

TC-014.276/2005-2

Natureza: Representação
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social
Interessada: 4ª Secretaria de Controle Externo

DESPACHO DO MINISTRO-RELATOR

Considerando a proposta de audiência formulada pela 4ª Secretaria de Controle Externo, às fls. 124/125, do volume principal;

Considerando a proposição adicional, tanto da unidade técnica quanto do Secretário-Geral de Controle Externo, de se remeter de imediato cópia do relatório de inspeção à CPMI "dos Correios", bem como a vários órgãos federais;

Considerando que, nessa fase processual, afigura-se mais apropriado dar ampla oportunidade ao responsável de esclarecer os fatos;

Determino que, preliminarmente, se promova a audiência sugerida pela 4ª SECEX, sem embargo de que se envie cópia do relatório de inspeção à CPMI "dos Correios", neste caso por força de conexão entre as questões tratadas nos presentes autos com aquelas investigadas pela aludida Comissão Parlamentar de Inquérito.

Gabinete do Ministro, em 14 de dezembro de 2005.


GUILHERME PALMEIRA

Ministro-Relator

| |
|--|
| RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS |
| Fls: 0011 |
| 3780 |
| Doc: |



Processo: TC nº014.276/2005-2
Natureza: Representação
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.
Interessada: 4ª Secex - 2ª Diretoria Técnica
Assunto: Consignação do pagamento de empréstimo em benefícios previdenciários.

Tratam os autos de representação oferecida pelo titular da 4ª. Secretaria de Controle Externo, Sr. Ismar Barbosa Cruz, com base no documento nº. 0000043933174 (vol.principal, fls. 1/2), que sugere a avaliação, pelo Tribunal, da regularidade e da observância dos princípios que regem a Administração Pública na condução dos convênios celebrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e pela Dataprev com diversas instituições financeiras, objetivando a consignação de descontos, nos pagamentos de benefícios previdenciários, de prestações de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil contraídas por pensionistas e aposentados da Previdência Social.

Antes da autuação do processo como Representação, foram obtidas informações a respeito da operação de consignação, por meio da realização de diligência, encaminhada pelo Ofício nº. 416/2005 (vol.principal, fl. 47), de 18/7/2005.

Após exame preliminar, o Ministro-Relator Guilherme Palmeira, por meio de despacho de 12/8/2005 (vol.principal, fl.100), determinou que o processo fosse autuado e que fossem adotadas as medidas necessárias à instrução da matéria.

A presente instrução refere-se ao resultado da inspeção realizada nos dias 17 a 23/8/2005, autorizada por meio da Portaria n.º 1.243, de 15/08/2005 (vol.principal, fl.101), com o objetivo de verificar a existência de possíveis irregularidades.

Da Consignação

1 Objetivo

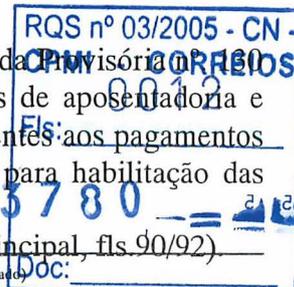
Segundo o INSS, o objetivo do programa de consignação é facilitar o acesso de aposentados e pensionistas a operações de crédito com taxas de juros menores do que as praticadas usualmente no mercado. Em linhas gerais, a consignação em tela consiste no desconto pelo INSS, nos pagamentos de benefícios previdenciários, de prestações de empréstimos, financiamentos e arrendamentos mercantis contraídos pelos titulares de benefícios, para crédito da respectiva instituição financeira.

As instituições financeiras interessadas em participar desse programa devem firmar convênio com o INSS e com a Dataprev.

2 Amparo legal

Inicialmente, a operação de consignação teve amparo legal na Medida Provisória nº 2.188-11 (vol.principal, fls. 83/85), de 17/9/2003, que facultou aos titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social - RGPS autorizar descontos referentes aos pagamentos supra citados, cabendo ao INSS dispor, em ato próprio, sobre as formalidades para habilitação das instituições.

O Decreto nº 4.862, de 21/10/2003, regulamentou a matéria (vol.principal, fls.90/92).





Posteriormente, a referida Medida Provisória foi convertida na Lei nº. 10.820 (fls. 78/81), em 17/12/2003.

No âmbito da autarquia, a Instrução Normativa nº. 97/INSS/DC (vol.principal, fls. 55/58), de 17/11/2003, dispôs sobre os critérios para as consignações nos benefícios previdenciários e sua operacionalização. O art. 1º. do dispositivo restringiu as consignações em favor das instituições financeiras que, à época, fossem pagadoras de benefícios previdenciários.

O Decreto nº. 5.180 (vol.principal, fl.93), de 13/8/2004, art. 154, § 6º, VIII, introduziu uma mudança significativa nas regras de negócio quando permitiu que os empréstimos pudessem ser concedidos por quaisquer instituições consignatárias, independente de serem ou não pagadoras de benefícios previdenciários. A nova norma veio de encontro à IN nº. 97/INSS/DC, de 17/11/2003.

A Lei nº. 10.953 (vol.principal, fl.82), de 27/09/2004, alterou em parte a Lei nº. 10.820/2003, autorizando as instituições financeiras, caso pagadoras de benefícios previdenciários, a descontar diretamente destes os valores referentes aos pagamentos dos empréstimos de seus titulares.

A IN nº. 110/INSS/DC (vol.principal, fls.59/62), de 14/10/2004, adequou a regulamentação do INSS ao Decreto nº. 5.180, de 13/8/2004. O art. 1º foi alterado, passando a permitir a consignação e/ou retenção de descontos na renda mensal dos benefícios em favor da instituição financeira pagadora ou não de benefícios.

Outras modificações foram introduzidas pelas Instruções Normativas nº.114 (vol.principal, fls.63/64), de 26/1/2005, nº. 115 (vol.principal, fls.65/66), de 2/2/2005, nº. 117 (vol.principal, fls.67/69), de 18/3/2005, e nº. 119 (vol.principal, fl. 70), de 12/5/2005.

Por fim, a partir de 1/7/2005 passou a vigor a Instrução Normativa nº. 121 (vol.principal, fls.77), que revogou a IN nº.110/2004.

3 Procedimento administrativo

De acordo com a Divisão de Administração de Convênios e Acordos Internacionais – DACAI, área responsável pela condução e pelo controle dos processos de consignação, os procedimentos adotados para consignação e/ou retenção dos descontos nos pagamentos dos benefícios previdenciários estão dispostos na Lei nº. 10.820/2003, alterada pela Lei nº. 10.953/2004, devendo seguir o seguinte rito administrativo (vol.principal, fls.86/88):

1º) a instituição financeira manifesta sua vontade em celebrar o convênio;
2º) o processo é formalizado, sendo encaminhada à DACAI a documentação necessária: estatuto social e ata de sua última alteração, identificação do representante da instituição que assinará o convênio, comprovação da capacidade jurídica, comprovação da regularidade fiscal – CNPJ, INSS, FGTS, Dívida Ativa da União, Fazenda Federal, Estadual e Municipal; declaração expressa do proponente de que não se encontra em mora e nem em débito junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta e Indireta; e certificado de autorização de funcionamento expedido pelo Banco Central do Brasil;

3º) a DACAI analisa se a instituição financeira atende ao exigido na Lei nº. 8.666/93, art.º.116, Lei nº. 10.820/2003, alterada pela Lei nº. 10.953/2003, e Instrução Normativa INSS/DC nº. 121/2005, ou normativos vigentes à época do pedido;

4º) a minuta padrão de convênio e de plano de trabalho é enviada à instituição financeira para análise do seu departamento jurídico, sendo posteriormente enviada à aprovação da Procuradoria Federal Especializada do INSS;

5º) a DACAI autoriza a Dataprev a iniciar os testes de troca de arquivos, de acordo com o exigido pela IN nº. 121/2005, art. 1º, § 1º, III, ou normativo vigente à época;

6º) a DACAI solicita o reenvio das certidões fiscais vencidas;





Posteriormente, a referida Medida Provisória foi convertida na Lei nº. 10.820 (fls. 78/81), em 17/12/2003.

No âmbito da autarquia, a Instrução Normativa nº. 97/INSS/DC (vol.principal, fls. 55/58), de 17/11/2003, dispôs sobre os critérios para as consignações nos benefícios previdenciários e sua operacionalização. O art. 1º. do dispositivo restringiu as consignações em favor das instituições financeiras que, à época, fossem pagadoras de benefícios previdenciários.

O Decreto nº. 5.180 (vol.principal, fl.93), de 13/8/2004, art. 154, § 6º, VIII, introduziu uma mudança significativa nas regras de negócio quando permitiu que os empréstimos pudessem ser concedidos por quaisquer instituições consignatárias, independente de serem ou não pagadoras de benefícios previdenciários. A nova norma veio de encontro à IN nº. 97/INSS/DC, de 17/11/2003.

A Lei nº. 10.953 (vol.principal, fl.82), de 27/09/2004, alterou em parte a Lei nº. 10.820/2003, autorizando as instituições financeiras, caso pagadoras de benefícios previdenciários, a descontar diretamente destes os valores referentes aos pagamentos dos empréstimos de seus titulares.

A IN nº. 110/INSS/DC (vol.principal, fls.59/62), de 14/10/2004, adequou a regulamentação do INSS ao Decreto nº. 5.180, de 13/8/2004. O art. 1º foi alterado, passando a permitir a consignação e/ou retenção de descontos na renda mensal dos benefícios em favor da instituição financeira pagadora ou não de benefícios.

Outras modificações foram introduzidas pelas Instruções Normativas nº.114 (vol.principal, fls.63/64), de 26/1/2005, nº. 115 (vol.principal, fls.65/66), de 2/2/2005, nº. 117 (vol.principal, fls.67/69), de 18/3/2005, e nº. 119 (vol.principal, fl. 70), de 12/5/2005.

Por fim, a partir de 1/7/2005 passou a vigor a Instrução Normativa nº. 121 (vol.principal, fls. 77), que revogou a IN nº. 110/2004.

3 Procedimento administrativo

De acordo com a Divisão de Administração de Convênios e Acordos Internacionais – DACAI, área responsável pela condução e pelo controle dos processos de consignação, os procedimentos adotados para consignação e/ou retenção dos descontos nos pagamentos dos benefícios previdenciários estão dispostos na Lei nº. 10.820/2003, alterada pela Lei nº. 10.953/2004, devendo seguir o seguinte rito administrativo (vol.principal, fls.86/88):

1º) a instituição financeira manifesta sua vontade em celebrar o convênio;

2º) o processo é formalizado, sendo encaminhada à DACAI a documentação necessária: estatuto social e ata de sua última alteração, identificação do representante da instituição que assinará o convênio, comprovação da capacidade jurídica, comprovação da regularidade fiscal – CNPJ, INSS, FGTS, Dívida Ativa da União, Fazenda Federal, Estadual e Municipal; declaração expressa do proponente de que não se encontra em mora e nem em débito junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta e Indireta; e certificado de autorização de funcionamento expedido pelo Banco Central do Brasil;

3º) a DACAI analisa se a instituição financeira atende ao exigido na Lei nº. 8.666/93, art.nº.116, Lei nº. 10.820/2003, alterada pela Lei nº. 10.953/2003, e Instrução Normativa INSS/DC nº. 121/2005, ou normativos vigentes à época do pedido;

4º) a minuta padrão de convênio e de plano de trabalho é enviada à instituição financeira para análise do seu departamento jurídico, sendo posteriormente enviada à aprovação da Procuradoria Federal Especializada do INSS;

5º) a DACAI autoriza a Dataprev a iniciar os testes de troca de arquivos, de acordo com o exigido pela IN nº. 121/2005, art. 1º, § 1º, III, ou normativo vigente à época;

6º) a DACAI solicita o reenvio das certidões fiscais vencidas;





- 7º) a DACAI emite o termo de convênio que será assinado pela Instituição Financeira, pela Dataprev e pelo INSS;
8º) o convênio é publicado no Diário Oficial da União;
9º) a Dataprev é autorizada pela DACAI a iniciar a operação.

4 Materialidade e volume das operações

São 41 instituições financeiras conveniadas, sendo que 36 já estão operando.

Dos processos em andamento, há 15 instituições financeiras em fase de troca de arquivos com a Dataprev e 25 em fase de habilitação processual (anexo 1, fls.32/34).

Os números que envolvem estas operações são bastante expressivos: R\$ 8.342.889.542,15 de empréstimos concedidos em 4.053.903 de contratos firmados com aposentados e pensionistas desde abril de 2004.

Está previsto que o programa alcance aproximadamente 18.000.000 de aposentados e pensionistas.

O primeiro convênio foi firmado com a Caixa Econômica Federal - CEF.

A segunda instituição financeira foi o Banco BMG, sendo também a primeira instituição financeira não pagadora de benefícios previdenciários a firmar convênio com o INSS e Dataprev em agosto/2004.

As operações da CEF e do BMG respondem atualmente por R\$ 5.408.356.453,75 do total, aproximadamente 65% do volume total de empréstimos concedidos.

Da inspeção

5 Informações investigadas

Durante a inspeção, buscamos subsídios para verificar a veracidade de informações amplamente divulgadas pela imprensa (anexo 1, fls.1/3), envolvendo em especial o Banco BMG. Para tanto, foram analisados os aspectos legais e formais que envolveram a celebração dos convênios, tais como critérios de escolha das entidades convenientes, adequação do instrumento jurídico utilizado para o operação - convênio x contrato - e, principalmente, observância dos princípios da administração pública em todas as fase do processo, desde a manifestação de interesse até o início das operações, passando pelo atendimento a demandas especiais.

Foi noticiado que a redação genérica dada ao texto da Medida Provisória nº 130, de 17/9/2003, assinada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva e pelos ministros Antônio Palocci, da Fazenda, e Ricardo Berzoini, à época da Previdência Social, para autorizar os empréstimos bancários descontados diretamente dos aposentados e dos pensionistas do INSS, atendeu a um pedido do BMG e abriu o mercado de financiamentos consignados para as instituições financeiras que não pagavam benefícios aos aposentados.

Num segundo momento, foi noticiado que o Banco BMG teria sido favorecido, permanecendo durante 3 meses como a única instituição financeira atuante no mercado, com isso alavancar sobremaneira seus resultados financeiros.

6 Critérios de escolha das instituições financeiras convenientes pagadoras de benefícios previdenciários x não pagadoras de benefícios previdenciários





O critério de escolha de quais instituições financeiras poderiam aderir aos convênios já vinha sendo discutido antes mesmo da regulamentação Medida Provisória nº. 130, de 17/9/2003 (vol.principal, fls. 83/85).

A Associação Brasileira de Bancos – ABBC, entidade representativa das instituições financeiras de pequena rede que, em sua maioria, não são credenciadas para pagamentos de benefícios junto ao INSS, por meio da correspondência ABBC/C04202003 (anexo 1, fls.6/8), de 1º/10/2003, manifestou sua preocupação sobre a possibilidade de que esta regulamentação restringisse a adesão ao convênio apenas às instituições financeiras pagadores de benefícios previdenciários. De acordo com seu entendimento, uma vez que são especializadas em operações de crédito, poderiam barateá-las.

A justificativa dada pelo INSS para adoção dessa medida era a de que os bancos pagantes de benefícios previdenciários já teriam toda estrutura de sistemas adequada à estrutura de sistemas da Dataprev, não demandando nenhum esforço extraordinário e, conseqüentemente, nenhum custo extra agregado.

A DACAI encaminhou o questionamento da entidade para a apreciação da Procuradoria Geral Especializada/INSS – PFE/INSS, que, de acordo com a Nota Técnica PFE/INSS/CGMADM/DCL nº. 458/2003 (anexo 1, fls.11/13), não se manifestou, uma vez que não havia sido editada ainda a regulamentação da matéria que permitisse o questionamento da entidade.

Após a regulamentação, foi encaminhado o Ofício DIRBEN/CGBENEF nº. 093/2004 para a Federação Brasileira das Associações de Bancos – Febraban (anexo 1, fl.31), em 29/1/2004, pedindo que informasse quais as instituições financeiras filiadas a ela que estariam interessadas em firmar convênio com o INSS para consignação de descontos em benefícios.

Dada a restrição imposta às instituições financeiras não conveniadas com o INSS, nova consulta foi encaminhada à PFE/INSS (anexo 1, fls.17/18), em 3/3/2004. A Procuradoria, por meio da Nota Técnica INSS/CGMADM/DLIC nº. 110/2004 (anexo 1, fls.20/24), pronunciou-se a favor da autarquia sob a alegação de que o princípio da isonomia não tinha sido desrespeitado. Bastava as instituições financeiras firmarem contratos para pagamento de benefícios para tornarem-se, automaticamente, aptas a firmar convênios para a concessão de empréstimos consignados a aposentados e pensionistas.

Foi encaminhado o Ofício nº. 269/2004 CGBENEF (anexo 1, fls.27/29), em 1º/4/2004, para a Associação Brasileira dos Bancos – ABBC, dando ciência do parecer.

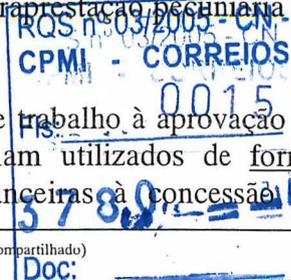
Como mostra o acima exposto e diferentemente do que foi noticiado nos jornais, as primeiras normas que regeram as operações de consignação não permitiram que as instituições financeiras que não pagavam benefícios aos aposentados e aos pensionistas do INSS aderissem ao convênio.

7 Instrumento jurídico utilizado para a formalização da operação de consignação de pagamentos: convênio x contrato

Outro ponto que carecia de maiores informações era a legitimidade do instrumento jurídico utilizado: o convênio. Desde a instrução inicial deste processo, restavam dúvidas se os interesses de concedentes – INSS e Dataprev – e convenientes – instituições financeiras – eram contrapostos ou convergentes, e se nenhuma das partes recebia qualquer contraprestação pecuniária ou taxa de administração pelo serviço executado.

Sobre isso, temos a relatar os seguintes fatos.

A DACAI/INSS submeteu a minuta do convênio e o plano de trabalho à aprovação da Procuradoria Federal Especializada do INSS, em 2/10/2003, já que seriam utilizados de forma padronizada em todos os processos de habilitação das instituições financeiras à concessão de





empréstimos consignados (anexo 1, fls.38/45). A Procuradoria Federal Especializada - PFE/INSS manifestou-se de acordo com os termos da minuta do convênio e do plano de trabalho, salvo por pequenas alterações no texto (anexo 1, fls.47/53).

Em 17/3/2004, foram encaminhados novamente para a PFE/INSS a minuta e o plano de trabalho com os ajustes propostos, pedindo sua manifestação a respeito da natureza jurídica do ajuste, se contrato ou convênio.

Baseando-se na presunção de legitimidade das informações prestadas pela DACAI, as Notas Técnicas PFE/INSS/CGMADM/DLIC nº120/2004 (anexo 1, fls.68/81), de 23/3/2004, e PFE/INSS/CGMADM/DLIC nº. 131/2004 (anexo 1, fls.100/113), de 6/4/2004, são conclusivas quanto à pertinência do tipo de ajuste firmado, o convênio, sob a alegação que:

- as bases do ajuste foram discutidos entre as partes - INSS, Dataprev e instituições financeiras;
- há convergência de esforços visando ao cumprimento do estabelecido na Lei nº 10.820/2003, cada um dentro de suas atribuições institucionais. O INSS sendo o detentor das informações a respeito dos beneficiários da Previdência Social. A Dataprev realizando o processamento dos dados com base nas informações fornecidas pela Autarquia. E as instituições financeiras firmando os contratos com os aposentados e os pensionistas que procurarem por crédito;
- não estão sendo cobrados preços ou taxas pelo INSS para a concessão das informações pela Dataprev para processamento da operação de consignação, ou pelas instituições financeiras, para concessão de empréstimos aos titulares de benefícios da autarquia. Apenas os custos operacionais que envolvem a Dataprev, no valor de R\$ 0,30 por operação processada, serão ressarcidos diretamente a esta empresa pelas instituições financeiras.

Entrevista realizada durante a inspeção com a Chefe de Divisão da DACAI, Maria da Conceição Coelho Aleixo, acrescentou novos motivos que foram ponderados quando da realização de ajuste do tipo convênio.

Caso fosse celebrado um contrato, haveria a necessidade de serem criadas regras para a realização do processo licitatório, com vista a tratar de forma isonômica todas as instituições financeiras. Seria necessário fixar um patamar mínimo e máximo para as taxas de juros. Uma vez que estas são voláteis, tanto para cima quanto para baixo, de acordo com o comportamento do mercado financeiro, as taxas fixadas poderiam fazer as operações ficarem proibitivas tanto para credores quanto para devedores.

A realização de contrato também limitaria ou dificultaria a possibilidade de adesão posterior por outras instituições financeiras, reduzindo a competitividade entre elas.

Tudo isso poderia inviabilizar o alcance do objetivo do programa, que é permitir o acesso dos aposentados e dos pensionistas ao crédito com custo mais barato.

8 Convênios

De acordo com as normas vigentes, Lei nº. 10.820/2003, Decreto nº. 4.862/2003 e IN nº. 97/2003, inicialmente, apenas as instituições financeiras que pagavam benefícios para aposentados e pensionistas do INSS poderiam se habilitar à concessão de empréstimos consignados.

O processo administrativo a ser seguido era aquele descrito no item 3 deste relatório. Por meio da análise dos convênios firmados e disponibilizados para a equipe de correios constatar que a Caixa Econômica Federal - CEF e o Banco do Brasil - BB foram os primeiros a manifestar seu interesse em firmar o convênio.

8.1 CEF

| |
|-----------|
| Fls: 0016 |
| 3780 |
| Doc: |



A CEF teve a reunião inicial com a Dataprev em 29/1/2004, manifestou seu interesse em celebrar o convênio em 16/3/2004, assinando-o em 15/4/2004 e iniciou a operação em 20/5/2004.

8.2 Banco do Brasil

O Banco do Brasil teve a reunião inicial com a Dataprev em 17/2/2004, manifestou seu interesse em celebrar o convênio em 12/3/2004. Porém não deu andamento ao processo, retomando os contatos com o INSS apenas em 2005. Celebrou o convênio em 31/3/2005 e iniciou a produção no mesmo dia.

8.3 Da publicação do Decreto nº. 5.180, em 13/8/2004, que autorizou a celebração de convênios com instituições financeiras não pagadoras de benefícios, até a publicação da IN nº. 110, 14/10/2004, que adequou o regulamento do INSS ao Decreto, 13 foram as instituições financeiras que demonstraram interesse em aderir ao convênio.

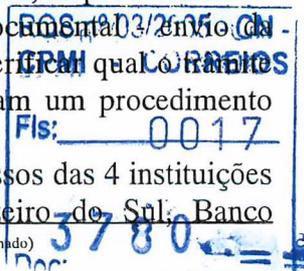
| Classificação por data de manifestação de interesse | Instituição Financeira | Data da manifestação de interesse | Data da assinatura do convênio | Classificação por data de assinatura do convênio |
|---|---|-----------------------------------|--------------------------------|--|
| 1º | BMG | 18/08/2004 | 26/08/2004 | 1º |
| 2º | Banco BMC | 25/08/2004 | 18/11/2004 | 3º |
| 3º | Banco Cruzeiro do Sul | 27/08/2004 | 20/10/2004 | 2º |
| 4º | Banco Bonsucesso | 30/08/2004 | 20/10/2004 | 2º |
| 5º | RS Crédito Financiamento e Investimento S/A | 09/09/2004 | 22/11/2004 | 4º |
| 6º | Banco Daycoval | 10/09/2004 | 28/04/2005 | 9º |
| 7º | Alfa Financeira | 15/09/2004 | 22/12/2004 | 5º |
| 8º | Banco Cacique | 16/09/2004 | 20/10/2004 | 2º |
| 8º | Banco Mercantil do Brasil | 16/09/2004 | 22/12/2004 | 5º |
| 8º | HSBC Bank Brasil | 16/09/2004 | 07/04/2005 | 8º |
| 9º | Banco Industrial do Brasil | 23/09/2004 | 05/05/2005 | 10º |
| 10º | Banco Matone | 24/09/2004 | 01/03/2005 | 6º |
| 11º | Banco BGN | 30/09/2004 | 22/11/2004 | 4º |

Da tabela acima, podemos observar de imediato que o BMG foi a instituição financeira cujo processo ocorreu de forma mais célere. Foram 5 dias entre a publicação do Decreto nº. 5.180 e a manifestação de interesse. E 8 dias entre a manifestação de interesse e a celebração do convênio. Via de regra, são no mínimo dois meses de tramitação processual.

O BMG também foi a única instituição financeira não pagadora de benefícios a aposentados e pensionistas do INSS que celebrou convênio antes da adequação da norma interna do INSS ao Decreto nº. 5.180/2004. A IN nº. 110/2004 só foi publicada em 14/10/2004. O Banco BMC, Banco Cruzeiro do Sul e Banco Bonsucesso, que apresentaram suas manifestações em datas próximas à data de manifestação do BMG só conseguiram assinar o ajuste depois da publicação da IN nº. 110/2004.

Em relação aos processos das demais instituições financeiras que foram disponibilizados quando da realização da inspeção, buscamos avaliar a tramitação dentro da autarquia, os procedimentos adotados e o tempo de conclusão de cada fase (pedido de adesão - análise documental - minuta padrão e plano de trabalho - assinatura do convênio). Enfim, buscamos verificar qual o padrão dos processos. Verificamos que, de maneira geral, os processos seguiram um procedimento padrão, à exceção do BMG.

Para fins de comparação, traçaremos um breve histórico dos processos das 4 instituições financeiras que se manifestaram logo após o Decreto: BMG, Banco Cruzeiro do Sul, Banco





Bonsucesso e Banco BMC. Anexamos, também, quadro (anexo 1, fl.153) contendo a cronologia dos processos.

8.4 Banco Cruzeiro do Sul (anexo 3, fls.1/80)

O Banco Cruzeiro do Sul encaminhou correspondência para o Diretor de Benefícios do INSS, Rui César Vasconcelos Leitão, pedindo seu cadastramento como entidade consignatária autorizada a operar junto ao INSS, em 27/8/2004, acompanhada de cópias dos documentos necessários para a formalização do processo.

Em 10/9/2004, a DACAI encaminhou a minuta padrão de convênio e do plano de trabalho para análise da entidade e, em 19/10/2004, solicitou que o Banco encaminhasse os documentos que comprovassem a regularidade fiscal e no SICAF.

O convênio foi firmado em 20/10/2005, sendo publicado no Diário Oficial em 21/10/2004.

A reunião inicial com a Dataprev deu-se em 22/10/2004 e início da produção em 11/11/2004.

Posteriormente, em 14/12/2004, o Banco Cruzeiro do Sul solicitou a cessão de seus créditos para o Banco Bradesco S/A. A Nota Técnica PFE/INSS/CGMADM/DLC nº28/2005, de 26/1/2005, deu parecer favorável ao pleito, ressaltando a necessidade de adequar a IN nº. 110, de 14/10/2004, com vistas a permitir esta operação. Em 26/1/2005, foi publicada a IN nº 114/2005 normatizando a matéria. Em 28/1/2005 foi autorizada a cessão de créditos.

A instituição ocupa o 3º lugar no ranking, tendo movimentado R\$ 343.516.438,00, com 190.137 contratos.

8.5 Banco Bonsucesso (anexo 3, fls.81/146)

O Banco Bonsucesso encaminhou correspondência para a Chefe da DACAI, Maria da Conceição Coelho Aleixo, pedindo autorização para celebrar o convênio para operacionalização das operações de consignação em 30/8/2004, acompanhada de cópias dos documentos necessários para a formalização do processo.

Em 8/9/2004, a DACAI encaminhou a minuta padrão de convênio e do plano de trabalho para análise da entidade, que declarou estar de acordo com o seu teor em 9/9/2004.

Em 13/9/2004 ocorreu a reunião inicial com a Dataprev.

O convênio foi celebrado em 20/10/2004, publicado em 21/10/2004, quando também foi iniciada a produção.

O Banco Bonsucesso também solicitou a cessão de seus créditos, em 20/12/2004, para o Banco Bradesco S/A. Com base na IN nº114/2005, foi autorizada a cessão em 18/3/2005.

A instituição ocupa o 5º lugar no ranking, tendo movimentado R\$ 303.140.256,38, com 169.617 contratos.

8.6 Banco BMC (anexo 3, fls.147/199)

O Banco BMC encaminhou seu pedido em 25/8/2005 ao Diretor de Benefícios, Rui César de Vasconcelos Leitão. Em 13/9/2004, 27/10/2004 e 5/11/2004 foram encaminhados os documentos solicitados pela DACAI para formalizar o convênio.

Em 1/10/2004 foi feita a reunião inicial com a Dataprev.

Em 12/11/2004 foram encaminhados a minuta do contrato e plano de trabalho para aprovação da entidade.

O convênio foi firmado em 18/11/2004 e publicado em 22/11/2005.





Em 15/12/2004 foi iniciada a produção, mesmo dia em que foi pedida a cessão de crédito a favor do Bradesco, que foi deferido em 28/1/2005.

A instituição ocupa o 11º lugar no ranking, tendo movimentado R\$ 194.050.533,00, com 115.530 contratos.

8.7 Banco BMG (anexos 4 e 5)

8.7.1 O BMG encaminhou sua solicitação em 18/8/2004 diretamente ao Presidente do INSS (anexo 4, fl.2), Carlos Gomes Bezerra, acompanhada de cópia dos documentos para formalização do processo.

A DACAI encaminhou em 25/8/2004, por meio da Carta nº70/2004/INSS/DIRBEN/DACAI (anexo 4, fl.22), a minuta padrão de convênio e plano de trabalho, marcando uma reunião para o dia 30/8/2004, para discussão e acerto das cláusulas apresentadas.

Em 26/8/2004, foi firmado convênio assinado pelo Presidente do INSS, Carlos Gomes Bezerra, Presidente da Dataprev, José Jairo Ferreira Cabral, pelo Diretor de Finanças, José Roberto Borges da Rocha Leão, e pelo Presidente e Vice-presidente do BMG, respectivamente, Ricardo Annes Guimarães e Roberto José Rigotto de Gouvêa (anexo 4, fls.32/36).

Em 31/8/2004 foi realizada a reunião inicial com a Dataprev. É importante observar que os testes para a troca de arquivos com a Dataprev se iniciaram após ter sido celebrado o convênio, procedimento que difere do adotado pela DACAI e que é dispensado às demais instituições financeiras.

De acordo com os dados que constam da tabela de Implantação de Empréstimos Consignados (anexo 1, fl.35/36), desde a reunião inicial até o início da produção, o menor prazo observado foi de 1 mês, ainda assim não sendo a regra. O prazo do BMG foi de 15 dias.

A publicação no Diário Oficial da União ocorreu em 2/9/2004 (anexo 4, fl.59).

O início da produção junto à Dataprev foi em 14/9/2004.

8.7.2 Em 9/9/2004, de ordem do Diretor de Benefícios, Rui Cezar de V. Leitão, a Coordenação Geral de Benefícios procedeu a análise do convênio celebrado, detectando que possuía cláusulas que diferiam da minuta padrão e que o plano de trabalho fora excluído do convênio. O processo foi, então, encaminhado para Procuradoria Federal Especializada do INSS para que se pronunciasse quanto às irregularidades citadas e aos procedimentos a serem adotados visando à sua regularização (anexo 4, fls.71/74).

Abaixo transcreveremos os termos do convênio firmado com o BMG e que estão em desacordo com a minuta padrão, submetida à apreciação da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, em 17/3/2004:

“CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES

I- do INSS

a) confirmar para a INSTITUIÇÃO FINANCEIRA, por escrito ou por meio eletrônico, possibilidade da realização dos descontos, em função dos limites na forma da legislação em vigor, averbando-a a favor da respectiva INSTITUIÇÃO FINANCEIRA; (parte negritada acrescida ao texto do convênio firmado entre INSS, Dataprev e BMG)

II- da INSTITUIÇÃO FINANCEIRA

a) divulgar as regras acordadas neste convênio aos titulares de benefício que autorizaram os descontos diretamente em seus benefícios, concedendo os empréstimos de conformidade com sua sistemática para tal fim, possibilitando, inclusive, que tal

RQS nº 03/2005 - CN -
CPMI - CORREIOS
0019
Fls: de benefício que
3780
Doc:



concessão possa ocorrer de forma eletrônica ou por intermédio de sua Central de Atendimento; (parte negritada acrescida ao texto do convênio firmado entre INSS, Dataprev e BMG);

...

d) **poder** (palavra incluída no texto do convênio firmado entre INSS, Dataprev e BMG) consultar na página do Ministério da Previdência Social (www.mps.gov.br), na opção serviços/extratos de pagamentos, as informações necessárias a consecução das operações objeto deste convênio, valendo-se do número do benefício e da data de nascimento fornecidos pelo próprio segurado.

CLÁUSULA QUARTA – DAS AUTORIZAÇÕES

*Parágrafo primeiro: A autorização para a efetivação da consignação valerá enquanto **realizada** (palavra negritada incluída no texto do convênio firmado entre INSS, Dataprev e BMG, em substituição à palavra *subscrita*, que constava da minuta padrão) pelo titular do benefício, **persistindo** (palavra negritada incluída no texto do convênio firmado entre INSS, Dataprev e BMG, em substituição ao termo *não persistindo* constante da minuta padrão) por sucessão, em relação aos respectivos pensionistas e dependentes.*

*Parágrafo segundo: Até o integral pagamento do empréstimo ou financiamento, as autorizações dos descontos, somente poderão ser canceladas mediante prévia autorização da INSTITUIÇÃO FINANCEIRA ou caso esta não atenda o contido na **alínea 'd', do inciso III, da Cláusula Terceira** (parte negritada acrescida ao texto do convênio firmado entre INSS, Dataprev e BMG).*

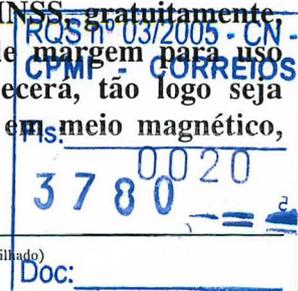
CLÁUSULA QUINTA – DAS RESPONSABILIDADES

I – Do INSS

*Em qualquer hipótese, a responsabilidade do INSS em relação às operações referidas na cláusula primeira, restringir-se-á à consignação dos valores relativos às parcelas de empréstimo e **licenciamentos** (palavra negritada incluída no convênio firmado entre INSS, Dataprev e BMG em substituição à palavra *financiamentos*) autorizados pelos titulares de benefícios e repasse à INSTITUIÇÃO FINANCEIRA, no prazo estabelecido na alínea "a" (considerando que foi alterada a alínea "a", o correto seria alínea "b") do inciso I, da cláusula terceira, não cabendo ao INSS responsabilidade solidária e subsidiária sobre as operações contratadas, bem como, de descontos indevidos, desde que a ocorrência não tenha sido causada por falha de ato próprio do INSS, realizado em desconformidade com as obrigações ajustadas neste convênio.*

CLÁUSULA SEXTA – DOS PROCEDIMENTOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS CONSIGNAÇÕES

A INSTITUIÇÃO FINANCEIRA poderá iniciar as operações de conformidade com os atuais procedimentos, sendo que disponibilizará, ao INSS, gratuitamente, no menor prazo possível, software de controle de cálculo de margem para uso comum de diversas empresas consignatárias. O INSS fornecerá, tão logo seja assinado este convênio, para uso da empresa consignatária, em meio magnético, todos os dados cadastrais disponíveis.





(Texto negrito incluído no convênio firmado entre INSS, Dataprev e BMG, com supressão integral da redação anterior transcrito abaixo, que tratava do plano de trabalho, o qual também foi suprimido do convênio assinado:

O Plano de Trabalho, que integra este Convênio para todos os fins de direito, conterá os procedimentos operacionais necessários para execução do objeto.

Parágrafo Único – A troca de informações entre a DATAPREV e a INSTITUIÇÃO FINANCEIRA está especificada no layout padrão CNAB/Febraban.”)

CLÁUSULA NONA – DA RESCISÃO

“Cláusula Nona – Da Rescisão

O presente Convênio poderá ser denunciado a qualquer momento, mediante aviso prévio e escrito, com antecedência de 30 (trinta) dias, ficando suspensas novas contratações de operações a partir da vigência da denúncia, permanecendo, até a data da liquidação do último contrato firmado por força deste convênio, as obrigações e responsabilidades do INSS, da INSTITUIÇÃO FINANCEIRA e da DATAPREV, ou seu sucessores, conforme aqui ajustados, relativamente aos empréstimos e financiamentos já concedidos.” (Cláusula inteiramente excluída do convênio assinado).

A PFE/INSS pronunciou-se por meio da Nota Técnica PFE/INSS/CGMADM/DLIC nº438/2004 (anexo 4, fl.80/91), de 5/10/2004. Ressalta jamais ter tomado conhecimento acerca da celebração do convênio em tela e tampouco das alterações promovidas na minuta padrão.

Quanto às alterações, tece os seguintes comentários.

A alteração da Cláusula Terceira, item I, alínea “a”, é ilegal porque atribui ao INSS uma obrigação que vai além do que estabelece a Lei nº. 10.820, de 17/12/2003, que restringe à retenção dos valores autorizados pelos beneficiários e ao repasse às instituições consignatárias, e a IN nº. 97, 17/11/2003, que atribui à Dataprev e às instituições financeiras a troca de informações necessárias à efetivação da consignação.

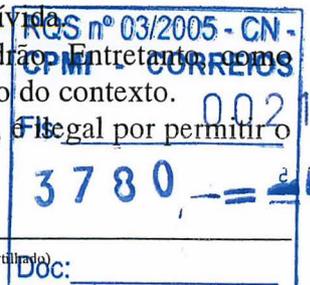
A possibilidade de que a concessão dos empréstimos fosse realizada pela central de atendimento da instituição financeira, conforme prevê a Cláusula Terceira, item III, alínea “a”, vai de encontro a legislação que regia a matéria à época - a Lei nº 10.820/2003, o Decreto nº. 3048/99 e a IN nº 97/2003 - que previa que o desconto devia ser expressamente autorizado pelo beneficiário, por escrito ou meio eletrônico. Esta exigência visava à proteção do beneficiário do empréstimo, ou seja, o aposentado ou pensionista do INSS.

A alteração da Cláusula Terceira, item III, alínea “d” não afronta a nenhum dispositivo legal. De acordo com sua interpretação, buscou-se apenas adequar o convênio a nova realidade criada com o Decreto nº. 5.180/2004, que incluiu instituições financeiras não pagadoras de benefícios.

As alterações introduzidas na Cláusula Quarta, § 1º, são consideradas ilegais. A substituição da palavra “subscritas” por “realizadas” amplia as formas de autorização do titular do benefício para que seja efetuada a consignação. E a supressão do termo “não” imputa a terceiros obrigação com a qual não aquiesceu, afrontando a Lei nº 8.213/1991, que considera a constituição de qualquer ônus sobre o benefício como nulo, devido ao seu caráter alimentício. Uma vez que a morte do titular pode implicar instituição de pensão por morte, a outrem será imputada a dívida.

O texto da Cláusula Quarta, § 2º, é a cópia fiel da minuta padrão. Entretanto, como foram introduzidas alterações nas alíneas às quais é afeto, perdeu o sentido dentro do contexto.

A inclusão da palavra “licenciamento” na Cláusula Quinta, item I, é ilegal por permitir o desconto de operações distintas das contempladas na legislação.





A exclusão do Plano de Trabalho da Cláusula Sexta afronta a Lei nº 8.666/93, art.116, §1º, uma vez que para a celebração de convênio faz-se necessária sua aprovação prévia. Logo não há convênio sem a existência de um plano de trabalho. Outra questão que se mostra ilegal é a obrigação de o INSS franquear a base de dados cadastrais de titulares de benefícios. Cabe exclusivamente ao segurado ou pensionista consignatário fornecê-los.

Outra ilegalidade foi a supressão da Cláusula Nona que dispunha sobre a rescisão do convênio.

8.7.3 Em conseqüência de todas essas irregularidades, a PFE/INSS propôs que fossem tomadas 4 ações: a imediata anulação do convênio, mediante aviso prévio e escrito, com antecedência mínima de 30 dias; instauração de procedimento administrativo disciplinar, visando à apuração da responsabilidade de quem deu causa à nulidade, ficando nesse ínterim suspensas quaisquer novas consignações até a conclusão do processo administrativo; proibição de outros convênios com a entidade, caso ficasse comprovada a sua responsabilidade; envio de cópia integral dos autos ao Ministério Público Federal, uma vez que a matéria versa sobre o direito de idosos e do consumidor.

O Despacho PFE/INSS/GAN nº. 77/2004 (anexo 4, fls.94/95), de 8/10/2004, do Procurador-Chefe Nacional da PFE/INSS, Jefferson Carús Guedes, adotou em parte o proposto, sendo contrário a duas medidas. Primeira, a de suspender novas consignações, sob a alegação de que o processo administrativo não alcança a instituição financeira. Segunda, a de não firmar nenhum outro convênio, considerando que foi a Administração que optou em formalizar o convênio fora dos padrões determinados pelas normas vigentes.

A anulação do convênio foi comunicada ao BMG por meio de correspondência de 14/10/2004 (anexo 4, fl.96), recebida em 18/10/2004. Ressalte-se que 14/10/2004 foi a data da IN nº110/2004, que adequou a regulamentação do INSS ao Decreto nº 5.180/2004.

A Dataprev foi comunicada em 19/10/2004 (anexo 5, fl.38).

A publicação da anulação do convênio ocorreu em 25/10/2004 (anexo 5, fl.57), com efeito retroativo a 19/10/2004, por problemas ocorridos com a publicação anterior.

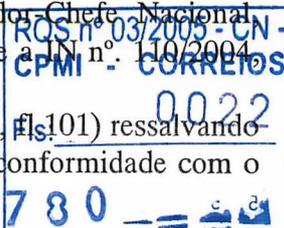
A Corregedoria-Geral do INSS abriu processo em 3/12/2004 (anexo 5, fl.115/117), assunto que será abordado mais adiante, nesta instrução.

8.7.4 No mesmo dia em que recebeu a comunicação de anulação, 18/10/2004, manifestou sua vontade em firmar novo convênio (anexo 5, fl.2). Em 20/10/2004, dia em que o INSS recebeu a correspondência, já foi firmado novo convênio (anexo 5, fls.47/55), assinado pelos mesmos representantes anteriores. Sua publicação ocorreu no DOU de 21/10/2004 (anexo 5, fl.56).

8.7.5 Concomitantemente à assinatura do novo convênio, a instituição financeira solicitou, em 19/10/2004, que pudesse utilizar a comprovação eletrônica como forma de autorização do empréstimo, (Anexo 5, fl.36).

A Procuradora Federal, Marina Cruz Rufino, concluiu pela impossibilidade em razão de o Decreto nº4.862, de 22/10/2003, que regulamenta às hipóteses de consignação, dispor que “o próprio titular do benefício deverá firmar autorização expressa para o desconto” (grifo nosso), e, também, de não haver previsão no convênio (anexo 5, fls.77/79). Entretanto, o Procurador-Chefe Nacional, Jefferson Carús Guedes, informou que poderia ser celebrado termo aditivo, já que a IN nº. 110/2004, art.1º, § 2º e art.8º, I, possibilita a autorização por meio eletrônico (anexo 5, fl.81).

A DACAI encaminhou minuta do aditamento do convênio (anexo 5, fl.101) ressaltando na Cláusula Sexta a necessidade de que a referida autorização seja firmada “em conformidade com o



3780



layout do Anexo 1 ou por meio eletrônico certificado (**assinatura digital em conformidade com a Medida Provisória nº. 2200-2, de 24/8/2001, e demais atos normativos em vigor**)” (grifo nosso).

Em 25/11/2004, foi assinado Termo Aditivo (anexo 5, fls.105/107), que foi publicado em 26/11/2004, cujo teor difere mais uma vez do padrão proposto, tendo sido retirado o texto final da Cláusula Sexta, acima negrito.

8.7.6 Outra demanda do BMG (anexo 5, fl.118), feita em 10/12/2004, resultou em consulta à Procuradoria e mudança no posicionamento dos dirigentes do INSS.

O BMG solicitou a alteração dos destinatários dos repasses de valores referentes ao convênio firmado com o INSS. Em outras palavras, os repasses equivalentes aos valores das parcelas dos empréstimos descontados dos aposentados e pensionistas seriam transferidos para instituição financeira diversa da que realizou a operação.

O Presidente da Casa, Carlos Gomes Bezerra, pronunciou-se favorável ao pleito desde que não onerasse a Dataprev e o INSS.

A Procuradora Federal Jaqueline Mainel Rocha discordou desta opinião (anexo 5, fls.131/135), já que não havia amparo na legislação. De acordo com a Lei nº. 10.820/03, art.6º, §2º, I, e com a IN nº. 110/2004, o INSS tem que repassar à instituição consignatária os valores retidos. Também não havia previsão desse procedimento no convênio. Ademais, não haveria como garantir que este terceiro estivesse de acordo com o ajuste, já que não é partícipe do convênio, ou que não estaria se utilizando de um caminho transversal para fugir à comprovação da regularidade fiscal exigida pelo convênio.

O Memorando/INSS/DCF/01.300/nº.016 (anexo 5, fls.139/140), de 13/1/2005, encaminhado pela Chefe da Divisão de Controle Financeiro, Valéria Ramos Torquato, à Procuradoria Federal Especializada, comunica que:

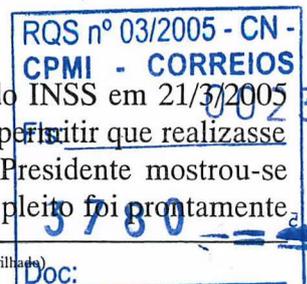
“a operacionalização de repasses à Instituição Financeira diversa da qual se firmou o convênio demandará alterações significativas no Sistema de Controle Financeiro – SCF e no SDC – Sistema de Dados Corporativos, cuja previsão inicial de prazo para implantação seria a partir da competência da “maciça” Fevereiro/2005. Na oportunidade, informamos que os custos com as alterações dos sistemas serão informados/cobrados posteriormente pela Dataprev, visto que ainda estamos em fase especificação dos sistemas.”

A PFE/INSS consultou o Banco Central do Brasil que informou não existirem “óbitos jurídicos, sob o ponto de vista da regulamentação dos Sistema Financeiro Nacional à cessão ... de créditos” (anexo 5, fls.146/155). O Despacho PFE/INSS/CGMADM/DLIC nº. 97/2005, de 26/1/2005 (anexo 5, fls.160), ratificou a posição do BC, acrescentando ser necessário adaptar a IN nº.110/2004 e exigir a comprovação de regularidade fiscal da cessionária. A IN nº 114, de 26/1/2005, publicada em 28/1/2005 promoveu essa adequação.

Em 28/1/2005, o Diretor Presidente do INSS, Carlos Gomes Bezerra, encaminhou o Ofício nº.46/INSS/DCPRES (anexo 5, fls.166/167) para o Vice-Presidente do BMG, Roberto José Rigotto de Gouvêa, autorizando a cessão de créditos.

O requerimento do BMG abriu precedentes para que outras instituições financeiras fizessem a mesma solicitação.

8.7.7 Mais uma vez, o BMG, em carta enviada ao Diretor Presidente do INSS em 21/3/2005 (anexo 5, fl.170), solicitou ao INSS que fizesse um aditamento ao convênio para permitir que realizasse os empréstimos com a utilização de cartão de crédito. Novamente, o Diretor Presidente mostrou-se favorável ao pedido e pediu que fosse encaminhado à PFE/INSS para análise. O pleito foi prontamente





atendido, ocorrendo a publicação do extrato do termo aditivo em 24/3/2005 (anexo 5, fl.173), a despeito de ainda não ter sido feita a análise pela PFE/INSS.

Após ter recebido o termo aditivo (anexo 5, fls.175/177), a DACAI alertou para o fato de que foi assinado sem o parecer da PFE/INSS e sem a apresentação dos documentos de regularidade fiscal da instituição financeira (anexo 5, fl.178).

Em 18/5/2005, o Despacho PFE/INSS/CGMADM/GAB nº. 534/2005 (anexo 5, fls.187/188) considerou que não seria necessária nova análise além da contida na Nota Técnica PFE/INSS/CGMADM/DLIC nº. 128 (anexo 5, fls.179/182), aprovada em 5/5/2005.

9 Resultado de entrevistas na DACAI e na Coordenação-Geral de Benefícios

Além dos documentos apresentados na inspeção, entrevistas realizadas com a Coordenadora Geral de Benefícios, Ana Adail F.de Mesquita, com a Chefe de Divisão da DACAI, Maria da Conceição Coelho Aleixo, e com os demais técnicos da Divisão trouxeram novos elementos que corroboram a teoria de que houve favorecimento ao Banco BMG.

Reiteradas vezes relataram que a tramitação do processo do BMG foi completamente atípica. O processo das demais instituições financeiras, desde a manifestação do pedido até a celebração do convênio, levava, no mínimo, dois meses. Era necessário o encaminhamento dos documentos de regularidade fiscal, da manifestação de concordância com a minuta do convênio, da elaboração de testes e troca de arquivos com a Dataprev, até que disso resultasse a assinatura do termo de convênio.

Diferentemente das demais, a manifestação de interesse do BMG foi encaminhada diretamente à Presidência do INSS, que em 8 dias promoveu a assinatura do convênio. Isto ocorreu a despeito de não existirem ainda uma minuta padrão e um plano de trabalho adaptados à nova regulamentação que permitiu que instituições financeiras não pagadoras de benefícios aderissem ao convênio, e de não terem sido submetidos à PFE/INSS para aprovação. A DACAI havia marcado uma reunião com o BMG com esta finalidade para o dia 30/8/2004, que não ocorreu.

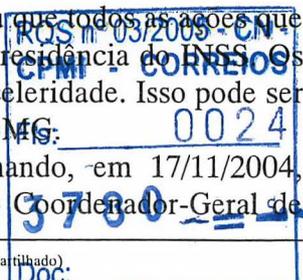
Conforme os relatos da Coordenadora-Geral de Benefícios, à época, Ana Adail F.de Mesquita, o processo foi avocado pela Presidência da autarquia. Como havia chegado o dia da reunião para discussão dos termos do convênio, ela foi em busca do processo na Presidência. Foi quando tomou conhecimento de que o convênio já havia sido assinado. Foi pedido a ela que promovesse a publicação do extrato do convênio. Constatando as modificações promovidas e as irregularidades existentes, ela se recusou a fazê-lo. Dois dias depois foi afastada de suas atribuições e comunicada de sua exoneração, que não foi publicada de imediato. Cabe ressaltar que, posteriormente, com a mudança dos dirigentes a citada servidora retornou às suas funções.

Quando a DACAI teve acesso novamente ao processo, e verificando todas as irregularidades existentes, encaminhou-o à PFE/INSS para análise e proposição das medidas saneadoras, o que resultou na anulação do convênio.

A minuta do convênio e o plano de trabalho, adequadas às alterações do Decreto nº. 5.180, de 13/8/2004, só foi encaminhada para análise da Procuradoria Federal Especializada do INSS e para a Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade em 9/9/2005.

A chefe da DACAI, Maria da Conceição Coelho Aleixo, relatou que todos as ações que envolviam as demandas do BMG eram feitas sob muita pressão por parte da Presidência do INSS. Os servidores eram bastante demandados a dar encaminhamento às soluções com celeridade. Isso pode ser comprovado pela cronologia do processo apresentado no item 8.7, que fala do BMG.

Para corroborar tudo que foi relatado acima, foi encaminhando, em 17/11/2004, documento para a Diretoria de Benefícios (anexo 5, fls. 70/72) assinado pelo Coordenador-Geral de





Benefícios, Carlos José do Carmo, e Chefe da DACAI, Airton Araújo, à época, no qual é relatada a cronologia dos atos referentes ao processo do BMG e que corrobora todo o relatado.

10 Corregedoria-Geral do INSS

A Corregedoria-Geral do INSS abriu processo em 3/12/2004 (anexo 5, fl.115/117), com vistas a promover a apuração disciplinar pela celebração do convênio sem a observância dos padrões adotados, e consoante o item 5 do Despacho PFE/INSS/GAB nº.77/2004.

Em 15/12/2004, a Analista Previdenciária Cinthya de Ávila Oliveira, em resposta ao despacho da Corregedoria-Geral do INSS (anexo 5, fls.119), esclareceu que o convênio assinado tinha teor diferente da minuta de convênio enviada pela divisão e que a DACAI só tomou conhecimento da celebração do convênio após consumado o fato. Após análise do convênio, e em vista das irregularidades encontradas, decidiram encaminhar para a Procuradoria se pronunciasse.

Em 2/5/2005, a Corregedoria-Geral reitera a solicitação de informações (anexo 5, fls.183) quanto à:

- 1) Análise da minuta padrão pela PFE/INSS antes da celebração de quaisquer convênios;
- 2) Instituições com as quais foram firmados convênios antes do BMG;
- 3) Aplicação da Lei nº8.666/93, art.116, aos convênios.

A Chefe da DACAI, Maria da Conceição Coelho Aleixo, e o Chefe Substituto, Airton Araujo, encaminharam ofício (anexo 5, fls.192/194) para a Coordenação-Geral de Benefícios, em 8/7/2005, com as seguintes respostas:

1) A primeira minuta padrão, elaborada à época em que apenas os bancos pagadores de benefícios poderiam firmar convênios para consignação de pagamento de empréstimos, foi analisada pela PFE/INSS. O Procurador-Chefe Nacional da PFE/INSS, Henrique Augusto Gabriel, em 6/4/2004, fls.115, manifestou-se de acordo com o Despacho INSS/PFE/CGMADM/GAB nº. 418/2004, que conclui pela regularidade jurídica da minuta padrão. Apenas a Caixa Econômica Federal aderiu ao convênio, à época.

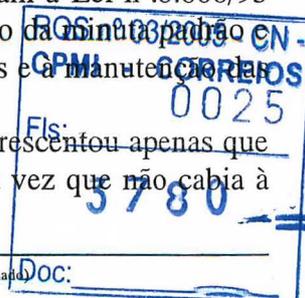
A alteração trazida pelo Decreto nº.5180/2004, autorizando as instituições financeiras não pagadoras a se conveniarem, fez que a DACAI adaptasse a minuta padrão do convênio e o plano de trabalho em relação aos itens que abordavam: implantação de infra-estrutura pelas instituições financeiras para troca de arquivos com a Dataprev; implantação da forma de acesso à margem consignável pelo Internet; data do início da operacionalização.

Quando o convênio foi assinado, a Divisão ainda não havia submetido a nova minuta padrão à PFE/INSS. Havia apenas submetido a minuta padrão para análise do BMG e o plano de trabalho para aprovação. Havia, inclusive, agendado reunião para o dia 30/8/2004, que não ocorreu, uma vez que o convênio já havia sido assinado pelo Diretor Presidente do INSS sem o conhecimento da Divisão. Quando do retorno do processo, a DACAI o encaminhou para a PFE/INSS para análise jurídica.

2) Antes do BMG, apenas a CEF celebrou convênio com o INSS.

3) Os demais convênios celebrados, exceto o do BMG, observaram a Lei nº.8.666/93 quanto à comprovação da regularidade fiscal das convenientes, ao encaminhamento do plano de trabalho para aprovação, à vinculação dos atos aos dispositivos legais e a manutenção das condições de habilitação.

A Coordenadora Geral de Benefícios, Ana Adail F.de Mesquita, acrescentou apenas que presume que, a despeito da anulação do convênio, não tenha ocorrido dano, uma vez que não cabia à autarquia a responsabilidade solidária pelos débitos contratados pelo segurado.





A Corregedoria-Geral ainda não terminou os trabalhos.

11 Procuradoria da República do Distrito Federal - Ministério Público Federal

Em 20/7/2005, foi encaminhado ao Presidente do INSS, à época, Samir de Castro Hatem, o Ofício nº108/2005/PJ/GAB/PRDF (anexo 1, fls.135/137), referente ao Procedimento Administrativo nº. 1.16.000.001274/2005-13 autuado pelo Procurador da República Lauro Pinto Cardoso Neto para apurar a prática de improbidade administrativa por dirigentes do INSS no processo de cadastramento de instituições financeiras para concessão de empréstimos consignados, tendo em vista que foi noticiado no jornal Valor Econômico que era cobrado dos bancos comerciais contribuições para o PMDB.

Foram solicitadas informações como: relação de instituições financeiras credenciadas, cópia dos instrumentos de cadastramento, relação de dirigentes e servidores do INSS responsáveis por esses cadastramentos.

Em 8/8/2005, foi encaminhada pela Coordenação-Geral de Benefícios, à qual está subordinada a DACAI, resposta ao Ofício retrocitado com as informações solicitadas (anexo 1, fls.141/145).

12 Análise da irregularidades

Os fatos retromencionados permitiram identificar irregularidades ocorridas durante o processo de implantação dos empréstimos consignados nos pagamentos de benefícios de aposentados e pensionistas e fortes indícios de favorecimento ao Banco BMG. Em síntese, são eles:

12.1 Infringência ao Princípio da Impessoalidade na tramitação do processo do Banco BMG.

A celeridade na tramitação do processo do BMG e de suas demandas denota favorecimento à instituição financeira.

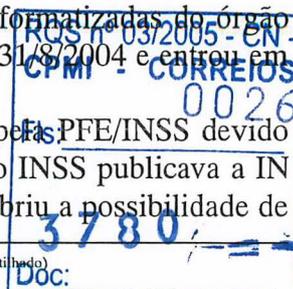
O BMG levou 5 dias a partir da publicação do Decreto nº. 5.180, de 13/8/2004, para manifestar seu interesse em aderir ao convênio, mediante encaminhamento de correspondência diretamente ao Presidente do INSS, Carlos Gomes Bezerra.

Apenas oito dias depois, em 26/8/2004, o convênio já estava assinado, a despeito de a minuta padrão e de o plano de trabalho não terem sido adequados à possibilidade de adesão de instituições financeiras que não efetuam pagamentos a aposentados e pensionista e de não terem sido apreciados pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS. O convênio foi assinado antes mesmo de se iniciarem os testes junto à Dataprev, o que vai de encontro à rotina criada pela DACAI. Também foi ignorada a reunião marcada para 31/8/2004 entre a DACAI e o BMG, para discussão da minuta do convênio.

A exoneração da Coordenadora-Geral de Benefícios, logo após ter se negado a publicar o convênio eivado de irregularidades, é mais um indício do tratamento diferenciado dado ao BMG.

O procedimento de implantação de rotinas junto à Dataprev também ocorreu de forma muito rápida, se considerarmos que o BMG não era conhecedor das rotinas informatizadas do órgão por não ser pagador de benefícios previdenciários. A reunião inicial ocorreu em 31/8/2004 e entrou em operação em 14/8/2004, 15 dias depois.

O BMG foi comunicado da anulação do 1º convênio, proposta pela PFE/INSS devido aos vícios e às irregularidades já apontados em 14/10/2005. Neste mesmo dia, o INSS publicava a IN nº. 110/2004, que adequava a regulamentação interna ao Decreto nº 5.180, que abriu a possibilidade de





que qualquer instituição financeira pudesse firmar o convênio com INSS, a despeito de pagar benefícios ou não.

A celebração do 2º convênio ocorreu em 20/10/2004, dia seguinte à publicação da anulação.

A demanda do BMG em utilizar a comprovação eletrônica como forma de autorização do empréstimo, feita em 19/10/2004, também foi rapidamente atendida por meio da assinatura de Termo Aditivo, em 25/11/2004. A Procuradora Federal, Marina Cruz Rufino, emitiu opinião contrária a esse tipo de autorização, entretanto, o Procurador-Chefe Nacional, Jefferson Carús Guedes, mostrou-se favorável ao pleito, desde que fosse celebrado um termo aditivo ao convênio.

Em 10/12/2004, o BMG pediu que fosse autorizada a cessão de créditos para outra instituição financeira. Antes mesmo de consultar a PFE/INSS quanto à legalidade da operação, o Presidente do INSS, Carlos Gomes Bezerra, pronunciou-se favoravelmente à solicitação, desde que não onerasse o INSS ou a Dataprev. A PFE/INSS, em 26/1/2005, ratificando posicionamento do Banco Central do Brasil, informou não existirem óbices jurídicos sob o ponto de vista da regulamentação do Sistema Financeira Nacional. Enfatizou, entretanto, a necessidade de se adaptar a IN nº 110/2004, o que ocorreu de pronto. Em 28/1/2005 foi publicada a IN nº.114/2005, com as adaptações necessárias para atender ao pedido, e foi comunicada ao BMG a concessão da autorização.

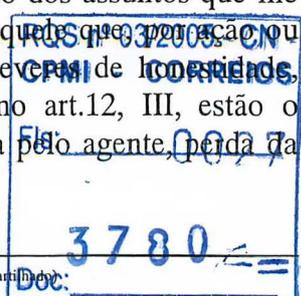
Por fim, o BMG encaminhou, ao Presidente da autarquia, pedido de autorização para o uso de cartão de crédito para a realização de empréstimos. O Presidente, mais uma vez, manifestou sua concordância, encaminhando para análise da PFE/INSS. Em 24/3/2005, antes mesmo da análise foi publicado o Termo Aditivo.

O fato de apenas o BMG, como instituição não pagadora de benefício previdenciário, ter atuado no mercado de empréstimos consignados a aposentados e pensionistas de 26/8 a 20/10/2004, dois meses aproximadamente, a despeito de outras 4 instituições financeiras terem manifestado o mesmo interesse, sem que obtivessem êxito, e de a regulamentação interna do INSS ainda não ter regulamentado esta possibilidade, demonstra também o favorecimento.

Todo o exposto poderia explicar como uma instituição de pequeno porte como o BMG, com apenas 10 agências e 79 funcionários na área operacional, de acordo com dados divulgados pela imprensa sobre os Demonstrativos Financeiros do exercício de 2004, conseguiu que seus lucros subissem de R\$ 90,2 milhões, em 2003, para R\$ 275,3 milhões, em 2004, o que representa um crescimento de 205%. De acordo com o Relatório da Administração, as operações de consignação em folha representavam 85% da carteira de crédito do BMG em 31/12/2004.

Podemos concluir que os atos praticados pelo Presidente do INSS, principal responsável pelos atos que envolveram o processo do BMG, infringiram um dos princípios básicos da administração pública: o princípio da impessoalidade. Ele está consubstanciado na Constituição Federal de 1988, art.37, *caput*, e impõe ao administrador público que pratique apenas atos visando o interesse público e a conveniência para a Administração, vedando praticá-los no interesse próprio ou de terceiros, por favoritismo ou perseguição.

A Lei nº. 8.429, de 2/6/1992, que dispõe sobre atos de improbidade administrativa, em seu art.4º obriga os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia “a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.” O art.11 dispõe que constitui ato de improbidade administrativa aquele que, por omissão, atenta contra os princípios da administração pública violando os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Das penas previstas no art.12, III, estão o pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 3 a 5 anos, dentre outras.





12.2 Celebração de convênios e termo aditivo eivados de vícios e irregularidades.

A despeito da IN nº 97/INSS/DC, de 17/11/2003, da minuta padrão e do plano de trabalho não terem sido modificados, adequando-se ao Decreto nº. 5.180, de 13/8/2004, que abriu às instituições financeiras não pagadoras de benefícios previdenciários a possibilidade de formalizarem convênio com o INSS para operar no mercado de empréstimo consignado, foi celebrado convênio entre o BMG, INSS e Dataprev. Estas modificações ainda estavam em discussão na DACAI e sequer haviam sido submetidas à apreciação da PFE/INSS.

Após o retorno do processo, a DACAI, numa análise preliminar, verificou que o convênio celebrado diferia muito da minuta padrão ora existente e que o plano de trabalho foi excluído. Em vista disso, remeteu-o para a PFE/INSS, que detectou diversas irregularidades que levaram à anulação do convênio:

- a) atribuição ilegal de obrigação ao INSS para que confirme “para a instituição financeira, por escrito ou por meio eletrônico, possibilidade da realização dos descontos em função dos limites, na forma da legislação em vigor, averbando-a a favor da respectiva instituição financeira”, conforme previsto na Cláusula Terceira, I, “a”, do 1º convênio, indo de encontro às obrigações atribuídas à autarquia pela Lei nº. 10.820/2003;
- b) possibilidade de concessão de empréstimos pela central de atendimento da instituição financeira, conforme previsto na Cláusula Terceira, II, “a”, do 1º convênio, contrariando o previsto na Lei nº. 10.820/2003, no Decreto nº. 3.048/1999 e na IN nº. 97/2003, que determinavam que o desconto deva ser expressamente autorizado pelo beneficiário;
- c) ampliação das formas de autorização do empréstimo pelo titular do benefício, conforme previsto na Cláusula Quarta, §1º, do 1º convênio, que estabelece que “a autorização valerá enquanto realizada pelo titular do benefício” (grifo nosso), e não mais enquanto subscrita pelo titular do benefício, conforme prevêm a Lei nº. 10.820/2003, o Decreto nº. 3.048/1999 e a IN nº. 97/2003;
- d) constituição de ônus por sucessão sobre benefício de pensão por morte, constituído em decorrência da morte de titular de benefício previdenciário que pegou empréstimo consignado, conforme previsto na Cláusula Quarta, §1º, do 1º convênio, contrariando o que prevê a Lei nº8.213/1991;
- e) inclusão de operação de licenciamento, na Cláusula Quinta, I, do 1º convênio, não prevista na legislação;
- f) exclusão do Plano de Trabalho, do 1º convênio, afrontando a Lei nº 8.666/1993, art.116, §1º;
- g) obrigação do INSS em franquear a base de dados cadastrais de titulares de benefícios, conforme previsto na Cláusula Sexta, do 1º convênio, indo de encontro às obrigações atribuídas à autarquia pela Lei nº. 10.820/2003;
- h) exclusão da cláusula rescisória do 1º convênio, afrontando a Lei nº 8.666/1993, art.116.

Outra irregularidade encontrada diz respeito ao termo aditivo ao 2º convênio celebrado com o BMG, em 26/11/2004, cujo objetivo era permitir a utilização da comprovação eletrônica como forma de autorização do empréstimo. Ele vai de encontro ao Decreto nº. 4.862, de 22/10/2004, art. 154, §6º, VI, que é bem claro ao dispor que:

“ § 6º O INSS disciplinará, em ato próprio, o desconto de valores de benefícios com fundamento no inciso VI do **caput**, observadas as seguintes condições:

...





VI - o próprio titular do benefício deverá firmar autorização expressa para o desconto” (grifo nosso).”

Sua assinatura baseou-se no parecer do Procurador-Chefe Nacional, Jefferson Carús Guedes, que entendeu que bastava que houvesse esta previsão no termo aditivo, já que a IN nº. 110/2003 autorizava este tipo de comprovação de empréstimo.

À época, a DACAI encaminhou uma minuta do termo aditivo que propôs que a autorização fosse firmada “em conformidade com o *layout* do Anexo 1 ou por meio eletrônico certificado (assinatura digital em conformidade com a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/8/2001, e demais atos normativos em vigor)”. No termo aditivo foi extraído a parte final do texto, que está entre parênteses.

O Decreto foi bem claro ao permitir que o INSS disciplinasse em ato próprio o desconto dos valores, desde que respeitadas determinadas restrições, que não foram observadas neste caso.

Observamos, também, que este termo aditivo foi celebrado apenas com o BMG, o que lhe deu uma grande vantagem em relação às demais instituições financeiras. Apenas em 1/7/2005, com a publicação da IN nº.121/2005, foram introduzidas cláusulas restritivas proibindo autorização por telefone e gravação de voz.

12.3 Ausência do repasse para as instituições financeiras dos encargos referentes às operações de descontos.

Contrariando a Lei nº 10.820/2003, art. 6º, §1º, V, o Decreto nº. 4.862/2003, art.154, § 6º, V, e a IN nº. 110/2004, art. 4º, § 2, substituída pela IN nº. 121/2005, o INSS não repassou para as instituições financeiras os encargos decorrentes das alterações realizadas no Sistema de Controle Financeiro – SCF e no Sistema de Dados Corporativos – SDC, que possibilitaram a cessão de créditos para instituições financeiras diversas das que firmaram os convênios.

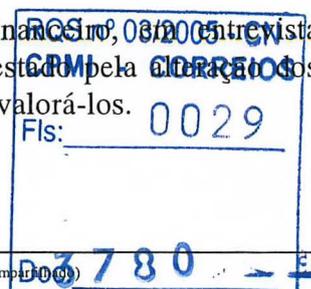
Em síntese, essas normas dispõem que o INSS está autorizado a dispor, em ato próprio, sobre o valor dos encargos a serem cobrados para ressarcimento dos custos operacionais a ele acarretados pelas operações, e que deverão corresponder, apenas, ao ressarcimento dos custos operacionais, que serão absorvidos integralmente pelas instituições financeiras concessionárias (grifo nosso).

Nos convênios firmados, o valor acordado entre as partes – INSS, Dataprev e instituições financeiras – foi de R\$ 0,30 por operação processada.

De acordo com o Memo/INSS/DFIN/01.300/nº.016 (Anexo 5, fls.139/140), encaminhado à PFE pela Chefe da Divisão de Controle Financeiro, Valéria Ramos Torquato (item 8.7.6 desta instrução), a demanda feita pelo Banco BMG para que fosse realizada a cessão de seus créditos para outra instituição financeira incorreu em custos para o INSS.

Em seu relato, ela diz que “a operacionalização de repasses à Instituição Financeira diversa da qual se firmou o convênio demandará alterações significativas no Sistema de Controle Financeiro – SCF e no SDC – Sistema de Dados Corporativos” (grifo nosso). Uma vez que a Dataprev é remunerada pelo INSS para prestar serviços de suporte em informática e que desde o início das operações de consignação em 2004 a tarifa cobrada permanece em R\$ 0,30, concluímos que estes custos não foram repassados.

Fomos informados pela Chefe da Divisão de Controle Financeiro nº. 08/2005, que a Dataprev deve ter cobrado o serviço prestado pela alteração dos sistemas junto com os demais serviços prestados ao setor, mas ela não saberia valorá-los.





Da Proposta de Encaminhamento

Ante o exposto, submetemos os autos à apreciação superior, propondo que:

I- seja ouvido, preliminarmente, em audiência, com fulcro na Lei nº8.443/92, art.43, II, e na Lei nº. 8.429, de 2/6/1992, que dispõe sobre atos de improbidade administrativa, Carlos Gomes Bezerra, CPF nº. 008.349.391-34, à época Diretor-Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, que conduziu e assinou os dois convênios (26/8/2004 e 20/10/2004, respectivamente) e o termo aditivo (25/11/2004) entre o INSS, a Dataprev, e o Banco BMG, para que preste justificativa a respeito das irregularidades abaixo apontadas:

a) infringência aos princípios da administração pública, em especial o da impessoalidade, consubstanciado na tramitação célere e atípica do processo para celebração dos convênios e do termo aditivo do Banco BMG, desconsiderando os procedimentos administrativos adotados pela Divisão de Administração de Convênios e Acordos Internacionais – DACAI e a necessidade da análise jurídica da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, denotando não ter visado apenas ao interesse público e ao da administração;

b) celebração do 1º convênio em desacordo com a IN nº 97/2003, que vigia à época, e só autorizava a celebração de convênio com instituições financeiras pagadoras de benefícios previdenciários;

c) atribuição ilegal de obrigação ao INSS para que confirme “para a instituição financeira, por escrito ou por meio eletrônico, possibilidade da realização dos descontos em função dos limites, na forma da legislação em vigor, averbando-a a favor da respectiva instituição financeira”, conforme previsto na Cláusula Terceira, I, “a”, do 1º convênio, indo de encontro às obrigações atribuídas à autarquia pela Lei nº. 10.820/2003;

d) possibilidade de concessão de empréstimos pela central de atendimento da instituição financeira, conforme previsto na Cláusula Terceira, II, “a”, do 1º convênio, contrariando o previsto na Lei nº. 10.820/2003, no Decreto nº. 3.048/1999 e na IN nº. 97/2003, que determinam que o desconto deva ser expressamente autorizado pelo beneficiário;

e) ampliação das formas de autorização do empréstimo pelo titular do benefício, conforme previsto na Cláusula Quarta, §1º, do 1º convênio, que estabelece que “a autorização valerá enquanto realizada pelo titular do benefício” (grifo nosso), e não mais enquanto subscrita pelo titular do benefício, conforme prevêm a Lei nº. 10.820/2003, o Decreto nº. 3.048/1999 e a IN nº. 97/2003;

f) constituição de ônus por sucessão sobre benefício de pensão por morte, constituído em decorrência da morte de titular de benefício previdenciário que contraiu empréstimo consignado, conforme previsto na Cláusula Quarta, §1º, do 1º convênio, contrariando o que prevê a Lei nº8.213/1991;

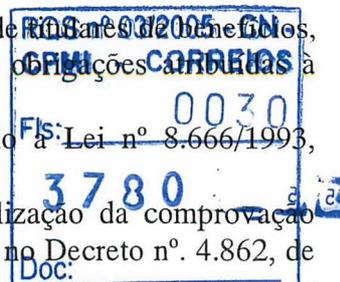
g) inclusão de operação de licenciamento, na Cláusula Quinta, I, do 1º convênio, não prevista na legislação;

h) exclusão do Plano de Trabalho, do 1º convênio, afrontando a Lei nº 8.666/1993, art.116, §1º;

i) obrigação do INSS em franquear a base de dados cadastrais de titulares de benefícios, conforme previsto na Cláusula Sexta, do 1º convênio, indo de encontro às obrigações atribuídas à autarquia pela Lei nº. 10.820/2003;

j) exclusão da cláusula rescisória do 1º convênio, afrontando a Lei nº 8.666/1993, art.116;

k) assinatura de termo aditivo ao convênio permitindo a utilização da comprovação eletrônica como forma de autorização de empréstimo, contrariando o disposto no Decreto nº. 4.862, de





22/10/2003, art.154, §6º, VI, que estabelece a obrigatoriedade da autorização expressa por parte do titular do benefício;

II- sejam encaminhadas cópias destes autos para a Corregedoria-Geral do INSS e para a Procuradoria da República do Distrito Federal.

Quando da análise do mérito, propomos que seja determinado ao INSS que:

- I- padronize todos os convênios firmados até o momento, à luz da normas vigentes;
- II- repasse para as instituições financeiras os encargos decorrentes das alterações realizadas no Sistema de Controle Financeiro – SCF e no Sistema de Dados Corporativos – SDC, que possibilitaram a cessão de créditos para instituições financeiras diversas das que firmaram os convênios de pagamento de empréstimos consignados.

4ª Secex - 2ª Divisão, em 29 de setembro de 2005

Adriana Palma
ACE-CE
Matrícula 4542-0

De acordo

à consideração superior
ya Secex/2ª DT, em 11/11/2005

José Manoel Caixeta
Diretor - Secex-4/2ª DT

| |
|--|
| RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS |
| Fls: 0031 |
| 3780 |
| Doc: |