

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 031.137/2015-6.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.

Responsável: Nancy Viana de Andrade (132.768.324-53).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO FRAUDULENTA DE BENEFÍCIOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DA RESPONSÁVEL. CONDENAÇÃO EM DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o pronunciamento da Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (peça 30), que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade e do representante do MPTCU (peças 31 e 32), lavrada nos seguintes termos:

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Juazeiro do Norte/CE-Ministério da Previdência Social, em razão do prejuízo causado pela Sra. Nancy Viana de Andrade (ex-Agente Administrativo) na Agência da Previdência Social em Mombaça/CE, à época da ocorrência das irregularidades, apuradas no Processo Administrativo Disciplinar 35204.001382/2006-81, cujos resultados encontram-se consubstanciados no Relatório Final acostado à peça 1, p. 15-91.

HISTÓRICO

2. A motivação para a instauração da presente TCE foi materializada pelo prejuízo causado por concessão irregular de benefícios com a categoria RAFF (Ramo de Atividade/Forma de Filiação) Segurado Especial/Rural a terceiros sem a devida comprovação do efetivo exercício de atividade rural, sendo esta exigida pela normatização do Regime Geral de Previdência Social. O **modus operandi** consistiu em extravio do processo concessório; inserção de decisão fictícia da Junta de Recursos favorável à concessão; concessão de Aposentadoria por Idade - Segurado Especial, apesar de existir parecer da Junta de Recursos negando provimento ao pleito do segurado; concessão de Aposentadorias por Idade – Segurado Especial, com retroação indevida da data do início do benefício, mediante sua abertura, após indeferimento, gerando pagamento de valores atrasados, conforme consta do Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 142-152).

3. Com base no Parecer/CONJUR/MPS 133/2010, de 13/4/2010 (peça 1, p. 93-117), decidiu-se pela aplicação da penalidade de demissão à Sra. Nancy Viana de Andrade. A aplicação da referida penalidade disciplinar de demissão foi efetivada por ato da autoridade competente, mediante a Portaria 197, de 30/4/2010 (peça 1, p. 121), com fundamento no art. 117, inciso IX, por força do art. 132, inciso XIII, da Lei 8.112, de 11/12/1990.

4. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa aos agentes responsabilizados, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa, tendo em vista os ofícios à peça 1, 123-133, p. 143-155, p. 165-167, p. 177-185 e p. 213-219. A ex-servidora

não apresentou defesa em face da notificação de débito. Quanto aos segurados, os Srs. Expedito Henrique Santos, Francisco Ferreira Calado, Maria Heroína de Sousa e Maria Socorro Justino de Freitas, não se manifestaram ou recolheram os valores dos débitos a eles imputados.

5. No Relatório de Tomada de Contas Especial acostado à peça 2, p. 142-152, em que os fatos estão circunstanciados, a responsabilidade pelo dano causado ao erário foi atribuída à Sra. Nancy Viana de Andrade, ex-servidora, solidariamente aos segurados: Expedito Henrique dos Santos, Francisco Ferreira Calado, Maria Heroína de Sousa e Maria Socorro Justino de Freitas, em razão de prejuízo causado ao Erário. Apurou-se como débito o valor original total de R\$ 42.673,03 (peça 2, p. 152).

6. A inscrição do responsável em conta de responsabilidade, no Siafi, foi efetuada mediante a Nota de Sistema 2015NS000209, de 3/6/2015 (peça 2, p. 58).

7. O Controle Interno (peça 2, p. 198-200) concluiu pela irregularidade das contas da Sra. Nancy Viana de Andrade, mediante Certificado de Auditoria (peça 2, p. 201), bem como o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 2, p. 203). Posteriormente, o Ministro de Estado da Previdência Social atestou haver tomado conhecimento desse posicionamento (peça 2, p. 206).

8. A presente Tomada de Contas Especial foi instaurada em 18/5/2015 (peça 1, p. 3-4), pela Comissão Permanente de TCE (peça 1, p. 10), constituída pela Portaria 100/INSS, de 26/12/2014 (peça 1, p. 6).

9. O motivo para a instauração da presente Tomada de Contas Especial foi a concessão irregular de benefícios sem a devida comprovação do efetivo exercício de atividade rural à supostos segurados especiais, fato que se encontra demonstrado na documentação constante do processo, conforme verificado nas cópias das peças processuais Relatório de Auditoria (peça 1, p. 123-125, p. 143-151, p. 165-167, p. 177-187), Relatório da Comissão de PAD (peça 1, p. 15-91), Parecer Consultoria Jurídica do MPS (peça 1, p. 93-119) e Portaria de Penalidade (peça 1, p. 121).

10. Da análise da documentação acostada aos autos, constata-se a responsabilização dos agentes envolvidos, conforme peça 1, p. 251-253, p. 272-294, p. 334-348 e p. 374-386 em que constam os documentos comprobatórios dos pagamentos/recebimentos indevidos (HISCRE) que serviram de base para a elaboração dos Demonstrativos de Débito acostado à peça 1, p. 255-264, p. 296-324, p. 350-366, p. 388-395 e peça 2, p. 4-12, assim discriminado:

Fato ensejador	Fraude: Concessão irregular de benefícios à supostos segurados especiais sem a devida comprovação do efetivo exercício da atividade rural	
Nome Completo-nº Benefício	CPF	Valor Original (R\$)
Nancy Viana Andrade e Expedito Henrique dos Santos (NB 124.898.425-8) Informação à peça 1, p. 141 sobre óbito em 11/8/2010.	132.768.324-53 179.424.621-53	5.132,02
Nancy Viana Andrade e Francisco Ferreira Calado (NB 109.364.821-7)	132.768.324-53 020.697.333-00	13.952,32
Nancy Viana Andrade e Maria Heroína de Sousa (NB 122.371.471-0)	132.768.324-53 454.571.743-87	11.884,92
Nancy Viana Andrade e Maria do Socorro Justino de Freitas (NB 124.325.602-5) Óbito em 20/6/2013 – conforme cópia de certidão de óbito à peça 1, p. 191.	132.768.324-53 074.225.713-49	11.730,77
TOTAL		42.673,03

11. O Relatório de Auditoria 1990/2015 (peça 2, p. 198-200), juntamente com o Relatório do Tomador de Contas (peça 2, p. 142-152) concluiu que a Sra. Nancy Viana de Andrade, Expedito Henrique dos Santos, Francisco Ferreira Calado, Maria Heroína das Chagas e Maria Socorro Justino de Freitas encontram-se, solidariamente, em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 189.476,17, conforme descrito no item 5 daquele Relatório.

12. A jurisprudência do Tribunal posiciona-se no sentido de excluir a responsabilidade dos beneficiários sempre que não restar demonstrado nos autos que o beneficiário agiu com dolo e em concurso com o agente público para a produção do dano (v. g. Acórdãos n.º 1.201/2011, 427/2012, 789/2012, 2580/2012, 325/2013, 509/2013, 859/2013, 2.369/2013, 3.626/2013, 235/2015, 237/2015; 337/2015, 339/2015, 737/2015 e 1008/2015, todos do Plenário).

13. A permanência dos beneficiários na relação processual da tomada de contas especial dependerá da comprovação de que, seja por dolo ou culpa, concorreram para a prática do ato fraudulento. Na condição de terceiro desvinculado da Administração e sem o dever legal de prestar contas, a submissão do segurado à jurisdição do TCU exigirá prova de que ele tenha contribuído de modo decisivo e em concurso com o agente público para a produção do dano. Do contrário, a jurisdição do TCU não os alcançará, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92.

14. Por oportuno, transcreve-se o excerto do voto para o Acórdão 1008/2015-Plenário:

3. Nesta Corte de Contas, foi considerada como responsável apenas a ex-servidora Maria Aparecida Machado, por inexistirem, nos autos, provas convincentes de que a segurada Maria Eni da Conceição Rosário agiu em conluio com a autora das fraudes em exame, conforme deliberado nos Acórdãos-TCU n.ºs 1.201/2011, 427/2012, 789/2012, 2580/2012, 325/2013, 509/2013, 859/2013, 2.369/2013, 3.626/2013, 235/2015, 237/2015; 337/2015, 339/2015 e 737/2015, todos do Plenário. Portanto, tal segurada deve ser excluída da relação processual, no âmbito do TCU.

(...)

14. Por fim relembro que, conforme visto no item 3 deste Voto, no âmbito desta Corte de Contas foi arrolada como responsável apenas a ex-servidora, por inexistirem provas convincentes de que a segurada agiu em conluio com a autora das fraudes.

15. Entretanto, no âmbito administrativo, caso haja constatação de que a referida segurada recebeu benefícios indevidos (o que pode ocorrer independentemente de dolo ou culpa), tendo havido ou não a suspensão do pagamento, a decisão do Tribunal pela exclusão da segurada da relação processual, nestes autos, 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, à míngua de fundamento jurídico.

Pelas razões expostas, acolhendo a proposta de mérito oferecida pela unidade técnica, com os ajustes propostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal, adequada de acordo com os fundamentos lançados acima e os ajustes de forma, VOTO no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

15. Da análise dos autos, não foi possível identificar qualquer elemento que prove que os beneficiários agiram em conluio com a servidora. Dessa forma, não foram arrolados na presente relação processual os Srs. Expedito Henrique dos Santos e Francisco Ferreira Calado e as Sras. Maria Heroína das Chagas e Maria Socorro Justino de Freitas.

16. Ressalta-se que a ausência de elementos que comprovem a participação dos segurados/beneficiários na prática do ato ilícito, quanto a ter agido de má-fé, adulterado documentos ou emitido declarações falsas, por exemplo, é suficiente para retirá-los do pólo passivo da TCE, pois sobre eles não incidirá a jurisdição da Corte de Contas, segundo já observado. No entanto, no âmbito administrativo, se houver a constatação de que segurados/beneficiários receberam benefícios que não lhes 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, à míngua de fundamento jurídico.

17. Ao final da presente TCE, considerou-se oportuno comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e à Procuradoria Geral Federal – PGF que a não inclusão dos beneficiários na presente relação processual não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais com vistas a reaver valores que eventualmente foram indevidamente pagos aos referidos beneficiários.

18. Consoante delegação de competência do Exmo Sr. Ministro-Relator e subdelegação do Secretário da Secex/CE (peça 9), foi promovida a citação da Sra. Nancy Viana de Andrade, mediante o Ofício 2862/2015 (peça 10; de 1/12/2015).

19. O comprovante do endereço da responsável, consoante registros no Cadastro da Receita Federal, consta na peça 3. Embora o Ofício não tenha sido recebido de próprio punho pela responsável (AR consta na peça 12), consoante Resolução TCU nº 170, de 30/6/2004, consideram-se entregues as comunicações realizadas por carta registrada, com aviso de recebimento, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário. Dessa forma, tem-se como válida a citação realizada.

20. Apesar de a Sra. Nancy Viana de Andrade ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR; de 21/12/2015) que compõe a peça 12, não atendeu à citação.

21. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a aludida responsável, impõe-se que fosse considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Nestes termos, na instrução à peça 13 propôs-se considerar revel a Srª Nancy Viana de Andrade e julgamento pela irregularidade de suas contas com aplicação de débito e multa.

22. Em sua análise, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (peça 15) alertou que a responsável foi condenada a 16 anos de reclusão em Júri na 24ª Vara Federal e que fosse atendido ao disposto no art. 76 do Código Civil:

“Art. 76. Têm domicílio necessário o incapaz, o servidor público, o militar, o marítimo e o preso.

Parágrafo único. O domicílio do incapaz é o do seu representante ou assistente; o do servidor público, o lugar em que exercer permanentemente suas funções; o do militar, onde servir, e, sendo da Marinha ou da Aeronáutica, a sede do comando a que se encontrar imediatamente subordinado; o do marítimo, onde o navio estiver matriculado; e o do preso, o lugar em que cumprir a sentença”.

23. Diante do supramencionado e com o objetivo de garantir a observância do princípio da ampla defesa, tem-se que a citação da responsável em lide deveria ter sido endereçada a seu domicílio prisional.

24. A Secex/CE, acatando a proposta do Ministério Público do TCU, com anuência do Ministro Vital do Rêgo Filho (peça 16), promoveu a solicitação de ciência da Sra. Nancy Viana de Andrade através do Ofício 0834/2016 – TCU/SECEX-CE, de 6/4/2016 (peça 19) à Diretora do Presídio de Juazeiro do Norte/CE, Sra. Maria do Carmo Pereira dos Santos, referente ao Ofício de Citação 833/2016-TCU-SECEX/CE, AR (peça 20). Sem sucesso, esta unidade encaminhou à Diretora da Cadeia Pública Feminina do Juazeiro do Norte/CE, Izabeliza Silva Campos, o Ofício 0958/2017-TCU/SECEX/CE, de 28/4/2019 (peça 23) solicitando a alusiva ciência.

25. Em resposta a Sra. Izabeliza Silva Campos enviou à esta Secretaria o Ofício 267/2017 de 10/7/2017 (peça 26, p. 3), informando que a responsável em lide não pernoita naquela Unidade Prisional desde o dia 21/7/2016.

26. Dando prosseguimento ao feito esta SECEX/CE realizou nova citação por edital (peça 28 e 29).

27. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e mantendo-se o encaminhamento proposto à peça 13.

28. Diante da revelia da Sra. Nancy Viana de Andrade e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que a responsável seja condenada em débito.

29. Salienta-se ainda que ocorreu a prescrição da pretensão punitiva da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, uma vez que transcorreram mais de dez anos desde o último benefício irregular recebido, 8/9/2004, e o pronunciamento do TCU que autorizou a citação da responsável, 14/12/2015.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Nancy Viana de Andrade (CPF 132.768.324-53), condenando-a ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular dos seguintes benefícios previdenciários aos beneficiários indicados a seguir:

Expedito Henrique dos Santos (v. peça 1, p. 255; peça 4)

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
30/3/2004	72,91
30/3/2004	240,00
30/3/2004	3.293,33
7/4/2004	240,91
7/5/2004	240,91
7/6/2004	260,99
7/7/2004	260,99
6/8/2004	260,99
8/9/2004	260,99

Francisco Ferreira Calado (v. peça 1, p. 296; peça 5)

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
2/10/2000	151,45
2/10/2000	168,50
2/10/2000	3.169,66
1/11/2000	151,45
1/12/2000	302,90
3/1/2001	151,45
1/2/2001	151,45
1/3/2001	151,45
2/4/2001	151,57

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
2/5/2001	180,68
1/6/2001	180,68
2/7/2001	180,68
1/8/2001	180,68
3/9/2001	180,68
1/10/2001	180,68
1/11/2001	180,68
3/12/2001	361,37
2/1/2002	180,68
1/2/2002	180,68
1/3/2002	180,68
1/4/2002	180,68
2/5/2002	200,76
3/6/2002	200,76
2/7/2002	200,76
1/8/2002	200,76
2/9/2002	200,76
1/10/2002	200,76
1/11/2002	200,76
2/12/2002	401,52
2/1/2003	200,76
3/2/2003	200,76
5/3/2003	200,76
1/4/2003	200,76
2/5/2003	240,91
2/6/2003	240,91
1/7/2003	240,91
1/8/2003	240,91
1/9/2003	240,91
1/10/2003	240,91
3/11/2003	240,91
1/12/2003	481,83
5/1/2004	240,91
2/2/2004	240,91
1/3/2004	240,91
1/4/2004	240,91
3/5/2004	240,91
1/6/2004	260,99
1/7/2004	260,99
2/8/2004	260,99
1/9/2004	260,99

Maria Heroína de Sousa (v. peça 1, p. 350; peça 6)

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
6/5/2002	200,76
6/5/2002	342,33
6/5/2002	4.516,00
3/6/2002	200,76
3/7/2002	200,76
2/8/2002	200,76
23/9/2002	200,76
1/10/2002	200,76
1/11/2002	200,76
2/12/2002	401,52
3/1/2003	200,76
3/2/2003	200,76
6/3/2003	200,76
2/4/2003	200,76
2/5/2003	240,91
2/6/2003	240,91
1/7/2003	240,91
1/8/2003	240,91
1/9/2003	240,91
1/10/2003	240,91
5/11/2003	240,91
1/12/2003	481,83
5/1/2004	240,91
2/2/2004	240,91
1/3/2004	240,91
1/4/2004	240,91
3/5/2004	240,91
1/6/2004	260,99
1/7/2004	260,99
2/8/2004	260,99
1/9/2004	260,99

Maria Socorro Justino de Freitas (v. peça 1, p. 388; peça 7)

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
20/8/2002	200,76
20/8/2002	331,00
20/8/2002	4.975,46
3/9/2002	200,76
2/10/2002	200,76

4/11/2002	200,76
4/12/2002	401,52
3/1/2003	200,76
4/2/2003	200,76
6/3/2003	200,76
2/4/2003	200,76
6/5/2003	240,91
4/6/2003	240,91
2/7/2003	240,91
5/8/2003	240,91
3/9/2003	240,91
2/10/2003	240,91
4/11/2003	240,91
3/12/2003	481,83
5/1/2004	240,91
4/2/2004	240,91
3/3/2004	240,91
2/4/2004	240,91
4/5/2004	240,91
2/6/2004	260,99
2/7/2004	260,99
4/8/2004	260,99
2/9/2004	260,99

b) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação;

c) autorizar, desde já, caso requerido pelos responsáveis, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe(s) o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar(em) perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar(em) o(s) recolhimento(s) das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, bem como esclarecer ao responsável que, em caso de parcelamento da dívida, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU);

d) 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 Estado do Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

e) comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Procuradoria Geral Federal que a decisão pela exclusão dos segurados beneficiados não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos a esses segurados em razão das concessões irregulares de benefícios previdenciários.

É o relatório.