

GRUPO I – CLASSE I – Plenário  
TC 016.796/2012-8.

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgão: Gerência Executiva do INSS – Rio de Janeiro - Centro/RJ - INSS/MPS.

Recorrentes: Maria das Graças Fatagiba Lannes (989.717.867-87); Maria de Fátima dos Santos (412.682.027-20).

Representação legal: Arão da Providência Araújo Filho (OAB/RJ 64.204); Charles Pachciarek Frajdenberg (OAB/RJ 152.926); Glênio Sabbad Guedes (OAB/RJ 66.450) e outros.

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DE FORMA IRREGULAR. CONTAS IRREGULARES. CONDENAÇÃO EM DÉBITO. MULTAS. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO MANEJADOS POR DOIS RESPONSÁVEIS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. RECONHECIMENTO DA OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA POR PARTE DO TCU. REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA APLICADA À MARIA DAS GRAÇAS FATAGIBA LANNES. INSUBSISTÊNCIA DAS MULTAS APLICADAS AOS DEMAIS RESPONSÁVEIS.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peça 183), acolhida pelo escalão gerencial daquela unidade técnica (peças 184 e 185), transcrita a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

### INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelas Sr<sup>as</sup>. Maria das Graças Fatagiba Lannes (peça 129) e Maria de Fátima dos Santos (peça 130), servidoras do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, contra o Acórdão 2.263/2015 – TCU – Plenário (peça 90), proferido na Sessão de 9/9/2015, Ata 36/2015, com o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar as Sras. Francisca Daise Lustosa Landim Pinto e Janete Nogueira Hartmut Behm revéis para todos os efeitos, dando-se seguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Deusimar Nunes Alvarenga e Ivan Anastácio da Silva, dando-lhes quitação, nos termos dos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas dos responsáveis abaixo arrolados, condenando-os ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir da data correspondente até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992:

9.2.1. Sra. Janete Nogueira Hartmut Behm em decorrência da concessão irregular de aposentadorias por tempo de serviço, ocasionando prejuízo aos cofres públicos, segundo os pagamentos efetuados aos seguintes segurados:

a) Horácio Mendes Pereira dos Santos (CPF 264.777.007-78)

26/01/1996	3.199,96	D
12/02/1996	723,33	D
18/03/1996	723,33	D

b) Antonio Augusto de Araujo (CPF 272.389.897-00)

15/02/1996	2.019,19	D
------------	----------	---

9.2.2. Sr. Mauro Cassiano dos Santos em decorrência da concessão irregular de aposentadorias por tempo de serviço, ocasionando prejuízo aos cofres públicos, segundo os pagamentos efetuados ao seguinte segurado:

a) Hitamar Baptista De Almeida (CPF 271.641.527-72)

11/09/1995	568,25	D
15/09/1995	549,92	D
16/10/1995	549,92	D
16/11/1995	549,92	D
14/12/1995	824,88	D
15/01/1996	549,92	D
14/02/1996	549,92	D
14/03/1996	549,92	D
16/04/1996	549,92	D
16/05/1996	549,92	D
17/06/1996	629,88	D
12/07/1996	629,88	D
15/08/1996	629,88	D

9.2.3. Sr. Marcos Antônio Dantas em decorrência da concessão irregular de aposentadorias por tempo de serviço, ocasionando prejuízo aos cofres públicos, segundo os pagamentos efetuados ao seguinte segurado:

a) Joaquim Pacheco Soares (CPF 206.355.327-00)

12/03/1996	966,16	D
03/04/1996	805,14	D
06/05/1996	805,14	D
05/06/1996	861,47	D
03/07/1996	861,47	D
05/08/1996	861,47	D
04/09/1996	861,47	D

9.2.4. Sra. Francisca Daise Lustosa Landim Pinto em decorrência da concessão irregular de aposentadorias por tempo de serviço, ocasionando prejuízo aos cofres públicos, segundo os pagamentos efetuados ao seguinte segurado:

a) Danilo Fontes (CPF 059.217.407-72)

18/09/1995	32,31	D
09/10/1995	484,72	D

09/11/1995	484,72	D
08/12/1995	646,29	D
09/01/1996	484,72	D
08/02/1996	484,72	D
08/03/1996	484,72	D
10/04/1996	484,72	D
09/05/1996	484,72	D
71/06/1996	529,17	D
25/07/1996	529,17	D
08/08/1996	529,17	D
09/09/1996	529,17	D

9.2.5. Sra. Maria das Graças Fatagiba Lannes solidariamente à Sra. Maria de Fátima dos Santos em decorrência da concessão irregular de aposentadorias por tempo de serviço, ocasionando prejuízo aos cofres públicos, segundo os pagamentos efetuados ao seguinte segurado:

a) Belmiro Gonçalves Pereira (CPF 101.034.577-04)

11/11/1994	1.063,86	D
02/12/1994	502,37	D
03/01/1995	354,62	D
02/02/1995	369,62	D
02/03/1995	354,62	D
04/04/1995	354,62	D
03/05/1995	354,62	D
02/06/1995	477,56	D
04/07/1995	477,56	D
02/08/1995	477,56	D
04/09/1995	477,56	D
03/10/1995	477,56	D

03/11/1995	477,56	D
04/12/1995	955,12	D
03/01/1996	477,56	D
02/02/1996	477,56	D
04/03/1996	477,56	D
04/04/1996	477,56	D
03/05/1996	477,56	D
04/06/1996	549,19	D
02/07/1996	549,19	D
02/08/1996	549,19	D
03/09/1996	549,19	D
04/10/1996	549,19	D

9.2.6. Sra. Maria das Graças Fatagiba Lannes em decorrência da concessão irregular de aposentadorias por tempo de serviço, ocasionando prejuízo aos cofres públicos, segundo os pagamentos efetuados aos seguintes segurados (itens 64-71 desta instrução):

a) Julio Castro Gonzalez (090.596.877-87)

25/04/1995	1.165,72	D
16/05/1995	582,86	D
20/06/1995	757,06	D
18/07/1995	757,06	D
21/08/1995	757,06	D
19/09/1995	757,06	D
19/10/1995	757,06	D



20/11/1995	757,06	D
19/12/1995	1.514,12	D
18/01/1996	757,06	D
27/02/1996	757,06	D
19/03/1996	757,06	D
17/04/1996	757,06	D
16/05/1996	757,06	D
18/06/1996	870,61	D
17/07/1996	870,61	D
18/08/1996	870,61	D

18/09/1996	870,61	D
17/10/1996	870,61	D
03/07/1997	870,56	D
16/07/1997	938,11	D
18/08/1997	938,11	D
16/09/1997	938,11	D
21/10/1997	938,11	D
18/11/1997	938,11	D
16/12/1997	1.876,22	D
15/06/2001	6.315,11	D
17/07/2001	1.171,74	D
23/08/2001	1.171,74	D
19/09/2001	1.171,74	D
18/10/2001	1.171,74	D
21/11/2001	1.171,74	D
20/12/2001	3.542,55	D
23/01/2002	1.171,74	D
21/02/2002	1.171,74	D
19/03/2002	1.172,64	D
17/04/2002	1.172,04	D
15/05/2002	1.172,04	D
20/06/2002	1.172,04	D
17/07/2002	1.280,21	D
20/08/2002	1.280,21	D
19/09/2002	1.280,21	D
24/10/2002	1.280,21	D
26/11/2002	1.280,21	D
18/12/2002	2.559,73	D
22/01/2003	1.280,21	D
19/02/2003	1.280,21	D
19/03/2003	1.280,21	D
28/04/2003	1.280,21	D
20/05/2003	1.280,21	D
18/06/2003	1.280,21	D

23/07/2003	1.532,04	D
21/08/2003	1.532,04	D
24/09/2003	1.532,04	D
20/10/2003	1.532,04	D
20/11/2003	1.532,04	D
16/12/2003	3.063,57	D
22/01/2004	1.532,04	D
17/02/2004	1.532,04	D

23/03/2004	1.532,04	D
22/04/2004	1.532,04	D
12/05/2004	1.532,04	D
11/06/2004	1.601,45	D
21/07/2004	1.601,45	D
24/08/2004	1.601,45	D
22/09/2004	1.601,45	D
19/10/2004	1.601,45	D
11/11/2004	1.601,45	D
14/12/2004	3.202,48	D
18/01/2005	1.601,45	D
23/02/2005	1.601,65	D
23/03/2005	1.601,55	D
26/04/2005	1.601,55	D
05/05/2005	1.601,55	D
05/06/2005	1.702,81	D
21/07/2005	2.044,33	D
22/08/2005	1.873,33	D
21/09/2005	1.873,33	D
25/10/2005	1.873,33	D
22/11/2005	1.873,33	D
20/12/2005	3.746,19	D
24/01/2006	1.873,33	D
20/02/2006	1.873,33	D
22/03/2006	1.873,33	D
24/04/2006	1.873,42	D
22/05/2006	1.967,40	D
26/06/2006	1.967,40	D
11/07/2006	1.967,00	D
24/08/2006	1.967,00	D
26/09/2006	2.950,00	D
24/10/2006	1.967,00	D
22/11/2006	1.967,00	D
22/12/2006	3.934,07	D
11/01/2007	1.967,00	D
23/02/2007	1.967,00	D
22/03/2007	1.967,00	D
25/04/2007	1.967,00	D
22/05/2007	2.032,00	D
27/06/2007	2.032,00	D
12/07/2007	2.032,00	D
08/08/2007	2.032,00	D
19/09/2007	3.048,00	D
26/10/2007	2.032,00	D
22/11/2007	2.032,00	D
18/12/2007	4.063,80	D
23/01/2008	2.032,00	D
26/02/2008	2.032,00	D
19/03/2008	2.032,00	D
28/04/2008	2.134,00	D
13/05/2008	2.134,00	D

23/06/2008	2.134,00	D
20/7/2008	2.133,75	D
18/08/2008	2.134,00	D
19/09/2008	3.200,00	D
21/10/2008	2.134,00	D
27/11/2008	2.134,00	D
18/12/2008	4.266,32	D
16/01/2009	2.134,00	D
27/02/2009	2.134,00	D
19/03/2009	2.260,00	D
29/04/2009	2.260,00	D
01/06/2009	2.260,00	D
29/06/2009	2.260,00	D
24/07/2009	2.260,00	D

## b) Renato Ferreira Da Silva (CPF 046.881.477-91)

11/01/1995	2.421,92	D
10/02/1995	569,64	D
10/03/1995	554,64	D
12/04/1995	554,64	D
11/05/1995	554,64	D
12/06/1995	746,92	D
12/07/1995	746,92	D
10/08/1995	746,92	D
13/09/1995	746,92	D
11/10/1995	746,92	D
13/11/1995	746,92	D
12/12/1995	1.493,84	D
11/01/1996	746,92	D
12/02/1996	746,92	D
12/03/1996	746,92	D
12/04/1996	746,92	D
13/05/1996	746,92	D
10/06/1996	858,95	D
10/07/1996	858,95	D
12/08/1996	858,95	D
11/09/1996	858,95	D

9.3. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que os responsáveis de que trata o subitem anterior comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

9.4. aplicar aos responsáveis abaixo arrolados a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valores abaixo indicados:

<b>Responsável</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Francisca Daise Lustosa Landim Pinto	1.800,00
Janete Nogueira Hartmut Behm	2.000,00
Marcos Antônio Dantas Lopes	1.700,00
Maria das Graças Fatagiba Lannes	48.000,00
Maria de Fátima dos Santos	4.000,00
Mauro Cassiano dos Santos	2.300,00

- 9.5. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que os responsáveis de que trata o subitem anterior comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, e 269 do RI/TCU), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas, quando pagas após seu vencimento, monetariamente desde a data de prolação deste acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;
- 9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;
- 9.7. autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, nos termos do art. 217 do RI/TCU, com a incidência sobre cada parcela dos devidos encargos legais até o efetivo pagamento, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RI/TCU);
- 9.8. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- 9.9. comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e à Procuradoria Geral Federal - PGF que o presente acórdão não impede a adoção de providências administrativas ou judiciais com vistas a reaver dos segurados os valores por eles auferidos em razão da concessão indevida de benefício previdenciário.
- 9.10. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Defensoria Pública da União no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/94.

## HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, em razão de supostas fraudes na concessão de benefícios previdenciários praticadas por oito servidores da entidade – Srs. Deusimar Nunes Alvarenga, Francisca Daise Lustosa Landim Pinto, Ivan Anastácio da Silva, Janete Nogueira Hartmut Behm, Marcos Antônio Dantas Lopes, Maria das Graças Fatagiba Lannes, Maria de Fátima dos Santos e Mauro Cassiano dos Santos.
- 2.1 Os benefícios previdenciários impugnados ocorreram em favor de nove segurados e provocaram prejuízos aos cofres do INSS, em valores atualizados à época do acórdão recorrido, da ordem de R\$ 698.000,00.
- 2.2 Foram realizadas as citações dos servidores para que apresentassem alegações de defesa ou ressarcissem os prejuízos sofridos pelo INSS. Os beneficiários, por sua vez, não foram chamados a integrar a presente relação processual por serem aplicáveis as considerações constantes do voto condutor do Acórdão 1.715/2015- Plenário, uma vez que não há elementos nos autos que demonstrem a ação em conluio com os servidores do INSS.
- 2.3 A condenação da recorrente Maria de Fátima dos Santos deveu-se à concessão indevida de benefício de aposentadoria por tempo de serviço considerando tempo de serviço alterado a maior. Com relação à recorrente Maria das Graças Fatagiba Lannes, sua responsabilização decorreu da habilitação ou concessão indevida de três benefícios de aposentadoria por tempo de serviço considerando tempo de serviço alterado a maior e contratos de trabalho fictícios.
- 2.4 O Tribunal rejeitou as alegações de defesa apresentadas pelas ora recorrentes e decidiu, por meio do Acórdão 2263/2015 – TCU – Plenário, transcrito anteriormente, julgar irregulares as contas das responsáveis, condenando-as ao ressarcimento do débito, além de aplicar-lhes multa.
- 2.5 Posteriormente, foi identificado erro material no Acórdão 2263/2015 – TCU – Plenário, presentes nos itens 9.2.3 e 9.2.4. Promoveu-se, então, a seguinte retificação, por inexatidão material:
- a) No item 9.2.3 onde se lê o nome “Marcos Antônio Dantas”, passe-se a ler “Marcos Antônio Dantas Lopes”.

b) No item 9.2.4 onde se lê o valor de R\$ 529,17 na parcela correspondente ao dia 71/06/1996, leia-se a data como 11/06/1996.

2.6 Não satisfeitas com o julgado, as responsáveis interpuseram recursos de reconsideração, ora em análise (peças 129 e 130).

### **ADMISSIBILIDADE**

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 131 e 132), ratificados pelo Ministro-Relator (peça 135), que concluiu pelo conhecimento do recurso, com efeito suspensivo dos itens 9.2.5, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 2.263/2015-TCU-Plenário, em relação à Sr<sup>a</sup> Maria de Fátima dos Santos, e dos itens 9.2.5, 9.2.6, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6, em relação à Sr<sup>a</sup> Maria das Graças Fatagiba Lannes, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

### **MÉRITO**

#### **4. Delimitação**

4.1. Constituem objetos dos recursos verificar as seguintes questões:

- a) se houve impropriedade na formalização da TCE (peça 130, p. 1-2);
- b) se a instauração de processo judicial pode conduzir ao *bis in idem* (peça 130, p.3);
- c) se é aplicável o instituto da prescrição aos procedimentos objetos desta tomada de contas especial (peças 129, p. 1-4; 130, p. 1);
- d) se houve desproporcionalidade na aplicação dos juros (peça 130, p.2-3).

#### **5. Da formalização da TCE**

5.1 A recorrente Maria de Fátima dos Santos argui pela suspensão deste processo tendo em vista que o processo de tomada de contas não obedeceu ao prazo de 180 dias para a sua formalização (após a decisão), bem como não foram juntados aos autos os documentos necessários (relatório final, julgamento da comissão processante, avisos de recebimento de correspondências de cobrança administrativa).

##### Análise

5.2 Não assiste razão à recorrente. A argumentação da defesa é inaplicável ao caso e já foi objeto de análise anterior (peça 92, p. 8, itens 57-58).

5.3 As possíveis falhas procedimentais eventualmente incorridas pelo INSS não afetam a regularidade do processo de controle por parte desta Corte de Contas. Como bem destacado no relatório fundamentador do Acórdão ora recorrido “O exercício pleno do contraditório no âmbito desta Corte de Contas sana vício de origem, no que se refere à aplicação de penalidade pelo Tribunal (vide Acórdão 4000/2010-2<sup>a</sup> Câmara). Assim, não procede a alegação da responsável”.

5.4 No que tange à falta de documentação necessária, na análise documental verifica-se a existência dos documentos essenciais, tais como a ata de instauração da TCE (peça 1, p. 3), o relatório do Processo Administrativo Disciplinar (peça 3, p.104-144), ofício de citação da ora recorrente (peça 70 e 71), relatório final da Tomada de Contas Especial (peça 6, p. 381-400).

5.5 Pelo exposto, não merecem prosperar as alegações apresentadas, uma vez que não há pendências quanto à documentação acostada aos autos.

#### **6. Do *bis in idem***

6.1 A recorrente Maria de Fátima dos Santos argui pela suspensão deste processo tendo em vista que o INSS já garantiu o pagamento da dívida através de penhora do crédito do segurado Belmiro Gonçalves Pereira, logo, não pode a Administração requerer a reposição ao erário das ex-servidoras Maria de Fátima dos Santos e Maria das Graças Fatagiba Lannes, no montante total da dívida (integralmente e não solidariamente), pois tal cobrança ocasionará o *bis in idem*, o que é vedado por lei.

##### Análise



6.2 Não assiste razão à recorrente.

6.3 No ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas – cível, criminal e administrativa. Dessa forma, o fato de tramitarem processos em esferas distintas não viola o princípio que veda o *bis in idem*, como se constata pelo teor dos artigos 935 do Código Civil, 66 do Código de Processo Penal, 126 da Lei 8.112/1990 e 12 da Lei 8.429/1992.

6.4 Esta Corte de Contas possui entendimento pacífico no sentido de que a tramitação de ações em outras esferas, com vistas à apuração de condutas antijurídicas, não configura dupla apenação (Acórdãos 40/2007-Plenário, 2.477/07-1ª Câmara e 1.234/08-2ª Câmara). Nesse sentido é excerto do voto condutor do Acórdão 654/1996-TCU-2ª Câmara, o qual afasta a possibilidade de *bis in idem*, ainda que haja ação de ressarcimento de dano, interposta em sede judicial, concomitante a decisão deste Tribunal:

O risco de um ressarcimento em duplicidade por parte do responsável está de todo afastado, em razão da orientação já sumulada nesta Corte no sentido de que os valores eventualmente já satisfeitos deverão ser considerados para efeito de abatimento na execução (Enunciado da Súmula-TCU nº 128).

6.5 Quanto à responsabilização das ex-servidoras, a responsabilidade solidária a qual lhes foi atribuída resulta da Lei 8.443/1992, arts. 8º e 16, II. Ademais, o Código Civil, no art. 275, dispõe que na solidariedade passiva, o credor tem direito a exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum. Outrossim, a responsabilidade solidária implica que todos respondem integralmente pelo valor total do débito.

6.6 Desse modo, não há como acolher o argumento apresentado.

## 7. Da prescrição

7.1 As recorrentes arguem pela prescrição desta tomada de contas especial, tendo em vista os seguintes fundamentos:

a) a denúncia ocorreu em 14/3/1996. O Processo Administrativo Disciplinar nº 35301.008327/96-44 foi instaurado em 27/7/1998, e foi arquivado, em 30/11/2004, pela perda da pretensão punitiva (prescrição). Somente em 2009 o INSS instaurou o PAD 35301.004700/2009-18;

b) o benefício foi concedido no ano de 1994. A decisão do PAD ocorreu em 2004, com o arquivamento pela perda da pretensão punitiva, e somente em 2014 a servidora foi intimada a efetuar o pagamento da dívida;

c) a prescrição para os atos da Administração Pública está prevista no Art. 23, inciso I, da Lei nº 8.429/1992, que trata das sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito e, ou causam prejuízo ao erário.

### Análise

7.2 Merecem prosperar parte das alegações aqui apresentadas. A argumentação da defesa é parcialmente aplicável ao caso.

7.3 Inicialmente, convém destacar que a responsável Maria das Graças Fatagiba Lannes habilitou indevidamente os benefícios de aposentadoria por tempo de serviço dos segurados Renato Ferreira da Silva, Julio Castro Gonzales e Belmiro Gonçalves Pereira. Em relação a este último beneficiado, identificou-se a responsabilidade solidária da servidora Maria de Fátima dos Santos.

7.4 O instituto da prescrição tem por fim trazer segurança às relações jurídicas em detrimento de longo lapso temporal entre o ato praticado e as ações garantidoras do direito. A prescrição se configura na extinção da pretensão, em razão da inércia do seu titular por determinado período.

7.5 No caso da aplicação de multas (arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992), por tratar-se de sanção/punição, este Tribunal, por meio de incidente de uniformização de jurisprudência, prolatou o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, por intermédio do qual se firmou o entendimento de que, nos processos sob jurisdição desta Corte de Contas:

- a) a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), dez anos;
- b) a prescrição da pretensão punitiva do TCU é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 da Lei 10.406/2002;
- c) o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição da pretensão punitiva do TCU, nos termos do art. 202, inciso I, da Lei 10.406/2002. A prescrição recomeça a contar da data do ato que motivou a interrupção, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;
- d) a prescrição da pretensão punitiva do TCU será suspensa toda vez que a parte apresentar elementos adicionais de defesa ou quando forem necessárias diligências em razão de algum fato novo trazido pela parte, não suficientemente documentado nas manifestações processuais. A paralisação da contagem do prazo prescricional ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta à diligência, nos termos do art. 160, § 2º, do Regimento Interno do TCU;
- e) a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU deve ser aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo em que haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992.

7.6 Ressalte-se, porém, que, em relação aos benefícios previdenciários de natureza continuada, o termo inicial para contagem do prazo da prescrição da pretensão punitiva do TCU será a data do último pagamento indevidamente realizado, conforme Acórdão 1.641/2016-TCU-Plenário.

7.7 No caso em análise, os atos de concessão dos benefícios irregulares ocorreram da seguinte forma:

<b>Beneficiado</b>	<b>Início do benefício</b>	<b>Fim do benefício</b>	<b>Servidor responsável pela concessão irregular</b>
Belmiro Gonçalves Pereira	11/11/1994	04/10/1996	Maria das Graças Fatagiba Lannes e Maria de Fátima dos Santos
Julio Castro Gonzalez	25/04/1995	24/07/2009	Maria das Graças Fatagiba Lannes
Renato F.da Silva	11/01/1995	11/09/1996	Maria das Graças Fatagiba Lannes

7.8 Em que pese a recente apreciação do Tribunal, no presente caso, na contagem do prazo de dez anos deve-se atentar para o fato de que os benefícios concedidos irregularmente aos segurados Belmiro Gonçalves Pereira e Renato Ferreira da Silva ocorreram integralmente sob a regência do Código Civil de 1916, cujo art. 177 previa prescrição de vinte anos para a hipótese. Ademais, atenta-se à regra intertemporal prevista no art. 2.028 do código atual, que dispõe que serão da lei anterior os prazos se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada.

7.9 Entretanto, no início da vigência do novo Código Civil ainda não havia transcorrido mais da metade do prazo prescricional estabelecido pela lei revogada. Nesse caso, por força do art. 2.028 do Código Civil de 2002, aplica-se à hipótese o prazo de dez anos, previsto no art. 205 do novo código. Ademais, esse prazo será contado a partir de 11/1/2003, conforme reiterada jurisprudência (TCU: Acórdãos 1.727/2003-1ª Câmara e 1.930/2014-Plenário, entre outros; STJ: REsp 698.195 e 717.457, entre outros).

7.10 Assim sendo, em relação às irregularidades geradas com os benefícios concedidos aos segurados Belmiro Gonçalves Pereira e Renato Ferreira da Silva, a pretensão punitiva desta Corte estaria prescrita em 10/1/2013.

7.11 Analisando os autos, identifica-se que as citações efetuadas por esta Corte de Contas foram efetivadas no ano de 2014 (peças 34, 49, 70 e 71), ou seja, mais de dez anos após o último pagamento indevidamente concedido aos beneficiados Belmiro Gonçalves Pereira e Renato Ferreira da Silva, o que implica na prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal de aplicação

de multa (sanção) por meio do presente processo de TCE em relação à concessão irregular dos benefícios concedidos a favor desses beneficiados. Não obstante, a multa aplicada à Maria Fatagiba Lannes em relação à concessão indevida de benefício em favor de Julio Castro Gonzalez deve ser mantida, tendo em vista que a citação ocorreu dentro do prazo decenal desde o último pagamento realizado.

7.12 Por outro lado, em relação ao débito, por tratar-se de ressarcimento de valores e não de sanção, é pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), as ações de ressarcimento de prejuízos causados ao erário são imprescritíveis (Acórdão 1.085/2015-TCU-Plenário, Acórdão 2.169/2013-TCU-Plenário, Acórdão 267/2014-TCU-1ª Câmara e Acórdão 4.052/2013-TCU-1ª Câmara).

7.13 Assim, diferentemente do que ocorre para a aplicação da multa, é possível a condenação em débito das responsáveis.

7.14 Por todo o exposto, as alegações de defesa apresentadas devem ser acatadas parcialmente, excluindo-se a multa aplicável à responsável Maria de Fátima dos Santos, extensíveis aos responsáveis em situação análoga, Srs. Mauro Cassiano dos Santos, Marcos Antônio Dantas, Janete Nogueira Hartmut Behm e Francisca Daise Lustosa Landim Pinto, nos termos do art. 281 do RI/TCU. Diferentemente, em relação à responsável Sra. Maria das Graças Fatagiba Lannes, a multa deve ser reduzida proporcionalmente, uma vez que a prescrição não é aplicável ao benefício irregular concedido ao beneficiado Júlio Castro Gonzales.

## **8. Da responsabilização das recorrentes**

8.1 As recorrentes arguem pela ausência de responsabilidade quanto aos fatos apurados, tendo em vista os seguintes fundamentos:

- a) não existe nexo de causalidade entre o prejuízo causado a Administração Pública e os atos praticados pelas requerentes;
- b) as requerentes não dispõem de meios de controle sobre os procedimentos de concessão de aposentadoria, portanto nunca poderiam saber se o pagamento era devido ou não. O agente público que comanda a concessão de benefícios previdenciários é que tinha a obrigação de analisar a concessão devida e informar em juízo no período do processo judicial tal situação;
- c) os fatos ocorridos neste processo se enquadram no entendimento da Súmula nº 249/2007 do Tribunal de Contas da União, que revogou o procedimento de reposição ao erário de quantias recebidas de boa-fé em decorrência de erro administrativo;
- d) o benefício representa verba alimentar, que não foi recebida pelas requerentes, e sim por terceiro que agiu de má-fé. Sendo assim, as servidoras não podem arcar com um erro decorrente da Administração;
- e) existe a necessidade imperiosa de se comprovar o enriquecimento ilícito do agente, o que não ocorreu;
- f) a decisão de TCU de exclusão de responsabilidade do segurado/beneficiário, não possui o condão da legalidade, uma vez que o Código Civil, estabelece que aquele que recebeu indevidamente o pagamento do benefício deverá ressarcir o dano, e não o contrário. Se assim for, mais uma vez o segurado/beneficiário estará enriquecendo ilícitamente, e agora com anuência e responsabilidade do órgão de controle;
- g) o segurado é o responsável pelo ressarcimento do dano, pois foi ele que recebeu o benefício. Se o TCU considera o segurado como um terceiro desvinculado, a ex-servidora também é, porque ela não faz mais parte do quadro de servidores da Administração;
- h) em que pese esta Corte de Contas afirmar que o segurado não tem o dever de prestar contas, o INSS requereu, e foi deferido, a penhora do crédito relativo ao pagamento de atrasados.

### Análise

8.2 Não merecem prosperar as alegações aqui apresentadas. A argumentação da defesa é

inaplicável ao caso.

8.3 A Súmula 249 do TCU invocada pelas responsáveis não se aplica ao caso vigente, pois não se trata de recebimento de quantias indevidas por parte do servidor e sim de responsabilização pela concessão fraudulenta de benefícios previdenciários a terceiro. Desse modo, a argumentação não merece guarida.

8.4 A afirmação de que não há qualquer prova de que as servidoras tiveram proveito econômico com os supostos atos fraudulentos de concessão de benefícios não agrega valor à sua defesa, pois esta tomada de contas especial visa recompor o dano ao erário advindo da conduta das servidoras, e não a recuperação de valor fruto de enriquecimento ilícito.

8.5 As conclusões e provas constantes do Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 3, p. 162-204) são suficientes para atribuir às recorrentes a responsabilidade pelo débito apurado nos autos, haja vista que a apuração de responsabilidade funcional das servidoras funda-se em elementos substanciais quanto à materialidade e autoria dos ilícitos que lhes foram imputados.

8.6 Embora o concerto fraudatório envolva servidores da Autarquia e possíveis intermediários, é negável a percepção de valores pagos indevidamente, pois não foram preenchidos os pressupostos legais para a concessão do benefício, o que gera, para o beneficiário, o dever de ressarcir a Previdência Social, sob pena de enriquecimento sem causa, a teor do que dispõe o art. 884 do Código Civil.

8.7 No entanto, a ausência de elementos que comprovem a participação dos segurados na prática do ato ilícito, é suficiente para retirá-los do polo passivo da TCE, pois sobre eles não incidirá a jurisdição da Corte de Contas, como bem observado no voto fundamentador do Acórdão ora recorrido (peça 91, item 5).

8.8 No entanto, no âmbito administrativo, se houver a constatação de que segurados receberam benefícios que não lhe eram devidos (o que pode ocorrer independentemente de dolo ou culpa), tendo havido ou não a suspensão do pagamento, a decisão do Tribunal pela exclusão desses segurados da relação processual não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais que a entidade prejudicada entender como cabíveis, com o objetivo de reaver aquilo que foi pago sem justa causa, ou seja, carente de fundamento jurídico.

8.9 Cabe a esta Corte de Contas comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e à Procuradoria Geral Federal - PGF que a mencionada decisão quanto à exclusão dos segurados da relação processual não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais, com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos aos referidos beneficiários, em virtude da concessão indevida de benefício previdenciário de aposentadoria por tempo de contribuição.

8.10 É importante destacar que o alcance da jurisdição do Tribunal de Contas da União sobre terceiros estranhos à Administração Pública depende da comprovação de que tenham agido com dolo ou culpa. No presente processo, não há elementos que indiquem cabalmente a participação dos beneficiários no conluio para a prática dos atos fraudulentos apurados pela auditoria interna do INSS.

8.11 Por sua vez, as recorrentes, na condição de servidoras no INSS, deveriam agir com zelo e dedicação nas atribuições do cargo que ocupavam. Ademais, não observaram normas legais e regulamentares, infringindo o disposto no art. 116 da Lei 8.112/1990, o que propiciou a habilitação e concessão indevida de benefícios de aposentadoria.

8.12 Conclui-se, portanto, que a atribuição de responsabilidade apenas às servidoras Maria de Fátima dos Santos e Maria das Graças Fatagiba Lannes, com a exclusão dos segurados da relação processual, é medida que melhor se coaduna com os ditames da culpabilidade e dos princípios da racionalidade processual e da efetividade da jurisdição de contas, conforme os argumentos apresentados no relatório fundamentador do Acórdão (peça 92).

## **9. Da razoabilidade na aplicação dos juros**

9.1. A recorrente Maria de Fátima dos Santos argui pela falta de razoabilidade na atualização dos valores a ela imputados, tendo em vista que não foi demonstrado o procedimento utilizado para chegar ao valor cobrado, além de que o sistema de débito utilizado por esta Corte de Contas praticou percentuais elevados, o que não é permitido.

#### Análise

9.2 Não merecem prosperar as alegações aqui apresentadas. A argumentação da defesa é inaplicável ao caso e já foi objeto de análise anteriormente neste processo (peça 92, p. 8, item 59).

9.3 A forma de atualização dos débitos nos processos do TCU relativos a prejuízos ao erário já foi amplamente debatida no âmbito do TC 015.999/2010-6. Por meio do referido processo, foi prolatado o Acórdão 1.603/2011-TCU-Plenário, com nova redação dada pelo Acórdão 1.247/2012-TCU-Plenário, através dos quais ficou definido que:

a) débitos anteriores a 31/7/2011 devem ser atualizados monetariamente até essa data pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), acrescido dos juros simples de mora de 1% ao mês; e

b) a partir de 1/8/2011, todos os débitos devem ser atualizados exclusivamente com base na Taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia).

9.4 Logo, houve razoabilidade no cálculo de atualização dos valores aplicados, uma vez que os dados foram atualizados pelo Sistema de Atualização de Débito deste Tribunal, cuja forma consta na decisão que acompanha o Acórdão 1.603/2011-TCU-Plenário, com nova redação dada pelo Acórdão 1.247/2012-TCU-Plenário.

9.5 Dessa forma, não procede a alegação de que os débitos teriam sido atualizados de maneira incorreta.

### **CONCLUSÃO**

10. Em face das análises anteriores, conclui-se que:

a) no ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas – cível, criminal e administrativa. Dessa forma, o fato de tramitarem processos em esferas distintas não viola o princípio que veda o *bis in idem*, como se constata pelo teor dos artigos 935 do Código Civil, 66 do Código de Processo Penal, 126 da Lei 8.112/90 e 12 da Lei 8.429/1992;

b) falhas procedimentais eventualmente incorridas pelo INSS não afetam a regularidade do processo de controle por parte desta Corte de Contas;

c) incidem prazos prescricionais sobre as ações punitivas desta Corte de Contas, e, em observância ao art. 2.028 do Código Civil de 2002 e à reiterada jurisprudência desta Corte de Contas, nas hipóteses em que transcorreram mais de 10 anos até a efetiva citação das responsáveis;

d) a responsabilização deve ser atribuída às servidoras, com a exclusão dos segurados da relação processual, uma vez que essa é a medida que melhor se coaduna com os ditames da culpabilidade e dos princípios da racionalidade processual e da efetividade da jurisdição de contas, conforme os argumentos apresentados no relatório fundamentador do Acórdão;

e) alegações de defesa apresentadas devem ser acatadas parcialmente, excluindo-se a multa aplicável à responsável Maria de Fátima dos Santos, extensíveis aos responsáveis em situação análoga, Srs. Mauro Cassiano dos Santos, Marcos Antônio Dantas, Janete Nogueira Hartmut Behm e Francisca Daise Lustosa Landim Pinto, nos termos do art. 281 do RI/TCU. Diferentemente, em relação à responsável Sra. Maria das Graças Fatagiba Lannes, a multa deve ser reduzida proporcionalmente, uma vez que a prescrição não é aplicável ao benefício irregular concedido ao beneficiado Júlio Castro Gonzales.

f) houve razoabilidade no cálculo de atualização dos valores aplicados, uma vez que os dados foram atualizados pelo Sistema de Atualização de Débito deste Tribunal, cuja forma consta na decisão que acompanha o Acórdão 1.603/2011-TCU-Plenário, com nova redação dada pelo Acórdão 1.247/2012-TCU-Plenário.

10.1. Assim, os elementos apresentados pelas recorrentes têm o condão de modificar parcialmente a deliberação recorrida em relação à pretensão punitiva das responsáveis, uma vez que incidiu o prazo prescricional.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a) conhecer dos recursos e, no mérito, dar-lhes provimento parcial, para excluir o valor da multa aplicada à Sra. Maria de Fátima dos Santos e reduzir equitativamente o valor da multa aplicável à Sra. Maria das Graças Fatagiba Lannes;
- b) excluir as multas aplicadas aos responsáveis Mauro Cassiano dos Santos, Marcos Antônio Dantas, Janete Nogueira Hartmut Behm e Francisca Daise Lustosa Landim Pinto, nos termos do art. 281 do RI/TCU;
- c) comunicar às recorrentes e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

2. O MPTCU manifestou-se concorde com as conclusões da unidade técnica, conforme parecer regimental acostado à peça 186 e transcrito a seguir:

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS ante a constatação de danos aos cofres da autarquia decorrentes de fraudes praticadas na concessão de benefícios previdenciários no âmbito da Gerência Regional de Seguro Social na cidade do Rio de Janeiro/RJ. As fraudes ocorreram entre 1994 e 2008.

Mediante o Acórdão 2.263/2015-Plenário, o Tribunal decidiu, em essência, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Deusimar Nunes Alvarenga e Ivan Anastácio da Silva, servidores do INSS, julgar irregulares as contas das Sras. Janete Nogueira Hartmut Behm, Francisca Daise Lustosa Landim Pinto, Maria das Graças Fatagiba Lannes e Maria de Fátima dos Santos e dos Srs. Mauro Cassiano dos Santos e Marcos Antônio Dantas Lopes, também servidores da autarquia, condenando-os em débito e aplicando-lhes multas individualizadas.

Cuida-se, nesta oportunidade, de recursos de reconsideração interpostos pelas Sras. Maria das Graças Fatagiba Lannes e Maria de Fátima dos Santos em face da referida deliberação do TCU.

Em manifestações uniformes, a Serur propõe ao Tribunal conhecer dos recursos para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, de forma a excluir a multa aplicada à Sra. Maria de Fátima dos Santos, reduzir o valor da multa aplicada à Sra. Maria das Graças Fatagiba Lannes e excluir as multas aplicadas às Sras. Janete Nogueira Hartmut Behm e Francisca Daise Lustosa Landim Pinto e aos Srs. Mauro Cassiano dos Santos e Marcos Antônio Dantas (página 16 da peça 183, com anuência dos dirigentes daquela unidade técnica às peças 184 e 185).

Endosso as conclusões a que chegou a Serur, no sentido de que as razões de recurso apresentadas pelas Sras. Maria das Graças Fatagiba Lannes e Maria de Fátima dos Santos não logram descaracterizar os danos que lhes foram atribuídos nesta tomada de contas especial. Contudo, há de se reconhecer a prescrição da pretensão punitiva do TCU relativamente a alguns desses danos e também relativamente a danos atribuídos a outros servidores do INSS responsabilizados nesta TCE. O reconhecimento dessa prescrição se faz consoante o entendimento firmado pelo TCU mediante o Acórdão 1.441/2016-Plenário, proferido em sede de incidente de uniformização de jurisprudência suscitado para tratar justamente da pretensão punitiva do Tribunal, e implica a redução da multa aplicada à Sra. Maria das Graças Fatagiba Lannes e a exclusão das multas aplicadas às Sras. Maria de Fátima dos Santos, Janete Nogueira Hartmut Behm e Francisca Daise Lustosa Landim Pinto e aos Srs. Mauro Cassiano dos Santos e Marcos Antônio Dantas.

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela Serur à página 16 da peça 183.

É o relatório.