

TC 016.156/2015-3

Tipo de processo: tomada de contas especial.

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social/INSS - Ministério do Trabalho e Previdência Social

Responsáveis: Eleonor Cunha de Oliveira, CPF 393.806.372-68 e Maria Cícera da Silva Brito, CPF 050.483.892-04

Procurador: não há

Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues

Proposta: Mérito

I - INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social/INSS, contra as Sras. Eleonor Cunha de Oliveira, CPF 393.806.372-68 e Maria Cícera da Silva Brito, CPF 050.483.892-04, Técnicas Administrativas do INSS, lotadas na Agência da Previdência Social em Castanhal/PA à época dos fatos, em razão de prejuízo ao Erário oriundo da reativação ilegal de benefícios mediante inserção fraudulenta de dados no sistema de informática da Previdência.

II - HISTÓRICO

2. Por meio da Ação Extraordinária Compartilhada na Agência da Previdência Social em Castanhal/PA (peça 1, p. 16), o INSS identificou diversos pagamentos irregulares de benefícios previdenciários. As investigações indicaram que as Sras. Eleonor Cunha de Oliveira, CPF 393.806.372-68 e Maria Cícera da Silva Brito, CPF 050.483.892-04 seriam as principais executoras dessas fraudes, ambas eram, à época, servidoras do INSS em Castanhal/PA. Dessa maneira, conforme preconizado pela legislação pertinente, foi aberto Processo Administrativo Disciplinar para apurar os fatos e a responsabilidade dos envolvidos.

3. O Relatório Final do Processo Administrativo Disciplinar 35166.000836/2005-01(peça 1, p. 16-49) consignou que as ex-servidoras, Eleonor Cunha de Oliveira e Maria Cícera da Silva Brito, foram responsáveis pelo prejuízo ao Erário oriundo de inserção fraudulenta de dados no sistema de informática da Previdência Social, com reativação de benefícios, inclusive de pessoas já falecidas, cadastro de procuradores fictícios, assim como adulteração de identificação pessoais de procuradores.

4. O relatório final, com a devida apuração da conduta dos agentes públicos, foi acatado pela Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social (peça 1, p. 50-64) e resultou na pena de demissão das servidoras (peça 1, p. 66-68 e 70; peça 6, p. 79), conforme a seguir discriminado:

4.1 ELEONOR CUNHA DE OLIVEIRA - Matrícula, 0897599, CPF 393.806.372-68, demissão do quadro de pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS/PA, com fundamento no art. 117, IX, por força do art. 132, XIII, com os efeitos do art. 137, da Lei 8112, de 1990, por valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública.

4.2 MARIA CÍCERA DA SILVA BRITO - Matrícula 0897784, CPF 050.483.892-04, demissão do quadro de pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social- INSS/PA, com fundamento no art. 117, IX, por força do art. 132, XIII, com os efeitos do art. 137, da Lei 8.112, de 1990, por valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública.

5. Comprovou-se naquela oportunidade que as responsáveis além de reativar os benefícios indevidamente, também cadastravam procuradores para que esses recebessem os valores em nome dos segurados. Consta ainda nos autos que os procuradores realizavam uma espécie de rodízio, como forma de evitar os controles impostos pelo sistema de concessão de benefícios. Assim, quando algum benefício era bloqueado, por medida de segurança, as responsáveis substituíam oportunamente os procuradores, com a finalidade de dissimular a existência de fraude.

6. Este processo de Tomada de Contas Especial é proveniente de **parte** das irregularidades apuradas no Processo Administrativo Disciplinar — PAD 35166.000836/2004-01, em que foi realizada a cobrança administrativa de 19 (dezenove) benefícios envolvendo diversos segurados do INSS (peça 2, p. 234). Este processo de TCE trata das irregularidades concernentes aos benefícios de 8 (oito) segurados: Arlindo Pereira, Brasília Pinto Cardoso, Crescêncio Modestino Moura, Francisco Antônio Caetano, Raimunda Pinto Pereira, Sebastiana Ferreira das Neves, Pedro Monteiro Conceição e Zolina Soares Correa. Para os 8 benefícios objeto desta TCE as irregularidades perduraram de 1/7/1994 a 16/11/2004 (peça 2, p. 40-42, Benefício 092.976.134-0).

7. Inicialmente, foi elaborado um primeiro relatório de tomada de contas especial responsabilizando as supracitadas servidoras, os segurados e os procuradores (peça 4, p. 312-326): Ana Maria de Brito, Arlene Cavalcante de Souza, Carlos Afonso Saraiva de Oliveira, Hélio Chaves da Silva, Levinda Lina Araújo da Luz, Lourdes Monteiro Lima de Moraes, Márcia Maria da Conceição Rosa do Carmo Vilhena, Maria Miranda Ferreira, Maria Diomar L. da Silva, Maria Ivete da Silva Brito, Maria Silde Correia Saraiva, Rute Helena Assunção de Lima, Luiz Antônio Cirilo da Silva e Raimunda de Fátima Saraiva da Silva.

8. Contudo, a Comissão de TCE, em atendimento ao Despacho 098/2014, da Divisão de Acompanhamento de Tomada de Contas Especial (peça 4, p. 342-347), excluiu os referidos segurados do rol de responsáveis, uma vez que não restou evidenciado nos autos a participação dos mesmos na prática do ato ilícito e/ou que tenham sido beneficiados com o recebimento de valores irregulares.

9. Dessa maneira, foi emitido um segundo relatório de tomada de contas especial, responsabilizando apenas as servidoras e os procuradores (peça 6, p. 75-98). O Relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União (peça 6, p. 121-126) manteve esse entendimento e apenas ratificou o último relatório do tomador especial de contas.

10. Assim, restou um extenso rol com 16 responsáveis solidários (peça 6, p. 125-126). No entanto, nesse rol apenas as Sras. Eleonor Cunha de Oliveira e Maria Cícera da Silva Brito figuram com a respectiva indicação de CPF.

11. A rotatividade de procuradores e o funcionamento desse esquema foi viabilizado, em parte, pela utilização de documentos falsos, omissão do número do Cadastro de Pessoas Físicas dos procuradores e a abreviação de nomes. Extraí-se dos relatórios a lista dos nomes dos procuradores envolvidos, contudo o CPF de apenas um deles consta dos autos. Os demais, após buscas ao Sistema da Receita Federal do Brasil, foram devidamente identificados na seção “EXAME TÉCNICO” da instrução preliminar do TCU à peça 12.

11.1 Naqueles Relatórios foram identificados também débitos imputáveis solidariamente apenas às responsáveis principais deste processo (peça 6, p. 91 e 126).

12. O Certificado de Auditoria 880/2015 (peça 6, p. 127) atesta a irregularidade nas contas, posicionamento ratificado pelo Parecer do Dirigente do órgão de controle interno (peça 1, p. 128) e referendado em pronunciamento ministerial (peça 6, p. 133).

13. Mediante Despacho datado de 6/4/2016, nos autos deste processo, acostado à peça 15, 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 por essa unidade técnica na instrução de peça 12.

13.1 Assim, foram autuados os 12 processos apartados de TCE, conforme subitens “51.1.a” a “51.1.f”, da instrução de peça 12, com o fito de averiguar as irregularidades que envolviam além das duas ex-servidoras do INSS também os procuradores identificados, restando neste processo original a verificação das irregularidades apenas atribuídas solidariamente às ex-servidoras do INSS, Sras. Eleonor Cunha de Oliveira, CPF 393.806.372-68, e Maria Cícera da Silva Brito, CPF 050.483.892-04.

14. Nesse sentido, neste processo de TCE original, conforme Despacho do Ministro Relator, foi promovida a citação da Sra. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), mediante o Ofício 0719/2016-TCU/SECEX-PA, de 25/4/2016 (peça 16), com aviso de recebimento (AR) dos correios à peça 19, datado de 9/5/2016. A responsável apresentou tempestivamente alegações de defesa (peça 21), em 20/5/2016, as quais serão analisadas a seguir.

14.2 Mediante o Ofício 0720/2016-TCU/SECEX-PA, de 25/4/2016 (peça 17), foi promovida a citação da Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), contudo o aviso de recebimento (AR) de peça 18 foi restituído a esta secretaria pelo motivo “mudou-se”. Foram realizadas consultas aos Banco de Dados da Receita Federal (peça 20 e 28) e Telelistas (27), e, promoveu-se nova tentativa de localização da responsável. Foi expedido o Ofício 0971/2016-TCU/SECEX-PA, de 20/5/2016 (peça 23), contudo o aviso de recebimento (AR) de peça 25 foi restituído desta vez pelo motivo “desconhecido”. Conforme se verifica no Despacho à peça 32, cumpre registrar que no dia 18/7/2016, deu entrada nesta secretaria a manifestação da Sra. Maria Cícera da Silva Brito relacionada ao TC-010.547/2016-9, na qual ela informa seu endereço (cópia à peça 31).

14.2.1 Com efeito foi expedido ainda o Ofício 1531/2016-TCU/SECEX-PA, de 4/8/2016 (peça 33) contudo o Aviso de Recebimento (AR) dos correios à peça 36 retornou pelo motivo “não procurado”.

14.2.2 Com efeito, inexistindo nos autos e nas bases de consulta outro endereço da responsável (despacho de peça 30), efetuou-se sua citação pela via editalícia, conforme publicação no D.O.U. de 11/7/2016 (peça 34).

III - EXAME TÉCNICO

Análise das alegações de defesa da responsável Eleonor Cunha de Oliveira

15. As alegações de defesa da responsável, Eleonor Cunha de Oliveira, ex-servidora do INSS, conforme acostado a estes autos à peça 21, 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 (um 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.

16. A defesa da responsável Eleonor Cunha de Oliveira funda-se, basicamente, na alegação de hipossuficiência. 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.

17. Assim, tal como constatado no Relatório Final do Processo Administrativo Disciplinar 35166.000836/2005-01(peça 1, p. 16-49), ante a ausência de novos elementos que afastem as irregularidades verificadas e com base nos elementos de convicção constantes dos autos, 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, 095.711.171-1, 092.976.134-0 e 092.260.806-7 do INSS, conforme análise efetivada à peça 12, Instrução Preliminar, seção “EXAME TÉCNICO”.

18. Ainda sobre as alegações de hipossuficiência da responsável, consoante o entendimento esposado no Acórdão 2344/2006 - TCU - 2ª Câmara, Relatoria do Ministro Walton Alencar, 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.

19. 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.

20. Nesse sentido ainda a jurisprudência do TCU, cristalizada no Acórdão 2011/2007-TCU 1ª Câmara, Relatoria do Ministro Augusto Nardes, 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.

21. 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

22. 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.

23. 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.

24. 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.

24.1 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

25. 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.

26. No presente caso, os atos irregulares quanto à reativação e à percepção irregular dos benefícios previdenciários 049.923.257-7, 095.711.171-1, 092.976.134-0 e 092.260.806-7, foram praticados entre 1994 e 2004, conforme evidenciado na Instrução preliminar do TCU à peça 12.

27. O ato que ordenou a citação das responsáveis ocorreu em 6/4/2016 (peça 15), operando-se, portanto, o transcurso de mais de 10 anos entre esse ato e a possível irregularidade.

28. 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

29. As ex-servidoras do INSS, Eleonor Cunha de Oliveira, CPF 393.806.372-68 e Maria Cícera da Silva Brito, CPF 050.483.892-04, são as responsáveis principais por prejuízo ao Erário por utilizarem-se do cargo público para reativar fraudulentamente os benefícios previdenciários 049.923.257-7, 095.711.171-1, 092.976.134-0 e 092.260.806-7 do INSS com a finalidade de auferir vantagens indevidas, para si e para outrem.

30. Foi procedida a regular citação das responsáveis solidárias, conforme descrito no parágrafo 14 desta instrução. Apenas a responsável Eleonor Cunha de Oliveira apresentou alegações de defesa.

31. A conclusão é pela não aceitação das delegações de defesa apresentada e que as contas das responsáveis solidárias sejam julgadas irregulares e as mesmas sejam condenadas 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 da Sras. Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), e Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), ex-servidoras do INSS, lotadas na Agência da Previdência Social em Castanhal/PA à época dos fatos, 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-as, em solidariedade, ao pagamento da importância a seguir especificada e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem 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\$)
04/08/1994	96,17
07/10/1994	106,99
10/11/1994	105,61
09/12/1994	176,27
10/02/1995	123,27
07/05/2003	240,00
06/06/2003	240,00
07/07/2003	240,00
06/08/2003	240,00
04/09/2003	240,00
07/10/2003	240,00
07/11/2003	240,00
05/12/2003	480,00



09/01/2004	240,00
06/02/2004	240,00
04/03/2004	240,00
06/04/2004	240,00
11/05/2004	240,00
07/06/2004	260,00
07/07/2004	260,00
16/11/2004	260,00
12/09/1994	64,79
13/10/1994	70,00
10/11/1994	70,00
10/01/1995	70,00
09/02/1995	85,00
09/03/1995	70,00
11/04/1995	70,00
10/05/1995	70,00
09/06/1995	100,00
11/07/1995	100,00
09/08/1995	100,00
12/09/1995	100,00
10/10/1995	100,00
10/11/1995	100,00
11/12/1995	200,00
15/09/1996	1.466,20
25/11/1996	112,00
25/11/1996	112,00
25/12/1996	224,00
25/01/1997	112,00
25/02/1997	112,00
15/03/1997	112,00
15/04/1997	112,00
15/05/1997	112,00
15/07/1997	120,00
15/08/1997	120,00
18/09/1997	120,00
27/07/2001	180,00
24/08/2001	180,00
17/09/2001	180,00
19/10/2001	180,00
04/03/2002	180,00
04/03/2002	180,00
16/04/2002	180,00
02/07/2004	260,00
02/08/2004	260,00
08/08/1994	96,17
09/09/1994	96,17
09/11/1994	105,61
09/12/1994	176,27

09/01/1995	107,45
09/02/1995	123,27
09/03/1995	108,90
10/04/1995	109,28
10/05/1995	109,83
12/06/1995	140,59
12/07/1995	141,63
09/08/1995	142,38
11/09/1995	143,42
11/10/1995	143,86
09/11/1995	144,37
12/12/1995	244,99
09/01/1996	145,66
08/02/1996	146,41
08/03/1996	147,08
15/04/1996	147,41
13/05/1996	147,54
11/06/1996	159,87
09/07/1996	160,67
09/08/1996	161,26
09/09/1996	161,79
09/10/1996	112,00
11/11/1996	112,00
10/12/1996	224,00
09/01/1997	112,00
17/02/1997	112,00
12/03/1997	112,00
14/04/1997	112,00
12/05/1997	112,00
13/06/1997	120,00
15/07/1997	120,00
14/08/1997	120,00
12/09/1997	120,00
09/10/1997	120,00
10/11/1997	120,00
10/12/1997	240,00
09/01/1998	120,00
10/02/1998	120,00
09/03/1998	120,00
08/04/1998	120,00
11/05/1998	120,00
09/06/1998	130,00
08/07/1998	130,00
10/08/1998	130,00
10/09/1998	130,00
09/10/1998	130,00
10/11/1998	130,00
09/12/1998	260,00

11/01/1999	130,00
08/02/1999	130,00
09/03/1999	130,00

Débito atualizado com juros até 15/5/2017 é de R\$ 161.435,32 (peça 38).

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 das 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.

33.4 **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), 15 de maio de 2017.

(Assinado eletronicamente)

YASSER YAMANI SASTRE PACHECO

AUFC matr. 10.682-8