

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 010.794/2016-6

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão: Instituto Nacional do Seguro Social

Responsáveis: Eleonor Cunha de Oliveira (393.806.372-68); Maria Cicera da Silva Brito (050.483.892-04); Maria Diomar Lima da Silva (606.625.902-44)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE EM BENEFÍCIOS DO INSS. CITAÇÃO DAS SERVIDORAS RESPONSÁVEIS PELA REATIVAÇÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIO E DA PROCURADORA HABILITADA PARA RECEBIMENTO. ALEGAÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA FINANCEIRA E DE COBRANÇA EM DUPLICIDADE. REJEIÇÃO. REVELIA. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TCU.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada por auditor da Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará, vazada nos termos a seguir transcritos, que contou com a anuência dos dirigentes da referida unidade técnica e do representante do Ministério Público de Contas:

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

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

II - HISTÓRICO

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

3. Assim, a instrução preliminar à peça 8 destes autos destinou-se a inserir no sistema e-TCU os débitos referentes à citação autorizada para o processo apartado de TCE nº 8 proposto no processo de TCE TC-016.156/2015-3.

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

4. Dessa forma, foi promovida a citação da Sra. Maria Diomar Lima da Silva (CPF: 606.625.902-44), mediante o Ofício 0838/2016-TCU/SECEX-PA, de 5/5/2016 (peça 13), com aviso de recebimento (AR) dos correios à peça 15, datado de 13/5/2016.

5. A Sra. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), foi citada mediante o Ofício 0836/2016-TCU/SECEX-PA, de 5/5/2016 (peça 11), com aviso de recebimento (AR) dos correios à peça 16, datado de 20/5/2016.

6. *Mediante o Ofício 0837/2016-TCU/SECEX-PA, de 5/5/2016 (peça 12), foi promovida a citação da Sra. Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), contudo o aviso de recebimento (AR) de peça 17 foi restituído a esta secretaria pelo motivo ‘mudou-se’. Após nova consulta ao Banco de Dados da Receita Federal (peça 18), promoveu-se nova tentativa de localização da responsável, conforme se verifica no Despacho à peça 21. Assim, foi expedido o Ofício 1059/2016-TCU/SECEX-PA, de 1/6/2016 à peça 23, cujos e Avisos de Recebimento foram restituídos pelo motivo ‘Desconhecido’ (peça 24 e 28). Por oportuno, cabe salientar que no processo apartado TC 010.547/2016-9 foi enviado o ofício de citação para o mesmo endereço do Ofício 1059/2016-TCU/SECEX-PA, de 1/6/2016 (peça 23), sendo que naquele processo o ofício foi recebido, conforme Aviso de Recebimento (AR) dos correios à peça 23 daquele processo e, inclusive, a responsável apresentou alegações de defesa.*

6.1 *Com efeito, inexistindo nos autos e nas bases de consulta outro endereço da responsável (despacho de peça 27), efetuou-se sua citação pela via editalícia, conforme publicação no D.O.U. de 11/7/2016 (peça 30).*

7. *Ademais, somente a Sra. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68) apresentou alegações de defesa (peça 19), em 2/6/2016.*

8. *Após análise de mérito empreendida na instrução de peça 33, esta unidade técnica concluiu pela rejeição total das alegações de defesa apresentada pelas Sra. Eleonor Cunha de Oliveira, propondo também que as responsáveis Maria Cícera da Silva Brito e Maria Diomar Lima da Silva fossem consideradas revéis e condenadas solidariamente em débito com a Sra. Eleonor.*

9. *Os autos foram encaminhados ao Exmo. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues que, mediante Despacho Interlocutório de peça 37, os restituiu à unidade técnica para que as citações fossem refeitas, haja vista a necessidade de individualização das condutas das ex-servidoras e dos procuradores arrolados nos processos apartados, além da indicação dos documentos que dão suporte às irregularidades, a fim de propiciar o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa.*

10. *Nesse sentido, analogamente aos demais processos apartados, o exame técnico procedido na instrução de peça 41, visou reiterar as irregularidades verificadas, conforme instrução preliminar do TC 016.156/2015-3, acostada aos autos à peça 2 deste processo; individualizou as condutas das ex-servidoras e da procuradora habilitada no recebimento irregular do benefício do INSS 095.711.171-1, com os devidos ajustes de ofício; indicou os documentos que dão suporte às irregularidades; e promoveu nova citação às responsáveis, conforme o Despacho interlocutório à peça 37.*

11. *Assim, mediante o Ofício 1151/2017-TCU/SECEX-PA, de 16/6/2017 (peça 46), foi promovida nova citação da Sra. Maria Diomar Lima da Silva (CPF: 606.625.902-44), com Aviso de Recebimento (AR) de peça 50, datado de 19/7/2017.*

12. *A Sra. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), foi citada novamente mediante o Ofício 1123/2017-TCU/SECEX-PA, de 14/6/2017 (peça 45), com aviso de recebimento (AR) dos correios à peça 51, datado de 24/7/2017. A responsável apresentou tempestivamente alegações de defesa (peça 53), em 4/8/2017, a seguir analisadas.*

13. *Mediante o Ofício 1143/2017-TCU/SECEX-PA, de 16/6/2017 (peça 48) e 1304/2017-TCU/SECEX-PA, de 3/7/2017 (peça 49), foi promovida a citação da Sra. Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04) no endereço constante do Banco de Dados da Receita Federal e no declarado pela própria responsável nos autos do apartado TC 010.547/2016-9 (peça 44), conforme despacho à peça 47, contudo os avisos de recebimento (AR) de peças 52 e 55 foram restituídos a esta secretaria pelos motivos, respectivamente, ‘desconhecido’ e ‘ não procurado’.*

14. Com efeito, inexistindo nos autos e nas bases de consulta outro endereço da responsável (despacho de peça 57), efetuou-se sua citação pela via editalícia (peça 58), conforme publicação no D.O.U. de 26/9/2017 (peça 59).

III - EXAME TÉCNICO

15. Inicialmente, destaca-se que a argumentação e a própria estrutura textual das alegações de defesa apresentadas pela responsável Eleonor Cunha de Oliveira guarda estrita semelhança com alegações de defesa formuladas por outras responsáveis, em outros processos apartados.

15.1 O mesmo texto, com alguns ajustes, também foi utilizado por outra responsável, qual seja, Sra. Maria Cícera da Silva Brito, nos autos do TC 010.547/2016-9 e anexado a estes autos à peça 44.

15.2 Idêntica estrutura também é verificada na defesa apresentada pela responsável Conceição Rosa do Carmo Vilhena no TC 010.789/2016-2 (peça 16 daqueles autos) e por Ana Maria de Brito, conforme TC 010.599/2016-9 (peça 28 daqueles autos).

15.3 A inegável semelhança entre os textos apresentados a título de alegações de defesa, expõe a relação existente entre as ex-servidoras do INSS/Castanhal e os procuradores habilitados no recebimento irregular de benefícios do INSS.

15.4 Nesse sentido, há fortes indícios que o vínculo entre a responsável ora demandada, qual seja, Sra. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68) e os procuradores habilitados no recebimento irregular de benefícios do INSS ainda persista.

Alegações de defesa da responsável Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68)

16. As alegações de defesa da responsável, Eleonor Cunha de Oliveira, conforme acostado a estes autos à peça 53, estão assim dispostas, in verbis:

Em atenção a Vosso Ofício e ao processo em epígrafe, informo ao respeitável órgão que não possuo condições financeiras para ressarcimento ao Erário do valor apurado por esse Tribunal no valor de R\$-11.604,84.

Sobrevivo humildemente com a minha família com os proventos da Aposentadoria por Tempo de Contribuição de nº 42/144.067.722-8, hoje mitigada por descontos indevidos do INSS através de consignações de 30%, restando para o sustento de minha família apenas o valor de R\$- 1.600,00 (hum mil e seiscentos reais).

*Tais consignações tem o fulcro de pagamento de dívidas da natureza apresentada pelo TCU, **o que está gerando dupla cobrança, de forma indevida, pois há legislação especial para a cobrança de débitos dessa origem.***

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

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

Análise das alegações de defesa da responsável Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68)

17. A responsável aduz que sua Aposentadoria por Tempo de Contribuição sofre descontos indevidos pelo INSS e acrescenta que tais descontos têm a mesma natureza dos débitos apurados por essa Corte de Contas, nos autos deste processo apartado.

17.1 Nesse ponto verifica-se que tal alegação não pode prosperar.

17.1.1 *Insta esclarecer que não foi carreado aos autos qualquer documento que comprove as alegações feitas pela Sra. Eleonor Cunha de Oliveira, acerca dos tais descontos indevidos pelo INSS.*

17.1.2 *Ressalte-se ainda que este processo foi regularmente instaurado e encaminhado pelo INSS a esta Corte de Contas para seu regular processamento, com efeito, é descabida a alegação de que o INSS esteja efetuando descontos no benefício previdenciário recebido pela responsável, no que tange às irregularidades aqui tratadas.*

17.1.3 *Ademais, destaca-se, in verbis, o trecho da primeira defesa apresentada pela responsável (peça 19):*

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

17.1.4 *Comparando-se tal relato com o agora apresentado (peça 53), verifica-se, novamente e apenas, mais uma dissimulada manipulação textual. Em ambos os relatos, a responsável alega receber R\$1.600,00, todavia, na primeira defesa apresentada, a responsável atribuía tal redução, nos seus dizeres, a ‘... diversos empréstimos realizados ao longo dos anos, em face das necessidades financeiras pelas quais tenho passado...’, e agora atribui a redução a ‘descontos indevidos do INSS’, percebe-se assim que os argumentos apresentados são meramente falaciosos.*

17.1.6 *Já alegação de hipossuficiência será tratada em tópico específico ao final.*

17.1.7 *Assim, tal como constatado no Relatório Final do Processo Administrativo Disciplinar 35166.000836/2005-01(peça 3, p. 16-48) e ante a ausência de novos elementos que afastem as irregularidades verificadas, somado à inegável semelhança entre os textos apresentados a título de alegações de defesa, fato este que expõe novamente a relação existente entre as ex-servidoras e os procuradores habilitados irregularmente, conclui-se que as responsáveis, Maria Cícera da Silva Brito (CPF 050.483.892-04), Eleonor Cunha de Oliveira (CPF 393.806.372-68) e Maria Diomar Lima da Silva (CPF: 606.625.902-44), auferiram indevidamente os valores referentes ao benefício previdenciário 095.711.171-1 do INSS, conforme análise à peça 41 e matriz de responsabilização à peça 60.*

Análise das alegações de hipossuficiência

18. *Não havendo dúvidas quanto à participação das responsáveis no esquema fraudulento, passa-se à análise das alegações de hipossuficiência, intentada pela responsável, visando afastar o débito outrora imputado.*

19. *Sobre à alegação de hipossuficiência da Sra. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF 393.806.372-68), tratada neste processo, consoante o entendimento esposado no Acórdão 2344/2006 - TCU - 2ª Câmara, ressalta-se que não a livra da obrigação de quitar o débito.*

19.1 *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.*

19.2 *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.*

19.3 *Destaca-se a jurisprudência do TCU, cristalizada no Acórdão 3248/2015-TCU 1ª Câmara, relatoria do Ministro Benjamin Zymler que assevera:*

Alegações de hipossuficiência financeira, idade avançada e doença grave não impedem a imputação de débito ou aplicação de multa a responsável. No âmbito do TCU, é possível o parcelamento das dívidas em razão de situação econômica desfavorável do devedor.

19.4. 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.

20. *Em face de todo o exposto, as alegações de defesa da responsável não merecem prosperar.*

Revelia das Sras. Maria Cícera da Silva Brito e Maria Diomar Lima da Silva

21. *Cumprе salientar que as responsáveis, Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), ex-servidora do INSS, e Maria Diomar Lima da Silva (CPF: 606.625.902-44), não compareceram aos autos. Nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, ao não responder à citação expedida por esta Corte de Contas, as responsáveis tornam-se revéis, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.*

22. *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 às responsáveis revéis.*

23. *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.*

23.1 *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

24. *Quando incide a prescrição, esta subordina-se ao prazo geral, de dez anos, indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), e tem como termo a quo a data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 da Lei 10.406/2002 (Código Civil).*

25. *Outrossim, à luz do parâmetro delineado pelo Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, redator WALTON ALENCAR RODRIGUES, eventual sanção administrativa a ser aplicada aos responsáveis pelo Tribunal estaria prejudicada pelo manto prescricional, uma vez que as ocorrências desencadeadoras da presente tomada de contas especial se deram entre 2002 e 2004, os atos que ordenaram as citações se deram a partir de 2016 (peça 1, Despacho do Relator).*

26. *Portanto, o lapso de tempo entre as ocorrências e o ato que interrompeu o prazo prescricional é superior ao decêndio considerado no referido decisum. Assim, não é possível a aplicação de qualquer sanção aos responsáveis.*

27. *Constatado o esgotamento do prazo prescricional, deve-se reconhecer no presente processo, quanto à irregularidade detectada, nos termos do art. 205 do Código Civil, a prescrição da ação punitiva por parte deste Tribunal, a qual aproveita inclusive as responsáveis revéis.*

IV – CONCLUSÃO

28. *Diante da revelia da Sras. Maria Cícera da Silva Brito e Maria Diomar Lima da Silva, da não aceitação das alegações de defesa apresentadas pela Sra. Eleonor Cunha de Oliveira e*

inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outras excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que as contas das responsáveis solidárias sejam julgadas irregulares e as mesmas sejam condenadas em débito.

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

29.1 **julgar irregulares** as contas da Sras. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68) e Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), ex-servidoras do INSS, e da Sra. Maria Diomar Lima da Silva (CPF: 606.625.902-44), procuradora habilitada no recebimento irregular do benefício do INSS 095.711.171-1, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'd', 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, do RI/TCU, condenando-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 das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Data	Valor Histórico (R\$)
24/12/2002	200,00
17/1/2003	200,00
13/2/2003	200,00
6/3/2003	200,00
8/4/2003	200,00
15/5/2003	240,00
9/6/2003	240,00
3/7/2003	240,00
6/8/2003	240,00
10/9/2003	240,00
7/10/2003	240,00
5/11/2003	240,00
1º/12/2003	480,00
6/1/2004	240,00
2/2/2004	240,00
2/3/2004	240,00
1º/4/2004	240,00
3/5/2004	240,00
1º/6/2004	260,00

Valor atualizado com juros até 2/5/2018: R\$ 21.663,41 (Cf. Demonstrativo de peça 61)

29.2 **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;

29.3 **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 os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-las 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.

29.4 **encaminhar** cópia do acórdão 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, alertando-o de que o voto e o relatório da deliberação podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.”