

## VOTO

Em exame tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, em virtude de supostas irregularidades na aplicação dos recursos repassados por essa autarquia à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - Unesco, no âmbito do Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica 1/1998 e de seu Primeiro Termo de Ajuste, celebrados em 21/09/1998.

2. Os objetivos de tal acordo eram, em suma, os seguintes: dimensionamento qualitativo e quantitativo das unidades de recepção e de atendimento dos postos do INSS, com a finalidade de proporcionar uma prestação de serviço ágil e eficiente a seu público-alvo; estruturação qualitativa e quantitativa das unidades de operação de microinformática dos postos de atendimento do INSS, proporcionando maior eficiência e eficácia no fluxo das informações e da documentação de acompanhamento e apoio; reformulação qualitativa e quantitativa das unidades de resposta audível nas centrais de informações da previdência social, possibilitando um atendimento mais eficiente e ágil às demandas telefônicas; desenvolvimento de uma cultura de cobrança de atendimento por parte do público-alvo, mediante a divulgação dos direitos e obrigações dos segurados e contribuintes e da criação de canais idôneos de comunicação entre o cidadão e o INSS; estruturação de uma metodologia de avaliação, especificamente diagramada para este fim, dos processos, dos resultados e do impacto da implantação do modelo de gestão dos serviços do INSS.

3. Para viabilizar o acordo, a Unesco, mediante processo licitatório, contratou a empresa CTIS Informática Ltda. (atualmente com a denominação de CTIS Tecnologia S/A).

4. Após os devidos exames feitos no âmbito do controle interno (Secretaria Federal de Controle Interno) e do Tribunal (5ª Secex), conclui-se que, em tese, estaria caracterizado prejuízo ao erário, em função destas duas ocorrências: (a) aceite, no âmbito do acordo firmado entre o INSS e a Unesco, do pagamento de preços sabidamente superiores na contratação da empresa CTIS, quando comparados com os valores praticados no Contrato 24/1998, firmado entre essa autarquia e a Fundação Universidade de Brasília - FUB (que subcontratou a Finatec), em vigor à mesma época e com cargos e objeto similares (prejuízo estimado em R\$ 819.765,83); (b) pagamento indevido pelo INSS à Unesco de valores a título de custos de gestão, que, à época, totalizaria o montante de R\$ 4.092.360,76.

5. Citados os responsáveis e realizado o exame das alegações de defesa apresentadas, o auditor da unidade técnica formulou proposta de mérito no sentido de:

a) excluir do rol de responsáveis desta TCE a Unesco, ante a sua imunidade absoluta de jurisdição;

b) acolher as alegações de defesa da empresa CTIS;

c) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis pela assinatura do acordo e pagamentos indevidos Luiz Alberto Lazinho (ex-Presidente-Substituto do INSS), Raul Christiano de Sanson Portella (ex-Diretor Patrimonial do INSS) e Crésio de Matos Rolim (ex-Presidente do INSS), fixando novo e improrrogável prazo para que eles, solidariamente, recolham aos cofres do INSS os valores referentes: ao débito de R\$ 819.765,83, relativo ao pagamento, no âmbito do Acordo Básico de Cooperação e Assistência Técnica 1/1998 (e de seu 1º Termo de Ajuste), de preços sabidamente superiores na contratação da empresa CTIS pela Unesco quando comparados com os preços previstos no Contrato 24/1998, firmado entre o INSS e a FUB/Finatec, em vigor à mesma época, para os mesmos cargos (categorias profissionais de Recepcionista Atendente - Níveis I e II e Encarregado/Supervisor) e com objeto idêntico; aos débitos equivalentes a pagamentos indevidos a título de custos de gestão, no âmbito do mencionado acordo, violando o disposto no art. 8º, inciso I, da IN/STM 1/1997;

d) determinar ao INSS que adote, no prazo de 90 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 ao TCU sobre as medidas adotadas;

e) dar ciência ao INSS de que: é vedada a transferência de saldos remanescentes de recursos de um projeto para outro, uma vez que é proibida 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; a autorização da continuidade de repasses após o final da vigência de acordo, convênio ou congêneres, 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 mencionado dispositivo da Portaria Interministerial 507/2011.

6. O MP/TCU, pelos motivos expostos no parecer que fiz constar, na íntegra, do relatório precedente, concordou com os comandos a serem direcionados ao INSS, mas dissentiu, no essencial, do mérito e propôs acolher as alegações de defesa de todos os responsáveis.

7. Assiste razão ao representante do Ministério Público.

8. Com efeito, as alegações de defesa da CTIS e o exame que delas fez a 5ª Secex esclarecem o ponto fulcral da contenda, ao explicitar que a diferença de preços praticados pelas subcontratadas CTIS e Finatec, no âmbito das avenças que o INSS celebrou com a Unesco e a FUB, respectivamente, seria justificada pelo regime jurídico inerente a cada subcontratada, em função dos objetivos de obtenção ou não de lucro e, por corolário, do necessário tratamento tributário diferenciado que cada uma estaria submetida. Para ilustrar, registro aqui a missão de cada uma das organizações envolvidas, conforme declarado em suas páginas da internet: “CTIS - uma empresa, cuja missão é prover o mercado com produtos e soluções de tecnologia da informação”; “a Finatec é uma fundação que tem como missão atender às necessidades da sociedade por meio de ações de promoção e apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico, à pesquisa, à transferência de tecnologia e à pós-graduação, em apoio às atividades da Universidade de Brasília, observando os princípios de qualificação, competência, ética e excelência profissional”.

9. Os seguintes trechos da instrução da unidade técnica (peça 56), por si só, lastreiam a inteligência pelo afastamento do débito: “*a) 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 artigo 14, inciso X, c/c o artigo 13, inciso VIII, da Medida Provisória 2.158-25, de 24.8.2001. Essa mesma norma, neste último dispositivo, 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 artigo 3º, alínea ‘b’, da Lei Complementar 7/1970 e alterações seguintes; b) nas propostas de preços apresentadas pela Finatec 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; c) nas planilhas de custos apresentadas pela FUB/Finatec (peça 19, pp. 28/31), 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).*”

10. Ademais, a subcontração feita pela Unesco teve legitimidade, tendo em vista que esse organismo internacional realizou o devido certame com vistas a firmar contrato com empresa que deveria suprir as necessidades de mão de obra especializada para atuar nos postos de atendimento do INSS, tendo, inclusive, cientificado essa autarquia dos seguintes procedimentos que antecederam a contratação: os avisos de divulgação da licitação foram publicados em dois jornais diários de maior circulação nacional; 18 empresas interessadas atenderam aos avisos de chamada, sendo que quatro apresentaram os documentos exigidos, das quais a comissão especial de licitação pré-qualificou duas e, após examinar suas propostas à luz do critério de menor preço, adjudicou o objeto da licitação em favor da CTIS.

11. Nota-se, pois, que os parâmetros basilares para a verificação da conformidade dos preços pagos pela Administração Pública foram levados em conta.

12. Em relação aos valores transferidos pelo INSS à Unesco a título de custos de gestão, conforme bem explicitado pelo Procurador do MP/TCU, eles também podem ser tidos como legítimos.

13. Inicialmente, deve-se considerar que a aplicação da IN/STN 1/1997 ao acordo é apenas subsidiária. Portanto, é deveras elástica a exegese de que os pagamentos violaram o disposto no art. 8º, inciso I, dessa instrução normativa.

14. Além disso, o seguinte argumento da unidade técnica, utilizado como suporte para impugnar tal despesa e condenar os responsáveis à restituição, não me parece de todo válido: *“Os valores pagos a título de custos de gestão representam um dano efetivo ao erário, na medida em que não haveria esse gasto se o INSS tivesse, ao menos, realizado diretamente a licitação.”*

15. Ora, pode-se discutir o fato de que seria mais aconselhável que o INSS não fizesse o acordo de cooperação com a Unesco e procedesse diretamente ao recrutamento de pessoal ou de empresa fornecedora de mão de obra especializada. Todavia, uma vez firmada a avença com o organismo internacional, a autarquia, sob o princípio da legalidade, entre outros, não poderia se negar a pagar as remunerações devidas pelos serviços prestados pela Unesco.

16. Na análise desses desembolsos, devem ser sopesadas, igualmente, as vicissitudes da avença em comento e, entre outras questões, as que constam no parecer do representante do MP/TCU, com destaque para as seguintes: *“No caso de que ora se trata, porém, não se pode confundir a transferência de 10% com simples remuneração por serviços prestados pela Unesco, pois as despesas estavam contratualmente vinculadas ao objeto do acordo, sem margem para desvio de finalidade. Mesmo no âmbito dos convênios, a Portaria Interministerial 127/2008, em seu artigo 39, parágrafo único, já previa a possibilidade das despesas administrativas necessárias para a execução dos ajustes serem custeadas com os recursos públicos por eles repassados às entidades conveniadas, desde que preenchidas determinadas condições. (...) Veja-se, a propósito, no caso concreto, os esclarecimentos prestados pela Unesco, em maio de 2008, ante a notificação promovida pela CTCE [comissão de tomada de contas especial] do INSS (peça 8, pp. 31 e 41): ‘Sobre os custos de gestão, cabe lembrar que a incidência dos mesmos está prevista no documento jurídico assinado entre a Unesco e o INSS. Entende a Unesco que a Instrução Normativa 1/1997, aplicável a convênios firmados pela Administração Pública, não é aplicável aos projetos de cooperação, tendo em vista que não se trata de um convênio ou contrato administrativo – instrumentos próprios da relação contratual entre instituições nacionais, mas sim de um projeto de cooperação técnica com organismo internacional, regido por normas específicas’.”*

17. Portanto, correta é a conclusão do Procurador de que devem ser acolhidas as alegações de defesa de todos responsáveis. A posição do representante do MP/TCU, nestes autos, denota prestígio ao princípio da razoabilidade, o qual, em essência, preconiza que as decisões dos agentes e órgão públicos na pacificação de conflitos sejam ponderadas pelo bom senso, prudência, moderação e atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias dos atos questionados.

18. Por fim, consigno que, na instrução preliminar que consta da peça 23, a unidade técnica registrou que a comissão de tomada de contas especial do INSS apontou, também, outras impropriedades, tais como: realização de despesas após a vigência do ajuste, conquanto não fossem incompatíveis com o objeto pactuado; transferência de saldo remanescente de um projeto para outro; e não restituição à autarquia do valor de R\$ 57.888,92, referentes a saldo remanescente do Projeto 914BRA3001. Na linha de cognição das instruções e dos pareceres, entendo que devam ser exarados os devidos comandos à autarquia para, caso ainda não o tenha feito, tome providências para remediar e evitar tais ocorrências.

Diante do exposto, acolhendo em parte a proposta da 5ª Secex e, na íntegra, a do Ministério Público, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

19.

Diante do exposto, acolhendo em parte a proposta da 5ª Secex e, na íntegra, a do Ministério Público, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de novembro de 2012.

**JOSÉ MÚCIO MONTEIRO**  
Relator