

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 016.930/2015-0.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.

Responsáveis: Antonia Lima Beserra (882.912.273-49); Antonia Maia de Souza (219.517.303-30); Francisca Alves Figueiredo (706.328.043-00); Joao Alves Teixeira (698.342.108-68); Maria Amelia de Sousa (085.553.948-80); Maria Josefa Domingos (841.064.843-15); Maria Pinheiro da Silva (543.809.443-87); Nancy Viana de Andrade (132.768.324-53); Teresa Maria Bertoldo (265.639.828-24).

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 36), que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade e do representante do MPTCU (peças 37 e 38), lavrada nos seguintes termos:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se 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 ex-servidora Nancy Viana de Andrade, referente à concessão irregular de benefícios previdenciários, no âmbito da Agência da Previdência Social de Mombaça/CE, apurados no Processo Administrativo Disciplinar 35204.001382/2006-81, cujos resultados encontram-se consubstanciados no relatório acostado (peça 1, p. 16-94).

HISTÓRICO

2. O presente processo de TCE, instaurado em 18/9/2014, é proveniente de parte das irregularidades detectadas na concessão de benefícios previdenciários que foram verificadas pela Ação de Auditoria Ordinária realizada na Agência da Previdência Social Mombaça/CE e Processo Administrativo Disciplinar 35204.001382/2006-81, culminando na apenação disciplinar de demissão à servidora Nancy Viana de Andrade, conforme Portaria 197, de 30/4/2010 (peça 1, p. 123). Cumpre esclarecer que o PAD 35204.001382/2006-81 apurou a irregularidade de vinte e sete benefícios, dos quais oito fazem parte do presente processo.

3. As irregularidades detectadas foram a concessão irregular de benefícios a terceiros que não detinham qualidade de segurado especial e/ou o período de atividade rural exigido para carência pela norma do Regime Geral de Previdência Social, com artifício de inserção de período de atividade rural fictício, bem como de decisões favoráveis fictícias da Junta de Recursos, e retroação indevida do início do benefício, mediante sua abertura após o indeferimento, gerando pagamento de valores atrasados, fato que se encontra demonstrado na documentação constante desse processo, conforme verificado nos Relatórios de Auditorias (peça 1, p.: 125-127, 133-135, 145-147, 161-163,

173-175, 181-183, e 193-195), Relatório da Comissão de PAD (peça 1, p. 16-94) e Portaria de Penalidade (peça 1, p. 123).

4. No Relatório de Tomada de Contas Especial acostado à peça 3, p. 268-280, em que os fatos estão circunstanciados, complementado pelo Despacho DATCE 1/2015 (peça 3, p. 292-298) e pelo Parecer de Auditoria acostado às peças 3, p. 308-311, a responsabilidade pelo dano causado ao erário foi atribuída à Sra. Nancy Viana de Andrade, servidora do INSS à época da ocorrência das irregularidades apuradas no PAD 35204.001382/2006-81 (peça 1, p. 16-94), solidariamente aos segurados favorecidos com as concessões indevidas de benefícios previdenciários: Francisca Alves Figueiredo; Antônia Lima Bezerra; Maria Josefa Domingos; Antônia Maia de Sousa; Maria Amélia de Sousa; João Alves Teixeira; Teresa Maria Bertoldo; e Maria Pinheiro da Silva, em razão dos prejuízos causados ao erário. Apurou-se como débito o valor original total de R\$ 99.531,59.

5. O Controle Interno (peça 3, p. 316-318) concluiu pela irregularidade das contas da Sra. Nancy Viana de Andrade mediante Certificado de Auditoria, bem como o Parecer do Dirigente do (peça 3, p. 319 e 322). Posteriormente, o Ministro de Estado da Previdência Social atestou haver tomado conhecimento desse posicionamento (peça 3, p. 328).

6. No âmbito desta Corte de Contas, esta Secex/CE, após a análise dos autos, propôs realizar a citação da Sra. Nancy Viana de Andrade (CPF 132.768.324-53), para que, no prazo de quinze dias, apresentasse alegações de defesa e/ou recolhesse aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS os débitos referentes à concessão indevida de benefícios previdenciários, listados à peça 13, p. 5-13.

7. Nos termos da delegação de competência do Exmo. Ministro-Relator e da subdelegação constante da Portaria Secex/CE nº 9, foi promovida a citação da ex-servidora Sra. Nancy Viana de Andrade, por meio do Ofício 1926/2014 (peça 15), de 24/8/2015. Embora o Aviso de Recebimento (AR) tenha sido assinado por outra pessoa (peça 16), considerou-se que a Sra. Nancy Viana de Andrade tomou ciência do expediente que lhe fora encaminhado.

8. Nesse sentido, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a referida responsável, esta Secex/CE considerou-a revel, propondo que suas contas fossem julgadas irregulares, com condenação em débito, bem como aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 17), tendo o Ministério Público junto ao TCU manifestando-se de acordo (peça 19).

9. Todavia, em Despacho do Exmo. Ministro Relator, Vital do Rêgo, informou-se que restou evidenciado no TC-031.137/2015-6 que a responsável havia sido condenada a 16 anos de reclusão, por sentença proferida pelo Juízo Federal da 24ª Vara de Tauá, na ação penal 000635-81.2002.4.05.8100 e, de acordo disposto no art. 76, caput e parágrafo único, do Código Civil, o preso tem domicílio necessário no “lugar em que cumprir a sentença”. Desse modo, considerou que não há como validar a citação feita, uma vez que o Estado não pode alegar desconhecimento do local onde se encontra presa a responsável, impondo a este TCU a citação pessoal no seu atual endereço legal, sob pena de nulidade, restituindo os autos à esta Secex/CE, para que fosse realizada citação válida, desta vez, no correspondente presídio.

EXAME TÉCNICO

10. Consoante Despacho do Exmo. Ministro Relator Vital do Rêgo, encaminhou-se o Ofício 0958/2017-TCU/SECEX-CE à Diretora da Cadeia Pública Feminina de Juazeiro do Norte/CE (peça 30), para que se colhesse o ciente da responsável Sra. Nancy Viana de Andrade.

11. Entretanto, em reposta, a Diretora informou que a interessada não pernoita mais na unidade prisional desde o dia 21/7/2016 (peça 32, p. 3).

12. Nesse sentido, considerando que não houve sucesso na citação da responsável no endereço registrado no cadastro da Receita Federal (peças 12 e 15) e nem no endereço de seu domicílio prisional (peça 30), e em observância ao procedimento disciplinado na Resolução TCU 170/2004, propôs-se que a interessada fosse notificada por edital (peça 33).

13. Desse modo, promoveu-se a citação da ex-servidora por meio do Edital 99/2017 – TCU/SECEX-CE, publicado em 7/7/2017 no Diário Oficial da União (peça 35).

14. Em que pese a citação por edital, a responsável não atendeu à citação e nem recolheu o valor do débito atualizado devido.

15. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a aludida responsável, impõe-se que seja considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

16. Primeiramente, cumpre destacar que o efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

17. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

18. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, verifica-se que, na apuração dos fatos, ficou demonstrada a prática de irregularidades no deferimento de diversos benefícios previdenciários, conforme (peça 1, p. 96-118), a saber: a) extravio de processo concessório; b) concessão de aposentadoria por idade – Segurado Especial, sem a devida comprovação do exercício da atividade rural no período correspondente ao da carência; c) concessão de aposentadoria por idade – Segurado Especial com inserção fictícia de decisão favorável da Junta de Recursos; d) concessão de aposentadoria por idade – Segurado Especial apesar de existir parecer da Junta de Recursos negando provimento ao pleito do segurado; e e) concessão de aposentadoria por idade – Segurado Especial com retroação indevida da data do início do benefício.

19. Em relação à prescrição punitiva, tem-se que, a partir do Acórdão 1441/2016-Plenário, Ministro Relator. Benjamin Zymler, o Tribunal uniformizou a jurisprudência, firmando o entendimento de que o prazo prescricional da pretensão punitiva do Tribunal:

a) subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, ou seja, 10 anos;

b) conta-se a partir da data da ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

c) é interrompido pelo ato que ordenar a citação, audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, inc. I, do Código Civil.

20. Acórdãos recentes do Tribunal vêm aplicando a regra intertemporal disposta no art. 2028 do Código Civil/2002 para fins de cálculo da prescrição punitiva relativa a fatos ocorridos antes da entrada em vigor do novo Código Civil (p. ex.: AC-4917/2016-1ªC, AC-5057/2016-1ªC, AC-

2003/2016-P, AC-1997/2016-P). Dispõe o art. 2028 do CC/2002 que:

Art. 2.028. Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada.

21. Assim, no caso concreto desta TCE, como a data da última concessão indevida de benefícios previdenciários pela responsável ocorreu em 13/9/2004 (peça 2, p. 55) e que o ato que ordenou a sua citação foi em 21/8/2015 (peça 14), o lapso de tempo entre as ocorrências e o ato que interrompeu o prazo prescricional é superior ao decêndio considerado no referido decismum, desse modo eventual sanção administrativa a ser aplicada à responsável pelo Tribunal estaria prejudicada pelo manto prescricional. Nesse sentido, verifica-se que houve a fluência do prazo prescricional em relação à multa de que trata a Lei 8.443/1992.

22. Ante o exposto, entende-se que as presentes contas devam ser julgadas irregulares, com a condenação em débito, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, § 1º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei. Deve ainda ser remetida cópia dos elementos pertinentes ao Ministério Público da União, atendendo, assim, ao disposto no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

CONCLUSÃO

23. Diante da revelia da responsável e considerando as diversas irregularidades detectadas na concessão de benefícios previdenciários pela Sra. Nancy Viana de Andrade, que inclusive resultaram em sua demissão no INSS, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que a responsável seja condenada em débito.

24. No que concerne à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, verificou-se que, no presente caso, houve a prescrição da pretensão punitiva em relação às irregularidades apontadas, conforme aponta a Jurisprudência do TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar revel a Sra. Nancy Viana de Andrade (CPF 132.768.324-53), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) 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), ex-servidora do INSS, 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 das dívidas aos cofres do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculado a partir da data discriminada, até a data dos recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular dos seguintes benefícios previdenciários aos beneficiários indicados a seguir:

b.1. Devedor: Nancy Viana de Andrade (CPF 132.768.324-53), em razão da concessão irregular de benefícios previdenciários aos seguintes segurados:

1) Antônia Lima Beserra (v. peça 1, p. 258)

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
--------------------	----------------------

5/7/2002	200,00
5/7/2002	421,66
5/7/2002	872,98
5/7/2002	5.868,00
1/8/2002	200,00
2/9/2002	200,00
1/10/2002	200,00
1/11/2002	200,00
2/12/2002	200,00
2/12/2002	201,52
2/1/2003	200,00
3/2/2003	200,00
5/3/2003	200,00
1/4/2003	200,00
2/5/2003	240,00
2/6/2003	240,00
1/7/2003	240,00
1/8/2003	240,00
1/9/2003	240,00
1/10/2003	240,00
3/11/2003	240,00
1/12/2003	240,00
1/12/2003	241,83
5/1/2004	240,00
4/2/2004	240,00
1/3/2004	240,00
1/4/2004	240,00
3/5/2004	240,00
1/6/2004	260,00
1/7/2004	260,00
2/8/2004	260,00
1/9/2004	260,00

2) Antônia Maia de Sousa (v. peça 1, p. 292)

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
--------------------	----------------------

22/10/2002	200,00
22/10/2002	1.201,84
22/10/2002	5.375,46
1/11/2002	200,00
2/12/2002	200,00
2/12/2002	201,52
10/1/2003	200,00
11/2/2003	200,00
6/3/2003	200,00
4/4/2003	200,00
7/5/2003	240,00
2/6/2003	240,00
1/7/2003	240,00
4/8/2003	240,00
1/9/2003	240,00
1/10/2003	240,00
3/11/2003	240,00
1/12/2003	240,00
1/12/2003	241,78
5/1/2004	240,00
11/2/2004	240,00
1/3/2004	240,00
1/4/2004	240,00
3/5/2004	240,00
1/6/2004	260,00
1/7/2004	260,00
2/8/2004	260,00
2/9/2004	260,00

3) Francisca Alves Figueiredo (v. peça 1, p. 326)

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
4/7/2002	200,00
4/7/2002	421,66
4/7/2002	872,98
4/7/2002	5.868,00

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
2/8/2002	200,00
3/9/2002	200,00
2/10/2002	200,00
4/11/2002	200,00
3/12/2002	200,00
3/12/2002	201,52
7/1/2003	200,00
4/2/2003	200,00
6/3/2003	200,00
2/4/2003	200,00
5/5/2003	240,00
3/6/2003	240,00
2/7/2003	240,00
4/8/2003	240,00
2/9/2003	240,00
2/10/2003	240,00
4/11/2003	240,00
2/12/2003	240,00
2/12/2003	241,83
5/1/2004	240,00
3/2/2004	240,00
3/3/2004	240,00
2/4/2004	240,00
4/5/2004	240,00
2/6/2004	260,00
2/7/2004	260,00
3/8/2004	260,00
2/9/2004	260,00

4) João Alves Teixeira (v. peça 2, p. 25)

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
25/2/2003	200,00
25/2/2003	405,16
25/2/2003	1.253,18

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
25/2/2003	4.715,00
6/3/2003	200,00
2/4/2003	200,00
5/5/2003	240,00
5/6/2003	240,00
2/7/2003	240,00
4/8/2003	240,00
2/9/2003	240,00
2/10/2003	240,00
4/11/2003	240,00
2/12/2003	240,00
2/12/2003	241,83
5/1/2004	240,00
3/2/2004	240,00
2/3/2004	240,00
2/4/2004	240,00
5/5/2004	240,00
2/6/2004	260,00
2/7/2004	260,00
3/8/2004	260,00
2/9/2004	260,00

5) Maria Amélia de Sousa (v. peça 2, p. 55)

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
22/10/2002	200,00
22/10/2002	331,00
22/10/2002	870,84
22/10/2002	5.375,46
1/11/2002	200,00
2/12/2002	200,00
2/12/2002	201,52
2/1/2003	200,00
4/2/2003	200,00
5/3/2003	200,00
1/4/2003	200,00

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
2/5/2003	240,00
2/6/2003	240,00
1/7/2003	240,00
1/8/2003	240,00
1/9/2003	240,00
1/10/2003	240,00
3/11/2003	240,00
1/12/2003	240,00
1/12/2003	241,78
5/1/2004	240,00
11/3/2004	240,00
11/3/2004	240,00
1/4/2004	240,00
3/5/2004	240,00
1/6/2004	260,00
1/7/2004	260,00
2/8/2004	260,00
13/9/2004	260,00

6) Maria Josefa Domingos (v. peça 3, p. 44)

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
13/3/2002	180,00
13/3/2002	331,00
13/3/2002	4.015,46
2/4/2002	180,00
2/5/2002	200,00
3/6/2002	200,00
2/7/2002	200,00
2/8/2002	200,00
2/9/2002	200,00
1/10/2002	200,00
1/11/2002	200,00
2/12/2002	200,00
2/12/2002	201,51

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
2/1/2003	200,00
3/2/2003	200,00
5/3/2003	200,00
1/4/2003	200,00
2/5/2003	240,00
2/6/2003	240,00
2/7/2003	240,00
1/8/2003	240,00
1/9/2003	240,00
8/10/2003	240,00
4/11/2003	240,00
2/12/2003	240,00
2/12/2003	241,79
6/1/2004	240,00
2/2/2004	240,00
1/3/2004	240,00
1/4/2004	240,00
3/5/2004	240,00
1/6/2004	260,00
1/7/2004	260,00
2/8/2004	260,00
1/9/2004	260,00

7) Maria Pinheiro da Silva (peça 3, p. 78)

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
21/8/2002	200,00
21/8/2002	933,43
21/8/2002	4.975,46
2/9/2002	200,00
1/10/2002	200,00
1/11/2002	200,00
2/12/2002	200,00
2/12/2002	201,52
2/1/2003	200,00
3/2/2003	200,00

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
5/3/2003	200,00
1/4/2003	200,00
2/5/2003	240,00
2/6/2003	240,00
1/7/2003	240,00
1/8/2003	240,00
1/9/2003	240,00
1/10/2003	240,00
3/11/2003	240,00
1/12/2003	240,00
1/12/2003	241,83
1/12/2003	241,83
5/1/2004	240,00
11/2/2004	240,00
1/3/2004	240,00
1/4/2004	240,00
3/5/2004	240,00
1/6/2004	260,00
1/7/2004	260,00
9/8/2004	260,00
6/9/2004	260,00

8) Teresa Maria Bertoldo (peça 3, p. 94)

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
24/1/2003	200,00
24/1/2003	201,52
24/1/2003	217,75
24/1/2003	1.152,31
24/1/2003	4.666,00
5/2/2003	200,00
10/3/2003	200,00
7/4/2003	200,00
5/5/2003	240,00
2/6/2003	240,00

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
1/7/2003	240,00
1/8/2003	240,00
1/9/2003	240,00
1/10/2003	240,00
3/11/2003	240,00
1/12/2003	240,00
1/12/2003	241,83
5/1/2004	240,00
2/2/2004	240,00
5/3/2004	240,00
1/4/2004	240,00
3/5/2004	240,00
1/6/2004	260,00
1/7/2004	260,00
2/8/2004	260,00
1/9/2004	260,00

c) 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;

d) autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e os das demais a cada 30 dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, bem como esclarecer aos responsáveis 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);

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida 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;

f) 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.