação (peça 43, p. 16-17);

DOC. 08 — Ofício do defendente enviado para Unesco informando a necessidade de contenção de gastos, conforme o decreto nº 2773/98 (peça 43, p. 18-19);

DOC. 09 — Ofício do Chefe da Divisão de Telecomunicação e Manutenção de equipamentos DEFININDO O PERFIL E O QUANTITATIVO PARA O SERVIÇO 0800 DA BAHIA (peça 43, p. 19-20);

DOC. 10 — Ofício do Diretor de Administração Patrimonial Substituto, Henrique Vieira Ferrari, solicitando a contratação IMEDIATA de profissionais específicos para trabalhar nas centrais de concessões (analista de processo, auxiliar técnico e operador de micro) nas cidades: Rio de Janeiro e São Paulo (peça 43, p. 21-22);

DOC. 11 — MEMORANDO do Diretor do Seguro Social, Ramon Eduardo Barros Barreto, que DEFINE ALTERAÇÕES NA CONTRATAÇÃO DAS CENTRAIS DE CONCESSÃO DO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO (peça 43, p. 23-24);

DOC. 12 - Despacho 242/98, exarado pela Procuradora-Chefe da Consultoria/PG, a qual revela que todos os segmentos setoriais envolvidos no INSS manifestaram-se favoravelmente à contratação da Unesco, com destaque para várias instâncias da Procuradoria-Geral da Autarquia (fls. peça 43, p. 25-30);

DOC. 13 - Solicitação de complementação de pessoal para o 0800 da Bahia, bem como ofício que demonstra a "crítica emergencial" do serviço (peça 43, p. 31-33);



DOC.14 — Memorando informando os requisitos e perfil dos profissionais a serem incorporados ao processo de contratação na central de concessão de Pernambuco (peça 43, p. 34-39);

DOC.15 - Ofício do defendente informando que, a partir de 10 de junho de 1999 (data da exoneração), o contrato celebrado entre a Unesco e o INSS passa a ser da responsabilidade do Dr. Ramon Eduardo Barros Barreto, Diretor do Seguro Social do INSS (peça 43, p. 40-41);

DOC. 16 - apresentação do acordo de cooperação e assistência técnica entre a Unesco e o INSS (peça 43, p. 42-57);

DOC. 17 - Acórdão 2526/2005 (peça 43, p. 58-72). O responsável alega que esta Corte de Contas entendeu que *"no presente caso, observo, também, a existência de elementos que podem ser considerados ATENUANTES aos procedimentos irregulares relativos ao Acordo básico de Cooperação e Assistência Técnica nº 001/98, firmado entre o INSS e a Unesco. Tal como no TC 011.244/1999-2, verifica-se a premência para a implantação de ações relativas ao Programa de Melhoria de Atendimento na Previdência Social, no qual o acordo de cooperação estava inserido, tendo em vista o prazo fixado para Portaria Ministerial nº 4.508/98, bem como ocorrência de manifestação favorável à celebração do acordo por parte de todos os segmentos setoriais envolvidos do INSS, inclusive pela procuradoria geral."* (destaque no original - item 9 – fl. 12 do acórdão);

207. Essa conclusão, segundo defende, também se aplica ao caso: *"os gestores não agiram de má-fé, e desconstituiu multa que lhes havia sido aplicado"*. (fl.12 do acórdão). Nesse contexto, o responsável afirma que a conduta dele está longe de ser irregular, pois conforme se percebe da documentação anexa, ele sempre atuou com idoneidade, tomando todos os cuidados necessários para que todos seus atos praticados fossem enquadrados dentro das premissas legais, dentro dos regramentos internos e externos aplicáveis, em nítida boa-fé, com base nos pareceres e com a redação proposta pela procuradoria do INSS, seguindo o mesmo procedimento adotado por vários órgãos da Administração Federal à época, não existindo qualquer *animus* de cometer irregularidades ao ponto de lesar o erário.

208. **Exame Técnico:** Os documentos anexados foram extraídos do processo administrativo 35000.007025/98-23, que se refere à contratação da Unesco, cujo objetivo, conforme enfatizado pelo próprio responsável, seria o de demonstrar a lisura da contratação firmada com o referido organismo internacional.

209. Importante frisar que procedemos à leitura de todos os documentos citados anteriormente, o que nos permite concluir que eles não possuem o condão de afastar a responsabilidade do Sr. Raul Christiano de Sanson Portella pela prática de ato que resultou em dano aos cofres do INSS.

210. Esses documentos apenas demonstram etapas do processo que resultaram na contratação dos serviços junto à Unesco, como a solicitação para a contratação do serviço, a apresentação do projeto, pareceres emitidos pela procuradoria do órgão, autorização do presidente do INSS, especificação dos requisitos e perfis profissionais a serem contratados, entre outros. Contudo essas etapas não são objeto de questionamento na presente tomada de contas, já que não está sendo discutida a regularidade dos procedimentos adotados para que o INSS optasse pela dispensa de licitação em favor da Unesco (que já foi objeto de deliberação no TC 014.077/2000-8, no qual foram abordados o Acordo INSS/Unesco e o Contrato Unesco/CTIS, com enfoque sobre a conformidade desses pactos com normas de licitação e de terceirização), mas sim os efeitos decorrentes da contratação daquele organismo internacional por preços sabidamente superiores aos praticados em contrato anteriormente firmado com a FUB/Finatex para as mesmos cargos, em vigor à mesma época, e com o mesmo objeto, e com o pagamento indevido de custos de gestão ao referido organismo.



211. Nenhum dos documentos apresentados refere-se de forma direta a essas duas questões. O teor dessa documentação não possibilita ao responsável demonstrar a razoabilidade de autorizar a despesa por preços superiores aos do contrato já firmado com a FUB/Finatéc nem o pagamento indevido de custos de gestão à Unesco.

212. Ressaltamos, também, que já foram abordados nesta instrução diversos aspectos relacionados com a documentação complementar apresentada, como o entendimento firmado no Acórdão 2526/2005 – 2ª Câmara, de que os responsáveis não agiram de má-fé na opção por contratar diretamente a Unesco (itens 37-38), a questão da manifestação favorável da procuradoria jurídica (itens 56-59) e a suposta existência de urgência na contratação dos serviços (item 122), de maneira que não há necessidade de novamente debruçarmos sobre elas, bastando mencionar que não foram capazes de afastar a responsabilidade do gestor pelos atos tidos como ilegais.

Proposta de encaminhamento: 1) rejeitar as alegações de defesa prestadas pelo Sr. Raul Christiano de Sanson Portella (CPF: 010.946.455-34);

2) condenar o Sr. Raul Christiano de Sanson Portella (CPF: 010.946.455-34), com base no art. 12, § 1º, da Lei 8.443/92, ao pagamento, no prazo de 15 (quinze) dias, solidariamente com os demais responsáveis, do valor original de R\$ 819.765,83, acrescido de juros e correção monetária, relativo à contratação da Unesco/CTIS por preços sabidamente superiores aos praticados em contrato anteriormente firmado com a FUB/Finatéc, em vigor à mesma época, para os cargos de Recepcionista Atendente – Níveis I e II - e Encarregado/Supervisor, e do valor original de R\$ 4.092.360,76, igualmente acrescido de juros e correção monetária, em decorrência do pagamento indevido de custos de gestão àquele organismo internacional.

3.3 – Análise das alegações de defesa prestadas pela empresa CTIS:

213. Ressalta-se, de início, que a CTIS é acusada de supostamente ter se beneficiado indevidamente do recebimento de valores decorrentes de proposta de preços superfaturada. A empresa apresentou as alegações de defesa que se encontram à peça 27, p. 35-64 e peça 28, p. 1-4, as quais são analisadas a seguir.

214. **Alegações de defesa:** A empresa CTIS inicia fazendo algumas considerações introdutórias, nas quais apresenta o núcleo da discussão travada nestes autos, no caso, a suposta prática, por parte da dela, de preços sabidamente superiores aos previstos em contrato firmado com a FUB/Finatéc para os mesmos cargos, em vigor à mesma época, e com o mesmo objeto, para, em seguida, afirmar que o sobrepreço, que supostamente teria sido praticado decorreria da comparação linear entre os salários e os preços finais dos contratos que foram firmados concomitantemente para atendimento das necessidades do INSS, sendo o primeiro entre o INSS e a FUB - Fundação Universidade de Brasília, que, por sua vez, subcontratou a Finatéc, e o segundo entre o INSS e a Unesco, que, por sua vez, subcontratou a CTIS (peça 27, p. 39-40).

215. Segundo a CTIS, o parâmetro utilizado para apuração do alegado sobrepreço é inusitado, pois, em síntese, pessoas com finalidades, estruturas e naturezas jurídicas totalmente distintas foram colocadas lado a lado, como se tratasse de seres idênticos e com características comuns (peça 27, p. 41).

216. Para ilustrar isso, a empresa CTIS inicialmente apresenta os seguintes argumentos, os quais serão analisados detidamente ao longo desta instrução (peça 27, p. 42-44):

- a) os preços praticados pela CTIS no contrato celebrado com a Unesco resultaram de seleção mediante legítimo processo seletivo capitaneado pelo referido organismo internacional, no qual a proposta da empresa foi aquela que contemplou o menor preço de acordo com os critérios previamente definidos no respectivo edital;
- b) a licitação promovida pela Unesco se pautou pela estrita observância às regras aplicáveis e aos padrões remuneratórios de mercado, sem que jamais fossem questionados os critérios de seleção da proposta mais vantajosa;
- c) não é razoável que se compare e questione os preços obtidos a partir de contratos administrativos com origens absolutamente distintas firmados com pessoas de natureza jurídica diversa, sob pena de se romper o princípio da isonomia;
- d) a teor do que todos os pronunciamentos técnicos afirmam, os valores dos salários praticados pela CTIS e pela FUB/Finatec são os mesmos, havendo distinção apenas no preço final cotado pelas duas entidades, o que pode ser facilmente explicado mediante a correta compreensão da natureza jurídica distinta das duas entidades e mediante uma leitura objetiva das respectivas planilhas de formação de custos, eis que:
 - d.1) a planilha da CTIS contempla a cotação de lucro - garantia juridicamente tutelada a toda e qualquer empresa privada que se dedica à execução de atividades econômicas, ao passo que a planilha da FUB/Finatec não prevê a inclusão desse item em sua composição de preços - o que é absolutamente natural, já que se trata de uma fundação sem fins lucrativos;
 - d.2) a planilha da CTIS contempla a cotação de inúmeros tributos incidentes sobre a formação do preço das entidades privadas que visam ao lucro - tais como IRPJ, CSLL, ISS, além de PIS e COFINS incidentes sobre o faturamento -, ao passo que a planilha da FUB/Finatec informa uma incidência de carga tributária invariavelmente inferior, própria das entidades sem fins lucrativos - a planilha da FUB/Finatec prevê, apenas, o ISS e o PIS, sendo que este a uma alíquota diferenciada e que incide, apenas, sobre a folha salarial e não sobre o faturamento, como ocorre com as entidades que visam ao lucro;
 - d.3) os encargos sociais também se revelam diferenciados para as duas entidades, já que a forma de composição desse item nas entidades privadas possui regras mais rígidas do que em relação aos entes sem fins lucrativos;
- e) falta razoabilidade na intenção de se determinar que a CTIS "restitua" aos cofres públicos justamente os valores que auferiu a título de lucro e que recolheu a título de tributos, pois essa é a diferença entre os preços das duas entidades (CTIS e FUB);
- f) ademais, a determinação de "restituição" da quantia apontada por esse colendo Tribunal desprestigia o princípio da eficiência, pois representa uma espécie de punição à empresa que investe na qualidade de seus serviços e na capacitação de seus profissionais, tendo se especializado na respectiva área de atuação, diferentemente daquela entidade sem fins lucrativos usada como comparativo, a qual sequer possui os serviços contratados dentre as suas principais atividades;
- g) a devolução da fatia da planilha de preços que corresponde justamente ao lucro da empresa caracterizará o enriquecimento sem causa do Estado, à medida que o tomador do serviço terá se beneficiado de um serviço sem a necessária contraprestação pecuniária, em arrepio ao um dos mais basilares princípios do Direito;
- h) a restituição do valor correspondente aos tributos pagos pela CTIS - os quais, rediga-se, não compunham a planilha de custos da FUB/Finatec - representa *bis in idem*, em franca diminuição patrimonial da Companhia, o que também é vedado pelo direito.

217. **Exame Técnico:** A empresa CTIS apresentou uma série de alegações que visam descaracterizar o superfaturamento de preços de sua proposta, conforme foi transcrito acima, e que ainda serão debatidos ao longo dessa instrução. Não obstante, destacamos, de imediato, as questões



relacionadas à natureza jurídica distinta existente entre a CTIS e a FUB/Finatec, à diferenciação na carga tributária a que são submetidas e a não cotação de lucro por parte da FUB/Finatec.

218. A Finatec é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, que tem como finalidade precípua promover e apoiar o desenvolvimento científico, tecnológico, a transferência de tecnologia, a pós-graduação e a pesquisa, conforme os artigos 1º e 2º de seu Estatuto (peça 28, p. 4). Ela é uma fundação de apoio instituída no âmbito da Universidade de Brasília.

219. A Lei 8.958/1994 dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Segundo o seu art. 2º, as fundações de apoio deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pela Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

220. As fundações de direito privado gozam de tratamento fiscal diferenciado em relação às empresas comerciais, a exemplo da isenção do recolhimento de Cofins, concedida por meio do art. 14, inciso X c/c o art. 13, inciso VIII, da Medida Provisória 2.158-25, de 24 de agosto de 2001. Este mesmo normativo, em seu art. 13, inciso VIII, estabeleceu que a contribuição para o PIS/Pasep, a ser recolhida pelas fundações, será determinada com base na folha de salário, à alíquota de um por cento, diferentemente das empresas privadas, que devem recolher o referido percentual com base no faturamento, conforme art. 3º, alínea b, da Lei Complementar 7/1970 e suas alterações seguintes.

221. Essa diferenciação é relevante para o caso, pois se verifica nas propostas de preços apresentadas pela Finatec que somente foram inclusos o imposto sobre serviços (ISS) e o PIS. Além disso, não há indicação de percentual do lucro praticado. Já a proposta de preços da CTIS discrimina uma série de tributos como o imposto de renda e a Cofins, além de cotar o percentual de lucro com a prestação dos serviços.

222. Outros detalhes sobre as implicações dessa diferenciação serão discutidos ao longo da análise realizada sobre as alegações de defesa prestadas pela empresa CTIS.

223. **Alegações de defesa:** A CTIS, entre as fls. 996 e 1006, busca comprovar a divergência de itens que compõem as planilhas de custos dela e da FUB/Finatec.

224. Porém, antes de adentrar no conteúdo das referidas planilhas e tabelas, a CTIS faz considerações acerca dos meios pelos quais se selecionou a sua proposta para a referida contratação.

225. A CTIS afirma que a Unesco deflagrou processo seletivo para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços na área de informática, conforme se depreende do edital acostado às peças 33, p. 31/50 e peça 34, p. 1-12. O processo licitatório seguiu as normas próprias do organismo internacional que o patrocinou, nos termos do que dispõe o art. 42, §5º, da Lei 8.666/93, até mesmo porque era o detentor dos recursos utilizados para custear o projeto (peça 27, p. 46-48):

Art. 42. §5º. Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do



julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivo do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.

226. Segundo a CTIS, esse é o mesmo motivo que justifica a separação do montante correspondente a 10% da contratação para a Unesco, já que esse organismo internacional era responsável por administrar os recursos financeiros internacionais que foram injetados em benefício do Estado brasileiro e, no caso em particular, do INSS (peça 27, p. 48).

227. **Exame Técnico:** A CTIS se equivoca ao argumentar que o processo licitatório realizado pela Unesco seguiu as suas normas próprias, com base no art. 42, § 5º, da Lei 8.666/93, porque era o organismo internacional detentor dos recursos utilizados para custear o projeto. Na verdade, todo o recurso utilizado para a realização dos serviços subcontratados pela Unesco junto à referida empresa é de origem nacional, pois pertenciam ao INSS.

228. A Unesco não colaborou com recursos financeiros. Sua atuação, na prática, se limitou a contratar empresa que realizasse os serviços objeto do acordo firmado e realizar os pagamentos à medida que os serviços fossem aceitos.

229. Quanto ao pagamento de taxa de administração à Unesco, já expusemos nesta instrução que tal procedimento é ilegal (itens 149-157).

230. **Alegações de defesa:** A CTIS argumenta que a Finatec tem por função prover apoio à Fundação Universidade de Brasília quanto ao desenvolvimento científico e tecnológico, à pesquisa, à transferência de tecnologia e à pós-graduação, consoante se depreende do descritivo constante da peça 28, p. 1, de cujo teor se destaca o trecho abaixo:

A Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos - Finatec é uma instituição brasileira, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, regida por Estatuto próprio e sediada em Brasília.

É uma Fundação de apoio, instituída no âmbito da Universidade de Brasília (UnB), cujas finalidades são promover e apoiar o desenvolvimento científico e tecnológico, a transferência de tecnologia, a pós-graduação e a pesquisa. A Finatec é credenciada no Ministério da Educação e no de Ciência e Tecnologia em conformidade com a Lei nº 8.958/94

231. A CTIS defende que a Finatec não tem como objetivo a prestação de serviços especializados na área contratada pela Unesco junto à CTIS. Dessa forma, a sua natureza jurídica e a da Finatec são substancialmente distintas, o que provoca uma forte disparidade entre os itens que integram suas planilhas de custo, pois enquanto a CTIS é uma empresa privada que visa ao lucro, a Finatec é uma fundação sem fins lucrativos, voltada a dar apoio tecnológico à Fundação Universidade de Brasília.

232. **Exame Técnico:** Não há dúvidas de que a CTIS e a Finatec possuem naturezas jurídicas distintas. Em função disso, assiste razão à CTIS ao afirmar que isso provoca uma disparidade entre os itens que integram as planilhas de custos de ambas. As diferenças se fazem sentir, sobretudo, na incidência tributária.

233. Quanto ao lucro, é preciso ressaltar que, embora a Finatec não seja uma entidade que vise fins lucrativos, ela pode, quando da prestação de serviços, auferir um superávit, pois o que caracteriza uma entidade como sendo de fins não lucrativos é a aplicação dos ganhos obtidos em seus objetivos sociais, sendo vedada a distribuição a pessoas a ela vinculadas. Veja que o próprio documento trazido pela CTIS aos autos, obtido do sítio da Finatec (peça 28, p. 2), ressalta que, após o pagamento de funcionários e custos administrativos, o lucro obtido por ela é repassado à Universidade de Brasília, nas formas dos editais de fomento e ajuda direta.



234. Portanto, temos entre a proposta da CTIS e da Finatec uma diferenciação tributária, mas essa fundação poderia embutir, no preço final dos serviços, margem de lucro a ser auferida, pois o fato de ser uma entidade sem fins lucrativos não impediria que ela obtivesse retorno sobre os serviços prestados.

235. **Alegações de defesa:** Segundo alegado pela CTIS, as duas entidades - Finatec e CTIS - realmente praticaram os preços vigentes no mercado e os pronunciamentos técnicos, constantes destes autos, confirmam que o salário base, do qual partiu a composição dos preços de ambas, era o mesmo para as categorias profissionais e funções analisadas (peça 27, p. 51).

236. No entanto, defende a CTIS que a diferenciação do custo final de cada contrato encontra resposta justamente na distinção da natureza jurídica, pelos seguintes motivos (peça 27, p. 51-52):

- a) a FUB/Finatec não incluiu qualquer valor relativo ao lucro em sua planilha de composição de custos, ao passo que a CTIS inseriu em sua planilha o valor correspondente ao lucro, já que a sua atividade econômica envolve necessariamente tal remuneração; e
- b) a FUB/Finatec desfruta de vantagens tributárias que não se estendem à empresa privada de prestação de serviços.

237. Para melhor ilustrar a diferenciação, a CTIS cita como exemplo as planilhas de fls. 730/731 (FUB) e fl. 735 (CTIS), ambas do Vol. 3. Enquanto a FUB não incluiu valor algum a título de lucro, a CTIS alega (peça 27, p. 52) que cotou a quantia de R\$ 539,12 para a categoria profissional com a base salarial de R\$ 715,00 reais (Atendente Nível II).

238. Ao final dessa mesma planilha da FUB, a CTIS afirma (peça 27, p. 52) que há uma cotação de tributos em que foram computados apenas o ISS e o PIS sobre a folha salarial, no montante de R\$ 84,62, ao passo que a CTIS estava sujeita ao IRPJ, CSLL, ISS, Cofins e PIS, sendo este sobre o faturamento e não apenas sobre a folha, resultando na quantia de R\$ 354,79. A diferença, segundo defende a citada empresa, é notória para a categoria profissional “Atendente Nível II” em análise:

- a) a CTIS cotou lucro de R\$ 539,12, enquanto a FUB cotou lucro R\$ 0,00;
- b) a CTIS cotou tributos de R\$ 354,79, enquanto a FUB cotou tributos de R\$ 84,62, numa diferença de R\$ 270,17.

239. A CTIS assevera (peça 27, p. 53) que a diferença que foi considerada sobrepreço, no caso da categoria profissional com salário de R\$ 715,00 (Atendente Nível II), alcançou o importe de R\$ 707,72 (segundo a tabela de fl. 849 do Vol. 3, utilizada para alcançar a conclusão a respeito da alegada irregularidade).

240. A CTIS, com base no que se apresentou acima, alega que o custo final dela para a referida categoria salarial foi da ordem de R\$ 809,29. Ela assevera que a diferença de valores finais das propostas não decorreu de sobrepreço ou superfaturamento, mas sim dos dois elementos que resultam justamente da natureza jurídica distinta das duas entidades (peça 27, p. 53).

241. A CTIS afirma ainda que a própria planilha de composição de custos da FUB/Finatec demonstra que sua carga tributária era composta de ISS + PIS (sendo este incidente na alíquota de 1% sobre a folha salarial). Já a CTIS defende que estava sujeita a CSLL e IRPJ - lucro real, na forma prevista na Lei 9.532/97, o PIS e Cofins sobre o faturamento, a teor do que determina a Lei 9.715/98 (decorrente da conversão da Medida Provisória 1.212/95), além do mesmo ISS devido pela FUB/Finatec. Em face disso, assevera que não há sobrepreço, pois há nítida distinção na formação de custos em decorrência das diferentes naturezas jurídicas das duas entidades (peça 27, p. 55).



242. **Exame Técnico:** Assiste razão à CTIS ao alegar que a diferenciação dos tributos a serem recolhidos e a margem de lucro adotada por ela e a Finatec causam a diferenciação do custo final praticado em cada contrato.

243. Ao se vislumbrar as planilhas de custos apresentadas pela FUB/Finatec (peça 19, p. 28-31), pode-se constatar que somente foi discriminado, a título de tributos, o recolhimento de PIS (sobre a folha de pagamento) e ISS, ao passo que a CTIS, por ser uma empresa, teve que recolher IRPJ, CSLL, ISS, Cofins e PIS (sobre o faturamento).

244. Em sua proposta de preços inicial (peça 34, p. 18), embora não haja uma descrição pormenorizada dos tributos incidentes, é possível verificar que os valores relativos aos tributos a serem recolhidos pela CTIS, somado ao lucro praticado, são muito superiores aos previstos pela FUB/Finatec. Como exemplo, podemos citar a categoria profissional Encarregado/Supervisor: a CTIS discriminou o valor total de R\$ 987,33 mensais por funcionário a ser alocado (R\$ 546,07 + R\$ 441,26), conforme a planilha de peça 34, p. 31, ao passo que, na proposta da FUB/Finatec, esse valor foi de R\$ 166,76 mensais por funcionário (R\$ 166,76 + 0,00), conforme planilha de peça 19, p. 28. Isso gera uma diferença mensal por funcionário de R\$ 820,57. Utilizando esse mesmo raciocínio matemático, temos a diferença mensal, por empregado, de R\$ 473,93 (R\$ 558,55 – R\$ 84,62) e R\$ 614,65 (R\$ 728,15 – R\$ 113,50) para as categorias profissionais Atendente Nível I e Nível II, respectivamente.

245. As diferenças de custos apontadas no Anexo 1 da presente instrução para a categoria profissional “Encarregado/Supervisor” já seria justificada por essa diferenciação causada pela margem de lucro e tributação diferenciada, pois, à época da assinatura de ambos os contratos, a diferença mensal entre eles, na referida categoria profissional, era de R\$ 474,43 (Anexo 1 da presente instrução), portanto inferior ao montante de R\$ 987,33 indicado no parágrafo anterior. Para a categoria “Atendente Nível I”, a diferença reduziria para R\$ 101,30 (R\$ 575,23 – R\$ 473,93) enquanto que para a categoria Atendente Nível II reduziria para R\$ 365,81 (R\$ 980,46 – R\$ 614,65).

246. No que se refere à previsão de lucro, repisamos que a FUB/Finatec poderia cotar um superávit pela prestação dos serviços, uma vez que sua condição de entidade sem fins lucrativos não a proíbe de cobrá-lo, pois o que caracteriza a finalidade não lucrativa é a impossibilidade de distribuir esse superávit a qualquer pessoa a ela vinculada, podendo, no entanto, aplicá-lo na manutenção e expansão de suas atividades.

247. A proposta da FUB/Finatec não faz nenhuma especificação a respeito em sua proposta de preços. Tal situação, embora não seja uma prática comum, é possível, se considerarmos que se trata de uma entidade de apoio, sem fins lucrativos, prestando um serviço para outro órgão da administração pública. Também é possível que o lucro estivesse diluído em alguns itens da planilha de preços apresentadas, em vez de haver um item próprio discriminado.

248. No caso concreto, a ausência de informações a respeito, na planilha elaborada pela FUB/Finatec, nos força a considerar, para fins de comparação entre os preços praticados entre a referida Fundação e a CTIS, que não houve, por parte daquela, cobrança de lucro, o que corrobora a afirmação feita pela CTIS de que a ausência de lucro justifica, em parte, a diferença de preços praticada entre ambas.

249. A ausência de cotação de lucro na proposta aliada à diferenciação na tributação dos serviços gera uma significativa diferença entre o preço final proposto pela FUB/Finatec e pela CTIS, conforme foi demonstrado anteriormente. Somam-se a isso os seguintes fatos: que há outros elementos de custos que variam entre as propostas da FUB/Finatec e da CTIS, como, por exemplo, a cobrança de “Custos de Supervisão e Recrutamento/Seleção”, previstos na proposta de preços da CTIS (peça 34, p.



18), mas não na da FUB/Finatec (peça 19, p. 28-33); que os preços ofertados pela Fundação variam em função da localidade onde seriam prestados os serviços, o que não ocorre na proposta da CTIS; que os preços praticados no contrato CTIS foram reajustados após o 1º ano de vigência, ao passo que os da FUB/Finatec permaneceram inalterados.

250. Essas situações inviabilizam uma comparação adequada entre os custos praticados, principalmente porque as propostas não seguem um mesmo padrão de especificação nos itens que as compõem. Nos autos, também não há outras propostas de preços ou pesquisa de mercado que possibilitem um exame mais adequado das condições de mercado vigentes à época. O ordenamento jurídico dispõe que, em caso de dúvida, o réu deva ser beneficiado, e, no presente caso, há atenuantes quanto à diferenciação tributária e à alocação ou não de percentual de lucro.

251. Contudo, a contratação dela via Unesco, por parte do INSS, com valores superiores aos que foram pagos no contrato firmado com a FUB/Finatec, caracteriza um **ato de gestão antieconômico**, pois os administradores da Autarquia já sabiam de antemão que os valores cobrados pela referida empresa eram superiores aos praticados por essa fundação.

252. Existia contrato em vigência, para os mesmos serviços, com a FUB/Finatec, antes de os gestores do INSS contratarem a CTIS via Unesco, a um preço menor do que foi firmado com a referida empresa. Ainda assim, os gestores do INSS aceitaram o preço proposto.

253. Além disso, como a contratação da CTIS se deu por intermédio da Unesco, o INSS foi obrigado a desembolsar mais de R\$ 4.000.000,00, a título de custos de gestão pagos a esse organismo internacional.

254. Dessa forma, os serviços poderiam ter custado significativamente menos aos cofres do INSS, e é aí que reside o dano ao erário: houve um ato de gestão ilegal (contratação simultânea para a execução dos mesmos serviços) e antieconômico (preços superiores ao contrato já vigente à época).

255. Essa linha de entendimento foi defendida na instrução anterior (peça 22, p. 24-30 e peça 23, p. 1-14) e a metodologia desenvolvida para o cálculo do débito, naquela oportunidade, assim como a que consta no Anexo 1 da presente instrução, são indiferentes à questão da incidência de lucro e da diferenciação da carga tributária existente entre a FUB/Finatec e a CTIS, eis que ela espelha o quanto o ato antieconômico praticado (contratação da Unesco/CTIS) custou a mais aos cofres do INSS, independentemente de suas causas. Neste caso, a margem de lucro constante da proposta e os valores relativos à carga tributária suportada pela CTIS acabam por compor parte do débito.

256. Logo, em face dos argumentos apresentados pela CTIS, consideramos que as suas alegações de defesa devem ser acolhidas, afastando-se, assim, a sua responsabilidade pelo recolhimento do débito apontado, persistindo, no entanto, a responsabilidade aos demais gestores, chamados em citação, tendo em vista a prática de ato de gestão antieconômico, configurado na contratação da referida empresa.

257. **Alegações de defesa:** Entre p. 55-58 da peça 27, a CTIS defende que a sua contratação atendeu ao princípio da eficiência.

258. A empresa defende que ofertou a melhor proposta no processo licitatório promovido pela Unesco, baseada no preço e na plena capacidade técnica de executar o objeto almejado (fl. 1007 do Vol. 4).

259. A CTIS assevera que a execução contratual atendeu a todos os padrões qualitativos, não havendo um único apontamento de que os serviços tenham sido executados de maneira deficiente ou



que não tenham sido realizados (peça 27, p. 56). Assim, segundo a CTIS, dois resultados positivos foram sentidos, conforme transcrito a seguir (peça 27, p. 56):

- a) benefício econômico: a CTIS apresentou a proposta mais vantajosa na licitação; e
- b) benefício executacional: a CTIS executou os serviços com inegável qualidade técnica.

260. A CTIS afirma que o princípio da eficiência estimula o administrador a buscar soluções que se prestam a satisfazer, na plenitude, as necessidades públicas, e que os seus atos, alvos de questionamento, tiveram o condão de garantir a eficiência em sua plenitude, porque exaltaram o custo reduzido para se atingir os objetivos almejados (peça 27, p. 56-57).

261. **Exame Técnico:** Este Tribunal de Contas não está questionando a qualidade dos serviços prestados. Não há nos autos indicação de que os serviços não tenham sido executados a contento.

262. **Alegações de defesa:** Entre as p. 58-62 da peça 27, a empresa CTIS defende a observância de mais um princípio, a saber, o que veda o enriquecimento sem causa do Estado.

263. Segundo a empresa, dúvidas já não residem de que existiu uma relação jurídica de prestação de serviços entre CTIS e a Unesco, em benefício do INSS, e que a CTIS cotou regularmente sua parcela de lucro e recolheu corretamente os impostos aos quais estava sujeita, inexistindo, por isso, sobrepreço (peça 27, p. 58).

264. Ela afirma que os mais diversos preceitos que norteiam o Direito Administrativo não conferem à Unesco ou ao INSS a faculdade de usufruir dos serviços de particulares sem que seja garantido a estes a correspondente contraprestação. Ao contrário, dentre os Princípios Gerais de Direito, ganha especial relevo, no ordenamento jurídico pátrio, aquele que veda o enriquecimento sem causa do Estado (peça 27, p. 58).

265. A CTIS alega que o princípio do enriquecimento sem causa do Estado veda, justamente, que a Administração se beneficie dos serviços de terceiros sem lhe preservar o patrimônio, como ocorrerá no caso em análise caso a CTIS seja compelida a restituir aos cofres públicos justamente os valores relativos ao lucro - item da planilha de composição de preços que corresponde à remuneração do particular (peça 27, p. 59).

266. **Exame Técnico:** No caso em tela, está se discutindo a existência e a extensão causada por ato antieconômico praticado pelo INSS na contratação da Unesco/CTIS. Essa empresa foi citada com base em hipótese prevista em lei, a qual permite que o contratado beneficiário dos valores pagos a maior, indevidamente, seja chamado a recompor os cofres públicos, conforme o art. 16, § 2º, da Lei 8.433/92, tendo em vista que este Tribunal de Contas está considerando que os preços pagos à FUB/Finatec, bem inferiores aos pagos à CTIS, refletiam os valores praticados no mercado à época da contratação.

267. Contudo, em face do acolhimento das alegações de defesa prestadas pela CTIS com relação às divergências existentes entre os itens que compunham a sua proposta de preços e a da FUB/Finatec, será proposta a exclusão de sua responsabilidade pelos valores a serem ressarcidos aos cofres do INSS, uma vez que não há indicação de que sua proposta estivesse superfaturada.

268. **Alegações de defesa:** Ainda com relação à suposta violação do princípio do enriquecimento sem causa do Estado, a CTIS afirma que, para os casos em que a Administração, por intermédio de seus prepostos, se locupleta dos serviços alheios, responde pelos danos causados, com base no art. 37, § 6º, da CF/1988 (peça 27, p. 59).



269. A CTIS reforça a tese da obrigação de o Estado remunerar os serviços prestados pelo Autor, independentemente de lei ou contrato, o fato de que mesmo na hipótese de proclamação de vício em relação jurídico-administrativa, com a consequente nulidade, persiste o direito à remuneração pelos serviços prestados, porque a Administração se enriquecera causando dano ao patrimônio alheio. Nesse sentido, há consolidada jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (peça 27, p. 60-61):

4. Revela-se inequívoco o direito de a empresa contratada auferir contraprestação pelo serviço prestado (recebimento do preço avençado), mesmo em se tratando de contrato supostamente eivado de nulidade, uma vez que a devolução das quantias pagas por obra já executada implicaria no locupletamento indevido da Administração Pública, em frontal inobservância ao princípio da moralidade administrativa.

270. Também nesse sentido, a CTIS apresentou doutrina que defende o ressarcimento ao contratado de valores correspondentes aos serviços por ele prestados, mesmo em atos realizados pela Administração que não estejam de acordo com a lei (peça 27, p. 61-62).

271. A CTIS assevera que igual conclusão pode ser dispensada à devolução de valores recolhidos a título de tributos (peça 27, p. 62).

272. Ela finaliza argumentando que restou de todo evidenciado que a diferença entre os preços praticados por ela e pela Finatec repousa, justamente, no lucro e na incidência tributária. Com efeito, defende que impor a ela a devolução de valores correspondentes aos tributos recolhidos ao próprio Estado representaria *bis in idem*, o que também não é tolerado pela ordem jurídica.

273. **Exame Técnico:** A CTIS reforça a tese de que não cabe a ela devolução de valores, pois, assim, o INSS estaria sendo indevidamente beneficiado pelos serviços que ela executou.

274. No caso concreto, no entanto, é importante frisar que não se pediu a devolução dos valores correspondente aos serviços por ela prestados, mas sim dos valores pagos a maior, indevidamente, em face do princípio da economicidade, tendo em vista de que, a princípio, teria sido beneficiária dos valores majorados, devendo, pois, recompor os cofres públicos, conforme determina o art. 16, § 2º, da Lei 8.433/92.

275. Portanto, não há de se falar de enriquecimento ilícito do INSS com a devolução de valores tidos como superfaturados, apurados no âmbito do presente processo, não assistindo razão à CTIS em afirmar que está sendo forçada a devolver valores que, segundo ela, tão somente se refeririam ao lucro auferido e aos tributos recolhidos relativamente à execução do contrato.

276. Contudo, em face do acolhimento do argumento prestado pela empresa com relação às divergências existentes entre os itens que compunham a sua proposta de preços e a da FUB/Finatec (margem de lucro e tributos incidentes), será proposta a exclusão de sua responsabilidade pelos valores a serem ressarcidos aos cofres do INSS, uma vez que não há indicação de que sua proposta estivesse superfaturada. Diante disso, o argumento em análise perde seu objeto.

277. **Alegações de defesa:** Entre as p. 62-63 da peça 27, a CTIS defende a inexistência de responsabilidade subsidiária dela, em face da inaplicabilidade do art. 25, parágrafo único, da Lei Federal 8.666/93.

278. A CTIS ressalta trecho do parecer exarado pelo MP-TCU, em que há a afirmação de que existe responsabilidade subsidiária da empresa por atos praticados por gestores públicos, com base no referido artigo (peça 27, p. 63-64).



279. Ela assevera, em primeiro lugar, já haver demonstrado que não houve superfaturamento, e que a relação jurídica havida entre a CTIS e a Unesco não se fez por meio de dispensa, mas, sim, por meio de contratação decorrente de licitação. A relação formada, segundo defende a empresa, é absolutamente distinta daquela travada entre o INSS e a Unesco. (peça 27, p. 64).

280. **Exame Técnico:** Em face do acolhimento da alegação de defesa apresentada pela CTIS com relação às divergências existentes entre os itens que compunham a sua proposta de preços e a da FUB/Finatex (margem de lucro e tributos incidentes), será proposta a exclusão de sua responsabilidade pelos valores a serem ressarcidos aos cofres do INSS, razão pela qual o argumento em análise perde importância.

281. **Proposta de encaminhamento:** 1) Acolher as alegações de defesa da empresa CTIS, afastando a sua responsabilidade pelo recolhimento do débito apurado.

3.4 – Análise das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Crésio de Matos Rolim:

282. Frisa-se, de início, que o Sr. Crésio de Matos Rolim – Presidente do INSS à época foi o responsável pela assinatura do Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica 01/98.

283. Com relação a este responsável, verifica-se que os Ofícios 1212/2011 e 1213/2011, inicialmente enviados a ele, retornaram dos Correios com observação de ausente (peça 27, p. 27-28). Esta Secretaria, então, remeteu ao Sr. Crésio de Matos Rolim os Ofícios 1862/2011, 1863/2011, 1870/2011 e 1871/2011 (peça 28, p. 18-27). Observa-se, contudo, que todos os esses ofícios retornaram dos Correios sem que houvesse o seu devido recebimento por parte do responsável (peça 28, p. 28-35).

284. Posteriormente, em nova tentativa de localizar o responsável, a 5ª Secex expediu os Ofícios 451/2012 e 456/2012 (peças 48 e 49). O Ofício 451/2012 foi, então, recebido pelo Sr. Cláudio Flores Rolim, representante legal do Sr. Crésio de Matos Rolim (peça 53).

285. Importante frisar que, por meio do Termo de Recebimento de Cópias (peça 50, p. 1), o Sr. Crésio de Matos Rolim obteve cópia digitalizada do presente processo, o que demonstra sua ciência com relação à citação feita por este Tribunal de Contas.

286. Feitas estas considerações, passaremos a analisar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável (peça 54).

287. **Alegações de defesa:** Inicialmente, o Sr. Crésio de Matos Rolim argumenta que o valor cobrado já prescreveu, conforme justificativas transcritas a seguir (peça 54, p. 2-4):

De logo, importa consignar que o valor cobrado está manifestamente prescrito ou, como se quiser, decadente, uma vez que, por qualquer ângulo que se analise a questão, o prazo prescricional de cinco anos de há muito se findou, porque os fatos narrados ocorreram há mais de doze anos, valendo ressaltar que estamos no trato de diferença de salário pago aos seus beneficiários.

É fácil verificar, desde o início, que, ao tempo da conclusão da TCE, já se encontrava decaída ou prescrita a possibilidade do Defendente ser punido.

Não fosse sob esta ótica, incidiria no caso a norma do art. 1º do Decreto nº 20.910/32, que estabelece o prazo de cinco anos da ocorrência do fato ou do seu conhecimento para a adoção de qualquer medida da Fazenda Pública, visando à aplicação de sanção, ressarcimento ou a cobrança do crédito que entenda pertinente, regra que se aplica, *contrario sensu*, também, ao Poder Público, quando pretende cobrar importâncias dos administrados, ou promover demanda que Importe multa ou débito.



(...)

Nessa perspectiva, forçoso concluir que, então, não seria mais possível a essa Corte punir o Defendente, tudo consoante o art. 54 da Lei Federal nº 9.784/99. Prevê o dispositivo citado:

Art. 54 - O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º- No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2- Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

288. **Análise:** Primeiramente, cabe contextualizarmos a legislação citada pelo responsável para definirmos o seu alcance e a aplicabilidade ao caso sob análise.

289. O Decreto 20.910/32 regula a prescrição quinquenal. O seu artigo 1º assim prevê:

Art. 1º - As dívidas passivas da união, dos estados e dos municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

290. Como se extrai do conteúdo do artigo 1º, a prescrição de que trata se refere aos casos em que a entidade estatal figura no polo passivo da demanda. Ou seja, a prescrição aqui incide sobre qualquer direito e ação que um interessado tenha contra entidade federal, estadual ou municipal.

291. À luz desse entendimento, fica claro que o Decreto 20.910/32 não se aplica ao caso concreto, pois aqui o débito imputado ao responsável se constituirá em dívida ativa de uma entidade federal, o INSS. O responsável é que ocupa o polo passivo da demanda, e não a entidade federal.

292. Esse entendimento tem sido corroborado por muitos julgados desta Corte de Contas (Acórdãos 6641/2009 – 1ª Câmara, 851 – 1ª Câmara, 71/2000 - Plenário).

293. Além disso, importante frisar que o art. 37, § 5º, da Constituição Federal prevê que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

294. No tocante ao ressarcimento ao erário dos débitos imputados aos responsáveis, cumpre registrar que o Supremo Tribunal Federal, no MS-2610/DF, deu interpretação acerca da imprescritibilidade das ações de ressarcimento em favor do erário, no caso de prática de atos irregulares, com base no art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

295. Portanto, não há prescrição de ação que vise ao ressarcimento ao erário em função de débitos imputados a um responsável.

296. Com a aprovação do Acórdão 2709/08 – Plenário, que julgou incidente de uniformização de jurisprudência votado na sessão de 26/11/2008, o TCU firmou entendimento no sentido de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN TCU 56/2007, que assim dispõe:



Art. 5º A tomada de contas especial somente deve ser instaurada e encaminhada ao Tribunal quando o valor do dano, atualizado monetariamente, for igual ou superior à quantia fixada pelo Tribunal para esse efeito.

(...)

§ 4º Salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso, nos termos do art. 1º, § 1º.

297. Dessa forma, o argumento apresentado pelo Sr. Crésio de Matos Rolim, de que a possibilidade de sofrer punição já prescreveu não procede.

298. Também é improcedente o argumento de que esta Corte de Contas não possa mais punir o responsável, em face do exposto no art. 54 da Lei Federal 9.784/99, pois, em primeiro lugar, as decisões adotadas pelo TCU, no exercício da função de controle externo, não configuram autotutela administrativa e não se sujeitam, portanto, ao prazo decadencial estabelecido pelo art. 54 da Lei 9.784/1999, e, em segundo lugar, os fatos tidos como ilegais, ora tratados no presente processo, não foram, ainda, objeto de manifestação por este Tribunal de Contas, conforme já exposto nos parágrafos 75-90.

299. O Acórdão 6641/2009 – 1ª Câmara sintetiza as informações discutidas neste ponto:

“[Prestação de contas. Senac. Irregularidades. Decadência administrativa. Prescrição.]

[VOTO]

8. Compulsando os autos, observo que, em sua defesa, os responsáveis citados alegam, preliminarmente, que, ocorreu a decadência administrativa prevista no art. 54, § 1º, da Lei n. 9.784/1999, tendo em vista que há sete anos foram desligados das funções que exerciam junto ao Senac/DF.

9. Acerca dessa questão, é importante destacar que as decisões adotadas pelo TCU, no exercício da função de controle externo, não configuram autotutela administrativa e não se sujeitam, portanto, ao prazo decadencial estabelecido pelo art. 54 da Lei n. 9.784/1999.

10. Ademais, também no tocante ao ressarcimento ao erário dos débitos imputados aos responsáveis não há que se falar em prescrição. Nesse sentido, cumpre registrar que o Supremo Tribunal Federal, no MS-2610/DF, deu interpretação acerca da imprescritibilidade das ações de ressarcimento em favor do erário, no caso de prática de atos irregulares, com base no art. 37, § 5º, da Constituição Federal

11. No âmbito deste Tribunal, nos autos do TC-005.378/2000-2, foi suscitado incidente de uniformização de jurisprudência que culminou no Acórdão n. 2.709/2008 - Plenário, Sessão de 26/11/2008, que assim decidiu: (...).

"9.1. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressaltando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN/TCU n. 56/2007;"

9.2. remeter cópia do presente Acórdão (Relatório, Voto e Parte Dispositiva) à Comissão de Jurisprudência, nos termos do § 3º do art. 91 do Regimento Interno."

12. Dessa forma, entende-se que a decadência alegada pelos responsáveis não ocorreu, tendo em vista a não aplicação da Lei n. 9.784/1999, bem como da prescrição administrativa de 5 anos prevista no Decreto 20.910/32, nos processos de competência desta Corte de Contas. Ademais, em consonância com os entendimentos dados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Plenário desta



Corte, deve-se aplicar a imprescritibilidade das ações de ressarcimento em favor do erário, no caso de prática de atos irregulares, com base no art. 37, § 5º, da Constituição Federal.”

300. **Alegações de defesa:** O Sr. Crésio de Matos Rolim destaca que a matéria aqui tratada já foi devidamente apreciada por meio dos Acórdãos 168/2002 e 2526/2005, ambos da 2ª Câmara do TCU, no processo TC 014.077/2000-8 (peça 54, p. 4).

301. **Análise:** Já apresentamos nesta instrução (parágrafos 76 a 91) que os motivos pelos quais o responsável está sendo citado não foram objeto de discussão no TC 014.077/2000-8, nem no TC 011.244/1999-2, muito embora os questionamentos tenham relação com a celebração do acordo firmado com a Unesco e com a FUB/Finatec. O escopo desta TCE é bem definido e foi delimitado levando-se em consideração todos os processos nos quais os contratos celebrados entre o INSS, FUB/Finatec e Unesco/CTIS tinham sido objeto de análise no âmbito deste Tribunal de Contas.

302. A questão relativa ao prejuízo causado aos cofres do INSS em decorrência da contratação de recursos humanos com o mesmo padrão salarial e custos diferenciados, por conta da execução de dois contratos, e a cobrança indevida, pela Unesco, de custos de gestão do projeto, não haviam sido objeto de deliberação por parte deste Tribunal de Contas, o que invalida o argumento apresentado pelo responsável de que uma nova manifestação, por parte deste Tribunal de Contas, acerca do assunto discutido no presente processo, ofenderia o preceito constitucional da coisa julgada.

303. **Alegações de defesa:** O Sr. Crésio de Matos Rolim argumenta que não era, à época dos fatos, ordenador de despesas e que apenas assinou o Acordo Básico de Cooperação Técnica com a Unesco, pois a dispensa de licitação e a autorização da despesa foram aprovadas pelo Diretor de Administração e o ato ratificado pelo Diretor de Fiscalização e Arrecadação do INSS (peça 54, p. 5).

304. O responsável defende que, a partir da assinatura do ato, não cabia mais a ele gerenciar valores a serem pagos à mão de obra terceirizada, devendo a sua responsabilidade se limitar ao ato de assinatura (peça 54, p. 5).

305. Ele assevera que jamais poderia supor que os atos praticados por outros diretores poderiam estar em desconformidade com a lei, inclusive porque estavam amparados por parecer jurídico conclusivo e devidamente fundamentados (peça 54, p. 5).

306. **Análise:** A imputação de responsabilidade ao Sr. Crésio de Matos Rolim decorre da assinatura do Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica 01/98, feita por ele, na condição de Presidente do INSS à época.

307. Ao firmar o acordo, o responsável deu causa às irregularidades aqui discutidas, pois permitiu que a Unesco fosse contratada por preços sabidamente superiores aos previstos em contrato firmado com a FUB/Finatec, em vigor à mesma época, no que se refere aos cargos de Encarregado, Atendente Nível I e II, e que fossem pagos ao referido organismo internacional remuneração a título de custos de gestão.

308. Muito embora defenda o responsável que não poderia supor que os atos praticados por outros diretores estivessem em desconformidade com a lei, porque estavam amparados por parecer jurídico, a sua assinatura é um ato independente.

309. No que se refere ao parecer jurídico existente, o trabalho de consultoria jurídica visa apoiar as decisões a serem tomadas pelo administrador, mas não vinculam sua atuação. A decisão de firmar o acordo foi do Sr. Crésio de Matos Rolim, na condição de Presidente do INSS à época, e os efeitos produzidos em decorrência do acordo firmado derivam diretamente de sua conduta.



310. Dessa forma, a realização dos atos anteriores à assinatura do Acordo com a Unesco, assim como a manifestação da Procuradoria-Geral do INSS, não afastam a responsabilidade do Sr. Crésio de Matos Rolim sobre as irregularidades ocorridas.

311. **Alegações de defesa:** O Sr. Crésio de Matos Rolim apresentou argumentos que visam comprovar as diferenças existentes entre as contratações da Fub/Finatéc e Unesco/CTIS, e de que este Tribunal de Contas, inclusive, já teria reconhecido isso, conforme transcrito a seguir (peça 54, p. 6):

Destaque-se, também, que o contrato da FUB era apenas um contrato por prazo determinado e tinha como finalidade prover recepcionistas nas agências piloto e os seus funcionários tinham uma carga horária de seis horas. Já o acordo com a UNESCO era mais abrangente, com mão de obra mais qualificada e que trabalhavam em tempo integral, sendo de conhecimento amplo que a atuação da UNESCO contribuiu para o resultado altamente positivo que o INSS alcançou, principalmente devido à execução, pela UNESCO, dos projetos de Transformação dos Postos, Kit Segurado, Central de Concessão de Benefícios, PrevFone, que contribuíram sobremaneira para o combate à fraude, tudo como mostram o Relatório GT/PT/INSS/SBAGI221811; o Relatório da Coordenação do Seguro Social de 29 de novembro de 1929; o Relatório de Satisfação da Coordenação da Central de Concessão do Estado do Rio de Janeiro; e o Relatório de Maria da Conceição do Kit Segurado, todos anexados à defesa.

E essas diferenças entre os contratos foram reconhecidas por esse Eg. Tribunal de Contas nos autos do TC nº 001.834/2002-3 (doc. em anexo), o que esvazia por completo o objeto deste processo e também revela a existência de matéria já acobertada pelo manto da matéria vencida/coisa julgada.

312. **Análise:** Muito embora o responsável alegue que o objeto do contrato firmado com a FUB/Finatéc era diferente do firmado com a Unesco/CTIS, o fato é que o objeto de ambos era mão de obra para alocação de profissionais para o atendimento em diferentes postos do INSS, sendo que, na metodologia para o cálculo do débito, somente foram consideradas as categorias profissionais correlatas em ambos os contratos (Categorias – R.A. – NI – Recepcionista Atendente – Nível I, R.A – NII – Recepcionista Atendente - Nível II, e Encarregado/Supervisor).

313. O argumento de que os empregados alocados pela FUB/Finatéc exerciam suas atividades em locais diferentes aos alocados pela Unesco não é justificativa para se pretender diferenciar os contratos supracitados, pois o que importa é a categoria profissional contratada. Também não justifica a diferenciação no valor a ser pago, a título de salário, já que as categorias profissionais contratadas, elencadas na metodologia de cálculo do débito, eram as mesmas.

314. Repisa-se, somente foram comparadas categorias profissionais correlatas previstas em ambos os contratos e com jornadas de trabalho idênticas, conforme metodologia presente no Anexo 1 desta instrução (p. 60-61).

315. O responsável afirma que este Tribunal de Contas se manifestou favoravelmente à diferenciação entre os contratos supracitados no TC 001.834/2002-3, mas conforme se verifica na transcrição da instrução feita à época pela 4ª Secex, apresentada pelo responsável em sua defesa (peça 54, p. 11), a análise de preços foi efetuada com base na Nota Técnica/FSPAS/SFC/MF 229/2001 da Secretaria Federal de Controle Interno, acerca dos preços praticados entre o Contrato 24/98, firmado com a FUB/Finatéc, e o Contrato 88/2001, pactuado com a CTIS.

316. No presente processo, os Contratos CTIS utilizados para fins de comparação são anteriores ao Contrato 88/2001, pois foram firmados durante os exercícios de 1998 e 1999, e a metodologia para o cálculo do débito tem como uma de suas bases a Nota Técnica/DSPAS/SFC/MF 20/2000 da Secretaria



Federal de Controle Interno. Portanto, a metodologia exposta no Anexo I desta instrução, para o cálculo do débito, não é influenciada pelo Contrato 88/2001.

317. **Alegações de defesa:** O Sr. Crésio de Matos Rolim novamente defende que não era o ordenador de despesa e que sua responsabilidade deve se restringir ao ato por ele praticado, com base nos seguintes argumentos transcritos a seguir (peça 54, p. 6-8):

O Defendente não era ordenador de despesas e não executava projetos. Logo, sequer tinha obrigação ou responsabilidade de saber das diferenças salariais de empregados de empresas terceirizadas que prestavam serviço ao INSS.

Não consta nos autos deste processo ou de qualquer outro sequer um documento que comprove qualquer ato de ordenação de despesas praticado pelo Defendente, pelo simples fato de que não ser da sua competência funcional.

Na data da assinatura do convênio, o Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria nº 458, de 24 de setembro de 1991, já estabelecia a competência da Diretoria de Administração para a emissão do ato de ordenação de despesa, de acordo com o seu inciso I, do artigo 44.

(...)

Acresce a isso o fato de que o Defendente, na Qualidade de Diretor-Presidente do INSS, não executava projetos. Sobre o ponto, cumpre frisar que, nos termos dos artigos 29/31, da Portaria MPAS nº 6.247, de 28 de dezembro de 1999, a Diretoria de Administração continuou com a competência de execução das despesas.

Frise-se, ainda, que nos termos da citada Portaria 6.247, o INSS era dirigido por uma Diretoria Colegiada e o liame hierárquico dos seus Diretores não permitia que um Diretor executasse as atividades de outro. Não por outro motivo, o Decreto 3.081, de 10 de junho de 1999, que aprovou a estrutura regimental do INSS, determinou que todas as atribuições e responsabilidades das Diretorias e das Procuradorias ficavam limitadas às suas respectivas áreas de atuação, cabendo a cada Diretor responder pelos seus atos. E, no seu art. 6º, estabeleceu que as deliberações não eram aprovadas exclusivamente pelo Diretor-Presidente, mas sim pela maioria dos votos dos presentes, observado o quórum mínimo de três membros. Logo, além de não ser o ordenador de despesas, o Defendente, na qualidade de Diretor-Presidente, jamais poderia ser responsabilizado por uma gestão da Diretoria Colegiada.

O único ato praticado pelo Defendente foi assinar, na qualidade de Presidente do INSS, o acordo de cooperação técnica com a UNESCO. E somente o fez depois que outros Diretores concluíram todo o processo de inexigibilidade de licitação e de autorização de despesas, tudo com amparo em pareceres jurídicos dos órgãos competentes. Reforce-se, o Defendente apenas assinou o acordo de cooperação técnica com a UNESCO depois da conclusão, nos termos da lei, de todo o processo. E o fez amparado em portaria ministerial, pareceres jurídicos dos órgãos competentes subordinados à Advocacia Geral da União, razão pela qual jamais poderia supor que se tratava de um ato irregular.

318. **Análise:** A responsabilidade do Sr. Crésio de Matos Rolim reside no fato de ter firmado o Acordo de Cooperação Técnica com a Unesco, muito embora já estivesse em vigor, à época, contrato firmado com a FUB/Finatec. Na função de Presidente do INSS, pela importância que essa assume, e em função das responsabilidades inerentes a ela, consideramos que o responsável não poderia alegar desconhecimento da situação, pois a alta administração de qualquer entidade deve estar a par dos projetos e contratos firmados, ainda mais quando se referem às atividades finalísticas da instituição.

319. Os demais atos realizados por terceiros não excluem a responsabilidade do então Presidente do INSS por ter firmado a parceria com a Unesco, pois, além de serem ações independentes, as



irregularidades (dano ao erário) decorrem diretamente da assinatura do referido acordo. Por isso, as alegações de que o responsável não era nem ordenador nem executor do projeto não excluem a sua culpabilidade, porque há um nexo de causa entre o seu ato e o dano.

320. O fato de haver pareceres jurídicos a favor da avença também não exclui a responsabilidade do então Presidente do INSS, conforme já exposto nesta instrução (parágrafos 312 e 313).

321. **Alegações de defesa:** O Sr. Crésio de Matos Rolim argumenta que não tinha formação jurídica, de maneira que não possuía o conhecimento técnico necessário para ponderar sobre a contratação da Unesco, razão pela qual defende que não seria possível lhe exigir conduta diversa no caso e que, por isso, não há de se falar em dolo, conforme transcrito a seguir (peça 54, p. 8-9):

Ressalte-se que o Defendente não tinha formação jurídica e, logo, não gozava de conhecimentos técnicos e jurídicos sobre temas complexos, a exemplo da contratação de cooperação técnica com órgão internacional, como a UNESCO, razão pela qual não seria possível exigir-lhe conduta diversa, contrariando Parecer da Procuradoria Jurídica e contrariando os demais atos praticados pelo Diretor de Administração e pelo Diretor de Arrecadação, que atuou na qualidade de Presidente Substituto.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal, na linha de inteligência aqui desenvolvida, em sede do Inquérito n. 2.482-MG, se posicionou no sentido de que: O dolo, consubstanciado na vontade livre e consciente de praticar o ilícito penal, não se faz presente quando o acusado da prática de crime do art. 89 da Lei n. 8.666/93 ("Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou inexigibilidade") atua com fulcro em parecer da Procuradoria Jurídica no sentido da inexigibilidade da licitação (Informativo n. 655).

322. **Análise:** Em regra, não se pode alegar desconhecimento de lei a fim de se escusar da responsabilidade pela prática de ato ilegal.

323. Não se está discutindo, no presente processo, a legalidade da dispensa de licitação efetuada quando da contratação da Unesco, por isso o argumento de que o assunto seria complexo e que, dessa forma, não se poderia exigir do responsável conduta diversa da sugerida pela consultoria jurídica do INSS não tem relação com o fato de ter o Sr. Crésio de Matos Rolim firmado a avença com o organismo internacional embora houvesse contrato já firmado com a FUB/Finatec.

324. Contudo, a dispensa indevida de licitação, por sua vez, levou ao pagamento da taxa de administração à Unesco, uma das causas do débito apurado. Nesse caso, ainda que houvesse parecer jurídico favorável à realização do Acordo de Cooperação, a responsabilidade persiste, pois o trabalho de consultoria jurídica visa apoiar as decisões a serem tomadas pelo administrador, mas não vinculam sua atuação. A decisão de firmar o acordo foi do Sr. Crésio de Matos Rolim, na condição de Presidente do INSS à época, e os efeitos produzidos em decorrência do acordo firmado derivam diretamente de sua conduta.

325. Além disso, a IN 01/97, em seu art. 8º, inciso I, é textual ao vedar o pagamento de taxa de administração nos convênios/acordos firmados. Portanto, não se trata de uma situação controversa que ensejasse dificuldades em se estabelecer o seu alcance no caso concreto.

326. **Alegações de defesa:** O Sr. Crésio de Matos Rolim alega que, se não tivesse assinado o acordo, estaria sujeito a processo administrativo por omissão perante a administração pública e ao Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social (peça 54, p. 8-9).



327. **Análise:** Esses argumentos não procedem, pois, no caso em tela, a decisão de celebrar o Acordo de Cooperação com a Unesco é do próprio responsável, na condição de Presidente do INSS à época.

328. Além disso, não há nenhuma indicação ou prova de que o Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social tenha exigido à celebração do Acordo em questão e/ou nos moldes em que foi pactuado. E no que se refere ao poder hierárquico, que rege a atuação da Administração Pública, temos que o servidor não está subordinado incondicionalmente às ordens da chefia, uma vez que poderá deixar de fazê-lo quando diante de ordem manifestamente ilegal, aferível pelo indivíduo mediano. Ou seja, mesmo considerando-se a inexistente hipótese de que estivesse sendo cobrado pelo Ministro de Estado, o presidente do INSS não seria obrigado a assumir um ato administrativo ilegal.

329. **Alegações de defesa:** Entre as páginas 9-11 da peça 54, o Sr. Crésio de Matos Rolim alega que a matéria em análise já foi objeto de exame por este Tribunal de Contas, quando decidiu, por meio dos Acórdãos 1681/2002 e 2526/2005 (TC 014.007/2000-8), desconstituir a multa inicialmente aplicada, pois considerou não ter havido má-fé dos responsáveis, o que impediu a imputação de qualquer condenação.

330. O responsável apresentou excertos do voto exarado por meio do Acórdão 2526/2005-2ª Câmara, no qual apresenta os argumentos nos quais se sustentou esta Corte de Contas para considerar não haver má-fé dos responsáveis quando da contratação da FUB/Finatec (peça 54, p. 9-10).

331. Assim, o responsável argumenta que a matéria se reveste de coisa julgada, impossível, pois, de ser novamente apreciada por este Tribunal de Contas (peça 54, p. 10).

332. O Sr. Crésio de Matos Rolim defende, ainda, que, de maneira semelhante, também não é possível uma interpretação retroativa, nos termos do art. 29, XIII, da Lei 9.784/99, pois a discussão reaberta está lastreada em relatório de TCE feita pelo INSS, no qual foram apontadas divergências de salários entre os contratados pela FUB e a Unesco, sendo que isso já fazia parte da documentação apreciada no Acórdão 2526/2005 – 2ª Câmara do TCU, o que, segundo defende, seria uma tentativa de reviver assuntos já discutidos e apreciados por esta Corte de Contas (peça 54, p. 10).

333. O responsável acresce que as contas relativas ao exercício de 1998 já foram aprovadas pelo Tribunal de Contas da União, razão pela qual não poderia ser instaurada uma TCE pelo INSS e nem ter sido aberto o presente processo (peça 54, p. 10).

334. O Sr. Crésio de Matos Rolim defende que a matéria sob análise também foi objeto de discussão, no âmbito deste Tribunal de Contas, no TC 001.834/2002-3, oportunidade em que foi analisada a representação contra o INSS sobre possíveis irregularidades na contratação da empresa CTIS quando da renovação do Contrato 88/2001. Segundo defende, o TCU considerou que os preços praticados pela CTIS não seriam mais desfavoráveis que os praticados pela FUB, excetuando os custos relativos a categoria profissional “encarregado”. (peça 54, p. 11).

335. **Análise:** Já apresentamos nesta instrução (parágrafos 76 a 91) que os motivos pelos quais o Sr. Crésio de Matos Rolim e os demais responsáveis estão sendo citados não foram objeto de discussão no TC 014.077/2000-8, nem no TC 011.244/1999-2, muito embora os questionamentos tenham relação com a celebração do acordo firmado com a Unesco e com a FUB/Finatec. O escopo desta TCE é bem definido e foi delimitado levando-se em consideração todos os processos nos quais os contratos celebrados entre o INSS, FUB/Finatec e Unesco/CTIS tinham sido objeto de análise no âmbito deste Tribunal de Contas.



336. Assim, a questão relativa ao prejuízo causado aos cofres do INSS em decorrência da contratação de recursos humanos com o mesmo padrão salarial e custos diferenciados, por conta da execução de dois contratos, e a cobrança indevida, pela Unesco, de custos de gestão do projeto, não haviam sido objeto de deliberação por parte deste Tribunal de Contas, o que invalida o argumento apresentado pelo responsável de que uma nova manifestação, por parte deste Tribunal de Contas, acerca do assunto discutido no presente processo, ofenderia o preceito constitucional da coisa julgada.

337. Com relação à questão por ele suscitada a respeito da impossibilidade de se realizar uma interpretação retroativa, este Tribunal de Contas não está, no caso concreto, aplicando retroativamente uma nova interpretação, conforme pretende o responsável quando cita a norma prevista no art. 2º, XIII, da Lei 9.748/99, mas sim apurando a existência de débito aos cofres do INSS e os possíveis responsáveis, alicerçado no fato de que as ações de ressarcimento à Fazenda são imprescritíveis, com base nos argumentos expostos nos parágrafos 75 a 95 desta instrução.

338. No que se refere à alegação de que as contas relativas ao exercício de 1998 já foram aprovadas pelo Tribunal de Contas da União, razão pela qual não poderia ser instaurada uma TCE pelo INSS nem ter sido aberto o presente processo, consideramos que esse argumento carece de fundamento jurídico.

339. A Lei 8.443/92, em seu art. 35, III, prevê que, da decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei, quando fundada na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. O art. 206 do RITCU prevê que a decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária não constituirá fato impeditivo da aplicação de multa ou imputação de débito em outros processos, salvo se a matéria tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva, hipótese na qual o seu exame dependerá do conhecimento de eventual recurso interposto pelo Ministério Público.

340. A prestação de contas do INSS relativa ao exercício de 1998 (TC-009.014/1999-3) teve o seu julgamento definitivo em sessão realizada no dia 13/3/2012, por meio do Acórdão 1257/2012 – 1ª Câmara. Já a prestação de contas pertinente ao exercício de 1999 (TC 009.970/2000-5), teve seu julgamento final em 20/3/2012, mediante o Acórdão 1374/2012 – 1ª Câmara.

341. Portanto, no aspecto temporal, o mérito das contas supracitadas pode ser revisto pelo Tribunal de Contas, eis que o prazo para a interposição de recurso de revisão ainda é cabível, e, em face da superveniência das irregularidades aqui discutidas, que não foram ainda tratadas em nenhum processo no âmbito desta Corte, não há impedimento jurídico que macule a constituição da presente tomada de contas especial. Além disso, o art. 206 do RITCU define que a matéria não examinada em processos de tomadas de contas e prestação de contas, ainda que essas tenham sido julgadas, não impede a aplicação de multa e a imputação de débito.

342. Soma-se a isso o fato de que, conforme o artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, não há prescrição de ação que vise ao ressarcimento ao erário em função de débitos imputados a um responsável, o que seria suficiente embasamento jurídico para permitir a cobrança do débito apontado na presente instrução.

343. Por fim, com relação à afirmação de que o este Tribunal de Contas já havia se manifestado favoravelmente à diferenciação entre os contratos no TC 001.834/2002-3, verifica-se, na transcrição da instrução feita à época pela 4ª Secex, apresentada pelo responsável em sua defesa (peça 54, p. 11), que a análise de preços foi efetuada com base na Nota Técnica/FSPAS/SFC/MF 229/2001 da Secretaria



Federal de Controle Interno, acerca dos preços praticados entre o Contrato 24/98, firmado com a FUB/Finatec, e o Contrato 88/2001, pactuado com a CTIS. No presente processo, os Contratos CTIS utilizados para fins de comparação são anteriores ao Contrato 88/2001, pois foram firmados durante os exercícios de 1998 e 1999, e a metodologia para o cálculo do débito tem como uma de suas bases a Nota Técnica/DPSPAS/SFC/MF 20/2000 da Secretaria Federal de Controle Interno.

344. Portanto, a metodologia exposta no Anexo I desta instrução, para o cálculo do débito, não é influenciada pelo Contrato 88/2001.

345. **Alegações de defesa:** O Sr. Crésio de Matos Rolim trouxe diversas informações com o objetivo de demonstrar as diferenças que motivaram o pagamento de remunerações distintas nas contratações firmadas com a FUB e a Unesco.

346. Segundo esclarece, o relatório do INSS disponível no endereço eletrônico www.mpas.gov.br apresenta dados sobre a implantação de novas agências da Previdência Social, bem como diversos outros serviços, apresentando um quadro de obras concluídas e por concluir durante o período de 1998 a 2002 (peça 54, p. 11-12).

347. A seguir, o responsável afirma que os projetos de transformação dos postos, Kit Segurado, central de concessão de benefícios e Prevfone foram executados pela Unesco por meio de mão de obra mais qualificada, valendo-se de funcionários aposentados do INSS e os remanescentes da então recém extinta Inspetoria que era subordinada ao MPAS. O Sr. Crésio afirma que se tratava de um grupo de funcionários muito bem treinado, que executara serviços eficientes nas áreas de benefícios e auditoria para combate a fraudes. Assim, ele defende que isso demonstraria que o acordo da Unesco não tinha o mesmo objeto do contrato da FUB, cuja finalidade era prover de recepcionistas as agências piloto, e os seus funcionários tinham uma carga horária de seis horas. Eram contratos distintos, sendo o firmado com a Unesco mais abrangente, com mão de obra mais qualificada (peça 54, p. 12).

348. O responsável transcreveu informações constantes do Memo 285/Decapoio/INSS, de 8/5/2000 (peça 54, p. 12-13), no qual parte das afirmações apresentadas acima são apontadas. As transcrições feitas referem-se a esclarecimentos sobre a contratação de funcionários via Unesco/CTIS e seu treinamento, sobre o histórico de negociação dos valores a serem pagos pelos serviços prestados por algumas categorias profissionais e sobre a alocação de empregados contratados para a Auditoria do INSS, visando o combate às fraudes contra a Previdência Social ocorridas no Rio de Janeiro. O referido memorando encontra-se na peça 54, p. 35-44.

349. O Sr. Crésio de Matos Rolim afirma que os relatórios: a) Relatório GT/PT/INSS/SBAG/221/97 (peça 54, p. 54-55); b) Relatório da Coordenação do Seguro Social, de 29/11/1999 (peça 54, p. 47-48); c) Relatório de Satisfação da Coordenação da Central de Concessão do Estado do Rio de Janeiro (peça 54, p. 49-51); e d) Relatório de Maria da Conceição do Kit Segurado (peça 54, p. 53), todos anexados a esta defesa, mostram o quanto foi útil, para a obtenção do resultado esperado, a mão de obra terceirizada alocada por meio do contrato Unesco/CTIS.

350. **Análise:** Muito embora o responsável alegue que o objeto do contrato firmado com a FUB/Finatec era diferente do firmado com a Unesco/CTIS, o fato é que o objeto de ambos era mão de obra para alocação de profissionais para o atendimento em diferentes postos do INSS, sendo que, na metodologia para o cálculo do débito, somente foram consideradas as categorias profissionais correlatas em ambos os contratos (Categorias – R.A. – NI – Recepcionista Atendente – Nível I, R.A – NII – Recepcionista Atendente - Nível II, e Encarregado/Supervisor).



351. O local onde os empregados foram alocados, no âmbito do INSS, é irrelevante quanto ao valor do salário cobrado, que é determinado pela natureza/tipo do serviço a ser exercido, de maneira que não assiste razão ao responsável.

352. Por fim, com relação ao argumento de que a terceirização foi útil para a obtenção dos resultados almejados pelo INSS, esclareça-se que não se está questionando a efetividade dos serviços prestados, mas sim o ato de gestão antieconômico. Assim, mesmo que tenham sido obtidos resultados satisfatórios, isso não afasta a responsabilidade dos responsáveis pelo pagamento indevido de custos de gestão à Unesco, nem o pagamento, a esse organismo internacional, de preços sabidamente superiores aos praticados em contrato anteriormente firmado com a FUB/Finatéc, em vigor à mesma época, para os cargos de Recepcionista Atendente – Níveis I e II - e Encarregado/Supervisor.

353. Dessa forma, diante de tudo o que foi exposto, consideramos que o Sr. Crésio de Matos Rolim não logrou êxito em afastar a sua responsabilidade pelos fatos tidos como irregulares.

Proposta de encaminhamento: 1) rejeitar as alegações de defesa prestadas pelo Sr. Crésio de Matos Rolim (CPF: 049.901.455-34);

2) condenar o Sr. Crésio de Matos Rolim (CPF: 049.901.455-34), com base no art. 12, § 1º, da Lei 8.443/92, ao pagamento, no prazo de 15 (quinze) dias, solidariamente com os demais responsáveis, dos valores originais de R\$ 819.765,83, relativos à contratação da Unesco/CTIS por preços sabidamente superiores aos praticados em contrato anteriormente firmado com a FUB/Finatéc, em vigor à mesma época, para os cargos de Recepcionista Atendente – Níveis I e II - e Encarregado/Supervisor, e de R\$ 4.092.360,76, relativos ao pagamento indevido de custos de gestão àquele organismo internacional.

IV - INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

4.1 – Erro material:

354. O débito resultante do contrato de terceirização de mão de obra firmado entre o INSS e a Unesco/CTIS atingiu, em 31/12/2000, o montante de R\$ 900.291,53, conforme metodologia exposta no Anexo 1 dessa instrução (peça 23, p. 15).

355. Ocorre que, ao analisarmos nesta oportunidade a metodologia desenvolvida, observamos a ocorrência de erro no valor final apurado, por terem sido considerados no cálculo os preços decorrentes do reajuste contratual solicitado pela CTIS, a partir de 16/11/1999, sem levar em conta os valores fixados no contrato original.

356. Na metodologia original, pode-se observar que os preços constantes da coluna “Custo Localidade CTIS” apresentam os seguintes valores atribuídos às categorias profissionais contratadas (peça 23, p. 15):

Categoria Profissional	Custo Localidade CTIS
Supervisor	R\$ 3.908,80
RA-NI	R\$ 2.072,95
RA-NII	R\$ 2.716,62



357. Os valores indicados nessa tabela são os preços decorrentes do reajuste contratual ocorrido a partir de 16/11/1999. O contrato inicial, contudo, previa que o custo mensal por empregado, em cada uma das categorias profissionais, seria o seguinte (peça 34, p. 30):

Categoria Profissional	Custo Localidade CTIS
Supervisor	R\$ 3.425,91
RA-NI	R\$ 1.819,65
RA-NII	R\$ 2.384,67

358. Faz-se necessário, então, considerar na metodologia de cálculo do débito, os custos ocorridos entre a assinatura do contrato inicial firmado com a CTIS (15/11/1998) e a data em que passou a vigorar o reajuste (16/11/1999). A partir da data de reajuste, passam a valer os novos valores firmados.

359. Dessa forma, chega-se à nova metodologia indicada no Anexo 1 desta instrução, na qual se vislumbra que o débito decorrente da contratação da empresa CTIS, por preços superiores aos praticados no contrato FUB/Finattec, já vigente à época, é de R\$ 819.765,83.

360. Importante frisar que, com os ajustes efetuados, o débito se tornou inferior ao inicialmente calculado, sendo, pois, mais benéfico aos responsáveis, e, de outra via, os fatos pelos quais os responsáveis foram chamados a apresentar alegações de defesa permanecem inalterados. Por esses motivos, consideramos que a citação anteriormente realizada continua válida, sem prejuízo da ampla defesa dos responsáveis, o que dispensa o envio de novos ofícios de citação a eles.

4.2 - Boa-fé dos Responsáveis:

361. Os Contratos INSS/FUB/Finattec e INSS/Unesco/CTIS foram objeto de processos já julgados pelo TCU.

362. No TC 011.244/1999-2, foi examinado se a celebração e a execução do Contrato 24/98, firmado entre o INSS e a FUB, poderiam ter implicado infração de regras aplicáveis às licitações e à terceirização de serviços. Após várias manifestações (Decisão 219/2000, em 15/6/2000; Acórdão 409/2001 e Decisão 154/2001, ambos em 19/7/2001; Decisão 273/2001, em 10/9/2001; e, por fim, Acórdão 1692/2003 – 2ª Câmara, em 23/9/2003), o TCU concluiu que a terceirização decorrente do Contrato 24/98, celebrado entre o INSS e a FUB, estava em conformidade com o Decreto 2.271/1997 e foi desconstituída a multa que fora aplicada aos gestores, por se considerar, ao fim, que eles não agiram de má-fé ao aplicar indevidamente hipótese de dispensa de licitação.

363. Já no TC 014.077/2000-8, foram abordados o Acordo INSS/Unesco e o Contrato Unesco/CTIS, com enfoque sobre a conformidade desses pactos com normas de licitação e de terceirização. Também nesse caso, a 2ª Câmara do TCU (após prolação da Decisão 160/2002 e do Acórdão 168/2002, em 11/4/2002; e do Acórdão 2526/2005, em 6/12/2005) decidiu, no tocante à terceirização, apenas fazer determinações e, quanto à indevida dispensa de licitação, entendeu que os gestores não agiram de má-fé, e desconstituiu multa que lhes havia sido aplicada.



364. Dessa forma, com relação às questões que envolviam a legalidade da dispensa de licitação de ambas as contratações, este Tribunal de Contas já se posicionou em favor da ausência de má-fé dos gestores.

365. No caso em tela, em que se discute a ato de antieconômico materializado na contratação da empresa CTIS, via Unesco, por preços superiores aos praticados no contrato feito junto à FUB/Finatec, e com o pagamento indevido de custos de gestão ao referido organismo internacional, temos as seguintes ponderações a serem discutidas:

366. 1) os gestores do INSS já sabiam de antemão os valores pagos pelos serviços prestados pela FUB/Finatec, de maneira que não há justificativas para que tenham aceito pagar mais à Unesco/CTIS, pelos mesmos serviços;

367. 2) o pagamento indevido de custos de gestão à Unesco tem relação direta com a dispensa de licitação realizada para contratar esse organismo internacional. Em vez de contratar os serviços diretamente no mercado, o INSS optou pela intermediação da Unesco, que cobrou uma taxa de administração sobre o valor global do contrato. Este Tribunal de Contas, conforme comentado anteriormente, entendeu, no TC 014.077/2000-8, que os gestores não agiram de má-fé, e desconstituiu multa que lhes havia sido aplicada em face da indevida dispensa de licitação, conforme Acórdão 2.526/2005 - Segunda Câmara.

368. Portanto, temos duas situações antagônicas: uma é o fato de que não se poderia alegar boa-fé dos gestores no pagamento a maior pelos serviços a serem prestados pela CTIS, via Unesco, tendo em vista que já tinham prévio conhecimento acerca dos valores firmados com a FUB/Finatec; a outra, é o entendimento já firmado por esta Corte de Contas de que os gestores não agiram de má-fé ao optarem pela dispensa indevida de licitação, que, por sua vez, levou ao pagamento da taxa de administração à Unesco.

369. Como o entendimento a ser firmado por este Tribunal de Contas, acerca da boa-fé ou não dos gestores, em regra, é uno, não sendo possível dissociá-lo em partes em função das causas que ensejaram o débito, propomos, então, que seja considerada, no presente caso, **a boa-fé dos gestores**, uma vez que essa Corte assim se posicionou nos Processos TC 011.244/1999-2 e TC 014.077/2000-8. Com base nesse entendimento, propomos que seja afastada a aplicação de multa com base no art. 57 da Lei 8.443/92.

370. Com a proposta de que seja reconhecida a boa-fé dos responsáveis, por este Tribunal de Contas, sugeriremos, em nosso encaminhamento, a adoção de medidas baseadas na sistemática prevista no art. 202, §§ 2º ao 5º, do RITCU, transcrita a seguir:

Art. 202. Verificada irregularidade nas contas, o relator ou o Tribunal:

§ 2º Na oportunidade da resposta à citação, será examinada a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável e a inexistência de outra irregularidade nas contas.

§ 3º Comprovados esses requisitos e subsistindo o débito, o Tribunal proferirá, mediante acórdão, deliberação de rejeição das alegações de defesa e dará ciência ao responsável para que, em novo e improrrogável prazo de quinze dias, recolha a importância devida.

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva e dará quitação ao responsável.

§ 5º O ofício que der ciência ao responsável da rejeição das alegações de defesa deverá conter expressamente informação sobre o disposto no parágrafo anterior.



4.3 – Considerações Finais:

371. Na instrução anterior, além da citação dos responsáveis, foi proposto que este Tribunal de Contas fizesse determinação e alertas ao INSS (peça 23, p. 13-14). No despacho constante da peça 25, p. 15, o Ministro-Relator José Múcio Monteiro se manifestou somente sobre a realização das citações. Consideramos ser oportuno, na atual fase processual, que a determinação e os alertas sejam parte do encaminhamento.

372. Também na instrução anterior, informamos que a Secex-5 adotaria medidas para solicitar o apensamento, ao presente processo, do TC 014.077/2000-8, no qual foram abordados o Acordo INSS/Unesco e o Contrato Unesco/CTIS, com enfoque sobre a conformidade desses pactos com as normas de licitação e de terceirização. Contudo, após a análise das alegações de defesa, consideramos que não se mostra mais necessária tal medida, eis que as informações que se encontram nos autos são suficientes ao pleno entendimento dos fatos.

373. Ante a imunidade absoluta de jurisdição da Unesco defendida pela MP junto ao TCU, faz-se necessária a exclusão dessa do rol de responsáveis desta TCE.

374. Por fim, caso este Tribunal de Contas **não reconheça a boa-fé** dos responsáveis, as ocorrências aqui apontadas podem ter reflexos nas contas do INSS, relativas aos anos de 1998 e 1999 (TC 009.014/1999-3 e TC 009.970/2000-5 respectivamente), nos quais os contratos FUB/Finatex e Unesco/CTIS foram firmados e/ou prorrogados.

375. Na prestação de contas de 1998, este Tribunal de Contas, por meio do Acórdão 1257/2012–1ª Câmara, julgou regulares com ressalvas as contas de diversos responsáveis, entre os quais, os Senhores Crésio de Matos Rolim e Raul Christiano de Sanson Portella. Já na prestação de contas de 1999, esta Corte, por intermédio do Acórdão 2.343/2011 – 1ª Câmara, julgou regulares com ressalva as contas dos dois responsáveis supracitados e, por meio do Acórdão 1374/2012 – 1ª Câmara, arquivou o processo. O Sr. Luiz Alberto Lazinho não consta no rol de responsáveis dessas contas.

376. Dessa forma, caso este Tribunal de Contas venha a julgar irregulares as contas dos responsáveis Sr. Raul Christiano de Sanson Portella e Sr. Crésio de Matos Rolim, este processo deverá ser submetido, em momento posterior, ao Douto MP-TCU para que avalie a necessidade e a conveniência de interpor recurso de revisão, compreendendo o pedido de reabertura de contas relativas aos anos de 1998 e 1999 (TC 009.014/1999-3 e TC 009.970/2000-5, respectivamente).

377. Por fim, cumpre ressaltar que o art. 161 do RITCU prevê que, havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas, e não aproveitará no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

378. À exceção da empresa CTIS, os demais responsáveis não lograram êxito em justificar a contratação antieconômica dessa empresa, conforme exposto amplamente nessa instrução.

379. O acolhimento das alegações de defesa da CTIS, conforme analisado nesta instrução, não aproveita aos demais responsáveis solidários, pois a irregularidade em si persiste, eis que o ato de gestão antieconômico não foi excluído, materializando-se no pagamento indevido de custos de gestão à Unesco, e na contratação da empresa CTIS, por preços superiores aos que eram pagos, à época, em contrato anterior firmado com a FUB/Finatex, para as categorias profissionais de Recepcionista Atendente – Níveis I e II - e Encarregado/Supervisor.



V – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em face do exposto, propomos à consideração superior o seguinte:

1) excluir do rol de responsáveis desta TCE a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), ante a imunidade absoluta de jurisdição dessa, em face dos argumentos expostos pelo MP junto ao TCU;

2) acolher as alegações de defesa da empresa CTIS Informática Ltda. (CNPJ: 01.644.731/0001-32);

3) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Senhores Luiz Alberto Lazinho (CPF: 440.224.178-20) – Presidente-Substituto do INSS à época, Raul Christiano de Sanson Portella (CPF: 010.946.377-34) – Diretor Patrimonial do INSS à época e Crésio de Matos Rolim – Presidente do INSS à época (CPF 049.901.455-34);

4) fixar novo e improrrogável prazo, com fulcro no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, §3º, do Regimento Interno do TCU, de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para que, na forma do art. 214, inciso III, alínea ‘a’ também do RITCU, os Srs. Crésio de Matos Rolim – Presidente do INSS à época (CPF 049.901.455-34), Luiz Alberto Lazinho (CPF: 440.224.178-20) – Presidente-Substituto do INSS à época e Raul Christiano de Sanson Portella (CPF: 010.946.377-34) – Diretor Patrimonial do INSS à época, efetuem e comprovem perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS das importâncias a seguir discriminadas, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até o dia do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

i) solidariamente, do débito equivalente à quantia de R\$ 819.765,83, atualizada monetariamente, calculados a partir de 31/12/2000 até a data do recolhimento, devido ao pagamento, no âmbito do Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica 1/1998 (e de seu 1º Termo de Ajuste), firmado entre o INSS e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), de preços sabidamente superiores na contratação da empresa CTIS Informática Ltda pela Unesco quando comparados com os preços previstos no Contrato 24/98, firmado entre o INSS e a Fundação Universidade de Brasília – FUB (que subcontratou a Finatec), em vigor à mesma época, para os mesmos cargos (categorias profissionais de Recepcionista Atendente – Níveis I e II - e Encarregado/Supervisor) e com o mesmo objeto;

ii) solidariamente, dos débitos equivalentes às seguintes quantias, atualizadas monetariamente, calculados a partir das datas apontadas até a data do recolhimento, pelos pagamentos indevidos a título de custos de gestão, no âmbito do Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica 1/1998 e de seu 1º Termo de Ajuste, à Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), em desacordo com o art. 8º, inciso I, da IN 01/97;

Data	Custos de gestão
14/1/1999	99.378,40
10/2/1999	122.387,71
31/3/1999	114.765,31
27/4/1999	114.765,31
31/5/1999	114.765,31
7/6/1999	114.765,31
9/8/1999	114.765,31



9/8/1999	114.765,31
14/10/1999	114.765,31
3/11/1999	153.200,00
10/12/1999	153.200,00
16/12/1999	189.695,00
4/2/2000	214.100,00
4/2/2000	238.750,00
24/2/2000	238.750,00
29/3/2000	238.750,00
25/5/2000	238.750,00
25/5/2000	238.750,00
3/10/2000	279.609,71
1/11/2000	282.559,29
6/12/2000	238.734,67
17/1/2001	362.388,82

5) cientificar os Srs. Luiz Alberto Lazinho (CPF: 440.224.178-20), Raul Christiano de Sanson Portella (CPF: 010.946.377-34) e Crésio de Matos Rolim (CPF 049.901.455-34) de que a liquidação tempestiva dos débitos, atualizados monetariamente, saneará o processo e permitirá que as respectivas contas neste processo sejam julgadas regulares com ressalvas, dando-lhe quitação, nos termos do § 4º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, mas que o não recolhimento ensejará a condenação dos responsáveis em débito, cujo valor estará sujeito também à incidência de juros, e o julgamento das contas pela irregularidade;

6) determinar ao INSS que adote, no prazo de 90 (noventa) dias, providências para a restituição do saldo de R\$ 57.888,92, com os devidos acréscimos legais, por parte da Unesco, relativo ao Projeto 914BRA3001, informando no mesmo prazo ao TCU as medidas adotadas;

7) dar ciência ao INSS:

i) de que é vedada a transferência de saldos remanescentes de recursos de um projeto para outro, uma vez que é vedada a utilização desses, ainda que em caráter emergencial, em finalidade diversa da estabelecida no instrumento firmado, conforme dispõe o art. 52, inciso IV, da Portaria Interministerial 507/2011;

ii) de que a autorização da continuidade de repasses após o final da vigência de acordo, convênio ou congênere, sem a devida formalização de instrumento jurídico pertinente, fere o princípio da formalidade dos atos administrativos, traduzido no parágrafo único do artigo 60 da Lei 8.666/1993, exigência essa que deve ser observada também nos acordos de cooperação técnica financiados por recursos exclusivamente nacionais, evitando, assim, o pagamento por despesas realizadas após a vigência do acordo, conforme determina o art. 52, inciso VI, da Portaria Interministerial 507/2011.

5ª Secex, em 20/8/2012

Assinado eletronicamente
Claudio Pires dos Santos
AUFC – Matr. 6536-6



ANEXO 1

1 Categoria	2 Localidade	3 Tempo de Serviço	4 Custo Localidade CTIS	5 Custo Localidade FUB/Finatec	6 Diferença Custo (4) - (5)	7 Quant. Empregados Contratado	8 Tempo de Serviço Prestado - Meses	9 Tempo de Serviço Prestado - Meses Fração	10 Tempo de Serviço Prestado - Meses Total (8) + (9)	11 Débito (6) x (7) x (10)
Supervisor	BA	08/03/99 a 15/11/99	3.425,91	2.951,48	474,43	2	8	0,30	8,30	7.875,54
Supervisor	BA	16/11/99 a 31/12/00	3.908,00	2.951,48	956,52	2	13	0,50	13,50	25.826,04
Supervisor	BA	18/12/98 a 15/11/99	3.425,91	2.951,48	474,43	2	10	0,97	10,97	10.408,99
Supervisor	BA	16/11/99 a 31/12/00	3.908,00	2.951,48	956,52	2	13	0,50	13,50	25.826,04
RA - NI	PE	17/03/00 a 31/12/00	2.072,95	1.102,75	970,20	2	9	0,48	9,48	18.394,99
RA - NI	DF	09/12/99 a 31/12/00	2.072,95	1.497,72	575,23	6	12	0,77	12,77	44.074,12
RA - NI	DF	03/02/00 a 31/12/00	2.072,95	1.497,72	575,23	2	10	0,93	10,93	12.574,53
RA - NI	DF	07/02/00 a 31/12/00	2.072,95	1.497,72	575,23	2	10	0,79	10,79	12.413,46
RA - NI	DF	15/03/00 a 31/12/00	2.072,95	1.497,72	575,23	2	9	0,55	9,55	10.986,89
RA-NII	BA	04/03/99 a 15/11/99	2.384,67	1.404,21	980,46	20	8	0,43	8,43	165.305,56
RA-NII	BA	16/11/99 a 31/12/00	2.716,62	1.404,21	1.312,41	20	13	0,50	13,50	354.350,70
RA-NII	BA	01/11/99 a 15/11/99	2.384,67	1.404,21	980,46	1	0	0,50	0,50	490,23
RA-NII	BA	16/11/99 a 31/12/00	2.716,62	1.404,21	1.312,41	1	13	0,50	13,50	17.717,54
RA-NII	BA	01/03/00 a 31/12/00	2.716,62	1.404,21	1.312,41	1	10	0,00	10,00	13.124,10
RA-NII	BA	06/12/99 a 31/12/00	2.716,62	1.404,21	1.312,41	1	12	0,84	12,84	16.851,34
RA-NII	BA	09/11/99 a 15/11/99	2.384,67	1.404,21	980,46	1	0	0,23	0,23	225,51
RA-NII	BA	16/11/99 a 31/12/00	2.716,62	1.404,21	1.312,41	1	13	0,50	13,50	17.717,54
RA-NII	BA	10/08/99 a 15/11/99	2.384,67	1.404,21	980,46	2	1	0,23	1,23	2.411,93
RA-NII	BA	16/11/99 a 31/12/00	2.716,62	1.404,21	1.312,41	2	13	0,50	13,50	35.435,07
RA-NII	BA	18/08/99 a 15/11/99	2.384,67	1.404,21	980,46	1	0	0,97	0,97	951,05
RA-NII	BA	16/11/99 a 31/12/00	2.716,62	1.404,21	1.312,41	1	13	0,50	13,50	17.717,54
RA-NII	DF	06/12/99 a 31/12/00	2.716,62	2.008,90	707,72	1	12	0,84	12,84	9.087,12
									Total:	819.765,83

Obs: 1) Tendo em vista que diversos empregados tiveram os seus respectivos contratos iniciados durante o mês, a coluna 9 (nove) tem como objetivo fazer o ajuste do tempo, com base no número de dias efetivamente trabalhados no mês em que ocorreu a contratação (*pro-rata*). Ex.: Na linha referente ao 1º Atendente RA-NI, indicado na tabela, temos como tempo de serviço prestado 9 meses inteiros (1/4/2000 a 31/12/2000), mais a fração correspondente a 15 em 31 dias do mês de março de 1999 ($15/31 = 0,48$ mês), perfazendo um total de 9,48 meses trabalhados. 2) Ressaltamos que foi adotado, nos casos em que havia simultaneamente fração correspondente a



dois meses distintos, o mês como tendo 30 dias; 3) Quando a fração de dias é superior a um número inteiro, procedemos à soma de uma unidade na coluna “tempo de serviço prestado - meses”, ficando o resto da divisão indicado na coluna “tempo de serviço prestado meses – fração”.