

**TC 010.825/2016-9**

**Tipo de processo:** Tomada de Contas Especial

**Responsáveis:** Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04) e Rute Helena Assunção de Lima (CPF: 303.262.302-20)

**Procuradores:** Rose Meire Cruz dos Santos, OAB-PA 7051 e Simone Pamplona de Araújo Costa, OAB-PA 6859 (peça 31).

**Ministro Relator:** Walton Alencar

**Proposta:** Mérito

## I - INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial apartada da TCE original TC-016.156/2015-3, instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social/INSS.

1.1 Mediante Despacho datado de 6/4/2016, nos autos daquele processo de TCE TC-016.156/2015-3, acostado a esta TCE à peça 1, o Exmo. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues determinou a autuação de 12 processos apartados de TCE, a fim de dar celeridade processual, e autorizou as citações, na forma proposta pela unidade técnica na instrução de peça 12 daqueles autos.

## II - HISTÓRICO

2. Destarte, foram autuados os 12 processos apartados de TCE, conforme subitens “51.1.a” a “51.1.f”, da instrução de peça 12 da TCE TC-016.156/2015-3 (acostada à peça 2 desta TCE).

3. Assim, a instrução preliminar à peça 8 destes autos destinou-se a inserir no sistema e-TCU os débitos referentes à citação autorizada para o processo apartado de TCE nº 9 proposto no processo de TCE TC-016.156/2015-3, quanto à percepção irregular dos benefícios do INSS 049.923.257-7 e 095.711.171-1.

3.1 Nesse sentido, os autos foram submetidos ao Secretário de Controle Externo, resultando na citação dos responsáveis solidários.

4. Dessa forma, foi promovida a citação do Sra. Rute Helena Assunção de Lima (CPF: 303.262.302-20), procuradora habilitada no recebimento irregular dos benefícios do INSS 049.923.257-7 e 095.711.171-1, mediante o Ofício 0841/2016-TCU/SECEX-PA, de 5/5/2016 (peça 13), contudo o aviso de recebimento (AR) de peça 14 foi restituído a esta secretaria sem assinatura do recebedor. Foi expedido então o Ofício 1324/2016-TCU/SECEX-PA, de 5/7/2016 (peça 27), recebido pela responsável em 15/7/2016, conforme Aviso de Recebimento (AR) dos correios à peça 30. A responsável apresentou intempestivamente alegações de defesa (peça 32), em 3/8/2016, as quais serão analisadas a seguir, em razão do princípio do formalismo moderado e em busca da verdade material.

5. A Sra. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), foi citada mediante o Ofício 0839/2016-TCU/SECEX-PA, de 5/5/2016 (peça 11), com aviso de recebimento (AR) dos correios à peça 15, datado de 20/5/2016. A responsável apresentou tempestivamente alegações de defesa (peça 18), em 2/6/2016, as quais serão analisadas a seguir.

6. Mediante o Ofício 0840/2016-TCU/SECEX-PA, de 5/5/2016 (peça 12), foi promovida a citação da Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), contudo o aviso de recebimento (AR) de peça 16 foi restituído a esta secretaria pelo motivo “mudou-se”. Após nova consulta ao Banco de

Dados da Receita Federal (peça 17), promoveu-se nova tentativa de localização da responsável, conforme se verifica no Despacho à peça 20. Assim, foi expedido o Ofício 1063/2016-TCU/SECEX-PA, de 1/6/2016 à peça 22, cujo Aviso de Recebimento foi restituído pelo motivo “Desconhecido” (peça 23). Por oportuno, cabe salientar que no processo apartado TC 010.547/2016-9 foi enviado o ofício de citação para o mesmo endereço do Ofício 1063/2016-TCU/SECEX-PA, de 1/6/2016 (peça 23), sendo que naquele processo o ofício foi recebido, conforme Aviso de Recebimento (AR) dos correios à peça 23 daquele e, inclusive, a responsável apresentou alegações de defesa.

6.1 Com efeito, inexistindo nos autos e nas bases de consulta outro endereço da responsável (despacho de peça 26), efetuou-se sua citação pela via editalícia, conforme publicação no D.O.U. de 11/7/2016 (peça 33).

### III - EXAME TÉCNICO

#### **Análise das alegações de defesa da responsável Rute Helena Assunção de Lima**

7. Após ser devidamente citada, a responsável, Rute Helena Assunção de Lima (CPF: 303.262.302-20), por intermédio de seu procurador (peça 31), ofereceu suas alegações de defesa (peça 32), as quais podem ser assim sintetizadas:

a) preliminarmente aduz que em nenhum momento teve a intenção de lesar o INSS, e isso teria sido comprovado durante a instrução do processo criminal nº 0013796-42.2014.4.01.3900. Processo no qual a responsável comprometeu-se a restituir o que efetivamente recebera;

b) acrescenta que, por morar de favor da casa de sua irmã, Lourdes Monteiro Lima de Moraes, forneceu cópia de seus documentos para a Sra. Maria Cícera, funcionária do INSS e amiga daquela;

c) relata ainda que realizava os saques dos benefícios e entregava a totalidade dos valores a Maria Cícera, ficando tão somente com a quantia de R\$ 50,00, para o pagamento das despesas de locomoção. Ressalta que fazia isso pensando ser apenas um favor, já que Maria Cícera trabalhava durante o expediente bancário e não poderia efetuar os saques;

d) alega ainda que débitos concernentes ao benefício recebido indevidamente devem ser considerados prescritos ou eivados de decadência, a qual, segundo alegações, é de 5 anos, nos termos do art. 54 da Lei 9.784/99.

e) por fim, alega que a responsável agiu de boa-fé e que não tinha noção da ilicitude de seus atos, conforme destacado, *in verbis* (peça 32, p. 5):

*Aliás, parte-se do pressuposto que a defendente agiu de boa-fé. Afinal de contas, geralmente as pessoas usadas como laranja, detém parco aporte intelectual para ter absoluto discernimento de seus atos e direitos. A isso, soma-se uma legislação previdenciária extremamente esparsa, complexa e em movimento*

*Seria inconsequente presumir que a defendente teve ciência da ilicitude de seus atos, já que as pessoas que a envolveram, eram funcionárias do órgão. E não é só isso, as pessoas mais humildes, não tem um mínimo de conhecimento jurídico.*

8. Inicialmente, cumpre salientar que obter ressarcimento pela via administrativa é dever de ofício do Administrador Público, sob pena de responsabilidade solidária, conforme dispõe o art. 8º da Lei nº 8.443/92. Assim, independentemente das interposições de ações civis e penais, vez que as esferas de apuração são independentes, agiu corretamente o INSS ao instaurar a presente TCE contra a responsável.

9. Ressalta-se que a única exceção ao princípio da independência das instâncias se verifica nos casos em que no juízo penal nega-se a autoria ou a ocorrência material do fato, o que não se aplica ao caso em tela. (Acórdãos 3651/2013-TCU-Plenário e 344/2015-TCU- Plenário).

10. Assim, tanto a ação judicial quanto o processo de Tomada de Contas Especial podem ter o mesmo objetivo, qual seja, reverter aos cofres públicos os valores correspondentes aos prejuízos causados. Entretanto, isso não significa que deva haver ressarcimento nas duas esferas (administrativa e judicial). O débito sendo recolhido pela responsável aos cofres do INSS, pela via administrativa, será devida e oportunamente informado ao juízo competente.

11. Deve-se refutar também a alegação de prescrição dos débitos tratados neste processo. Nos termos da Súmula TCU 282, *in verbis*:

*As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.*

12. Com efeito, não há que se falar em prescrição dos débitos aqui tratados, uma vez que o objetivo precípuo deste processo de TCE é buscar o ressarcimento de prejuízos causados ao erário pela prática de atos fraudulentos que ensejaram prejuízos ao INSS.

13. Ademais, contrariamente ao que alega a responsável, os valores não foram recebidos de boa-fé. Ao assumir a condição de procuradora dos benefícios previdenciários 049.923.257-7 e 095.711.171-1, fornecendo inclusive sua documentação pessoal para isso, a responsável incorreu em ilícito passível de punição penal inclusive.

14. A alegação de que realizava os saques dos benefícios e entregava a totalidade dos valores a Maria Cícera (ex-servidora do INSS), ficando tão somente com a quantia de R\$ 50,00, somente evidencia que a responsável auferia valores indevidamente. Aceitar a justificativa de que fazia isso pensando ser apenas um favor e que não sabia da ilicitude de seus atos é descabida, afinal a responsável fornecera sua própria documentação e assinara documentos que a habilitavam como procuradora dos benefícios previdenciários 049.923.257-7 e 095.711.171-1. Portanto trata-se de ações coordenadas com o intuito de auferir vantagem indevida.

15. Partindo-se dessa premissa, claro está que as meras alegações de desconhecimento da ilicitude do ato e o parco aporte intelectual não afastam a sua responsabilidade. Afinal, a ninguém é dado alegar a própria torpeza em seu proveito.

16. Assim, ante a ausência de novos elementos que afastem as irregularidades verificadas e tal como constatado no Relatório Final do Processo Administrativo Disciplinar 35166.000836/2005-01 (peça 1, p. 16-49 do TC 016.156/2015-3), conclui-se que a responsável Rute Helena Assunção de Lima (CPF: 303.262.302-20) auferiu indevidamente os valores referentes aos benefícios previdenciários 049.923.257-7 e 095.711.171-1, motivo pelo qual as alegações de defesa apresentadas devem ser refutadas.

#### **Análise das alegações de defesa da responsável Eleonor Cunha de Oliveira**

17. As alegações de defesa da responsável, Eleonor Cunha de Oliveira, ex-servidora do INSS, conforme acostado a estes autos à peça 18, estão assim dispostas, *in verbis*:

*Em atenção a vosso ofício e ao processo já referenciados, informo ao respeitável órgão que não possuo condições financeiras para ressarcimento Erário.*

*Sobrevivo humildemente com minha família da Aposentadoria por Tempo de Contribuição de nº 42/144.067.722-8, no valor bruto de aproximadamente R\$-3.000,00 (três mil reais), que minguada por diversos empréstimos realizados ao longo dos anos, em face das necessidades financeiras pelas quais tenho passado, está reduzida a R\$-1.600,00 (hum mil e seiscentos reais).*

*Não possuo patrimônio além da casa que abriga minha família a título de residência, pois não padeço do enriquecimento ilícito por vantagem atribuída ao Erário.*

*Por todo o exposto não tenho condições de arcar com a obrigação imposta em ressarcimento ao Erário como requer o TCU - Tribunal de Contas da União.*

18. Inicialmente, destaca-se que a argumentação e a própria estrutura textual desta defesa, guarda estrita semelhança com as alegações apresentadas por outra responsável, no processo apartado TC 010.789/2016-2. Na peça 16 daquele processo, a responsável Marcia da Conceição Rosa do Carmo Vilhena, expõe as mesmas razões, em estrutura textual idêntica. Destaca-se ainda que a mesma argumentação e estrutura textual também foi utilizada pela responsável Maria Cícera da Silva Brito, nos autos do TC 010.547/2016-9 (peça 23 daquele processo). Esta constatação evidencia novamente a ligação entre os responsáveis.

19. A defesa da responsável Eleonor Cunha de Oliveira funda-se unicamente na alegação de hipossuficiência. Novamente destaca-se que a responsável sequer chega a negar sua participação no esquema fraudulento. Ressalte-se ainda que não foram carreados aos autos outros elementos que elidam as irregularidades verificadas.

20. Assim, tal como constatado no Relatório Final do Processo Administrativo Disciplinar 35166.000836/2005-01 (peça 1, p. 16-49 do TC 016.156/2015-3) e ante a ausência de novos elementos que afastem as irregularidades verificadas, somado à inegável semelhança entre os textos apresentados a título de alegações de defesa, fato este que expõe novamente a relação existente entre as ex-servidoras e os procuradores habilitados irregularmente, conclui-se que a responsável, Eleonor Cunha de Oliveira (CPF 393.806.372-68) auferiu indevidamente os valores referentes aos benefícios previdenciários 049.923.257-7 e 095.711.171-1 do INSS.

21. Sobre as alegações de hipossuficiência da responsável, consoante o entendimento esposado no Acórdão 2344/2006 - TCU - 2ª Câmara, ressalta-se que não a livra da obrigação de quitar o débito. Uma vez apurado o dano ao erário, cabe a esta Corte, após o cumprimento dos preceitos que regem o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, o julgamento das contas pela irregularidade, com a condenação em débito. O crédito apurado nos autos é de titularidade da União e não pode esta Corte dele dispor.

21.1 O referido Acórdão ressalta ainda que eventuais dificuldades na quitação do débito, caso não seja espontânea, serão devidamente sopesadas na execução, em processo que refoge ao âmbito de competência do TCU.

22. Nesse sentido ainda a jurisprudência do TCU, cristalizada no Acórdão 2011/2007-TCU 1ª Câmara, que assevera:

A baixa remuneração dos responsáveis não afasta a culpabilidade pela prática de atos irregulares. Todavia, nessa hipótese é facultado aos responsáveis o parcelamento do débito ou multa, acrescido dos encargos legais.

23. Em face de todo o exposto, as alegações de defesa da responsável Eleonor Cunha de Oliveira não merecem prosperar.

#### **Revelia da Sra. Maria Cícera da Silva Brito**

24. Cumpre salientar que a responsável Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), ex-servidora do INSS, não compareceu aos autos. Nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, ao não responder à citação expedida por esta Corte de Contas, a responsável torna-se revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

25. A despeito da aplicação da revelia, devem ser considerados, no entanto, os elementos já constantes dos autos, os quais podem, inclusive, levar a um juízo favorável à responsável revel.

26. Deve-se observar que nos processos do TCU a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que

ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu nos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor.

26.1 Assim, independentemente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo princípio da verdade material (Acórdãos 163/2015-TCU-2ª Câmara, 2.685/2015-TCU-2ª Câmara, 2.801/2015-TCU-1ª Câmara, 4.340/2015-TCU-1ª Câmara e 5.537/2015-TCU-1ª Câmara).

### Prescrição da pretensão punitiva

27. Com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, este Tribunal aprovou por meio do Acórdão 1441/2016-Plenário incidente de uniformização de jurisprudência em que firma o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada.

28. No presente caso, os atos irregulares quanto ao recebimento irregular dos benefícios previdenciários 049.923.257-7 e 095.711.171-1, foram praticados entre 2000 e 2002, conforme evidenciado na Instrução preliminar do TCU à peça 8.

29. Os atos que ordenaram a citação dos responsáveis ocorreram em 2016 (peça 1, Despacho do Relator), operando-se, portanto, o transcurso de mais de 10 anos entre esse ato e a possível irregularidade.

30. Constatado o esgotamento do prazo prescricional, deve-se reconhecer no presente processo, quanto às irregularidades detectadas, nos termos do art. 205 do Código Civil, a prescrição da ação punitiva por parte deste Tribunal, a qual aproveita inclusive o responsável revel.

### IV – CONCLUSÃO

31. Diante da não aceitação das alegações de defesa apresentadas pela Sras. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF 393.806.372-68), ex-servidora do INSS, e Rute Helena Assunção de Lima (CPF: 303.262.302-20), procuradora habilitada no recebimento irregular dos benefícios do INSS 049.923.257-7 e 095.711.171-1, ante a revelia da Sra. Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), ex-servidora do INSS, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outras excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que as contas dos responsáveis solidários sejam julgadas irregulares e os mesmos sejam condenados em débito.

### V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Ante os fatos expostos, submetem-se os autos a apreciação superior, propondo:

32.1 **julgar irregulares** as contas das Sras. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68) e Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), ex-servidoras do INSS, e a Sra. Rute Helena Assunção de Lima (CPF: 303.262.302-20), procuradora habilitada no recebimento irregular dos benefícios do INSS 049.923.257-7 e 095.711.171-1, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, do RI/TCU, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento da importância a seguir especificada e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove perante este Tribunal, em respeito ao art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Data	Valor Histórico (R\$)
------	-----------------------

13/12/2000	2.689,00
13/12/2000	302,00
23/2/2001	151,00
23/2/2001	151,00
27/4/2001	151,00
27/4/2001	151,00
11/5/2001	180,00
12/6/2001	180,00
3/7/2001	3.665,00
3/7/2001	180,00
17/9/2001	180,00
17/9/2001	180,00
25/10/2001	180,00
14/11/2001	180,00
28/12/2001	360,00
17/1/2002	180,00

Valor atualizado com juros até 19/1/2017: R\$ 58.380,36 (Cf. Demonstrativo de peça 35)

32.2 **autorizar**, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 219, inciso II, do RI/TCU, caso não atendida a notificação;

32.3 **autorizar**, desde logo, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, corrigida monetariamente, os acréscimos legais devidos, sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 2º, do RI/TCU;

32.4 **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Pará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Secex/PA (2ª D), 19 de janeiro de 2017.

(Assinado eletronicamente)

YASSER YAMANI SASTRE PACHECO

AUFC matr. 10.682-8