

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 010.748/2016-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão: Instituto Nacional do Seguro Social

Responsáveis: Eleonor Cunha de Oliveira (393.806.372-68);
Lourdes Monteiro Lima de Moraes (055.383.602-10); Maria Cicera
da Silva Brito (050.483.892-04)

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE EM BENEFÍCIOS DO INSS. CITAÇÃO DAS SERVIDORAS RESPONSÁVEIS PELA REATIVAÇÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIO. FALECIMENTO DA PROCURADORA HABILITADA AO RECEBIMENTO DO BENEFÍCIO. REVELIA DE UMA DAS SERVIDORAS. ALEGAÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA FINANCEIRA E DE COBRANÇA EM DUPLICIDADE. REJEIÇÃO. ARQUIVAMENTO EM RELAÇÃO À RESPONSÁVEL FALECIDA. IRREGULARIDADES DAS CONTAS DAS DEMAIS. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TCU.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução peça 66, elaborada por auditor da Sec/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:

“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.

2. 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

3. 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).

4. Assim, a instrução preliminar à peça 9 destes autos destinou-se a inserir no sistema e-TCU os débitos referentes à citação autorizada para o processo apartado de TCE nº 6 proposto no processo de TCE TC-016.156/2015-3, quanto à percepção irregular do benefício 092.976.134-0 do INSS, de responsabilidade solidária entre as Sras. Maria Cicera da Silva Brito e Eleonor Cunha de Oliveira, ex-servidoras do INSS/PA, e Lourdes Monteiro Lima de Moraes (CPF: 055.383.602-10), procuradora habilitada no recebimento irregular do benefício do INSS 092.976.134-0.

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

5. *Dessa forma, foi promovida a citação da Sra. Lourdes Monteiro Lima de Moraes (CPF: 055.383.602-10), mediante o Ofício 0832/2016-TCU/SECEX-PA, de 5/5/2016 (peça 13), com aviso de recebimento (AR) dos correios à peça 21, datado de 25/5/2016. A responsável Lourdes Monteiro Lima de Moraes permaneceu revel.*
6. *A Sra. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), foi citada mediante o Ofício 0831/2016-TCU/SECEX-PA, de 5/5/2016 (peça 12), com aviso de recebimento (AR) dos correios à peça 15, datado de 20/5/2016. A responsável apresentou tempestivamente alegações de defesa (peça 18), em 2/6/2016.*
7. *Mediante o Ofício 0833/2016-TCU/SECEX-PA, de 5/5/2016 (peça 14), foi promovida a citação da Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), contudo o aviso de recebimento (AR) de peça 16 foi restituído a esta secretaria pelo motivo 'mudou-se'. Após novas consultas ao Banco de Dados da Receita Federal (peça 17 e 26), promoveram-se novas tentativas de localização da responsável, conforme se verifica no Despacho à peça 19. Foi expedido o Ofício 1061/2016-TCU/SECEX-PA, de 1/6/2016 (peça 22), cujo Aviso de Recebimento foi restituído pelo motivo 'Desconhecido' (peça 24).*
- 7.1 *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 (peça 28), conforme publicação no D.O.U. de 11/7/2016 (peça 29). A responsável Maria Cícera da Silva Brito permaneceu revel.*
8. *Após análise empreendida na instrução de peça 32, esta unidade técnica concluiu pela rejeição total das alegações de defesa apresentada pela Sra. Eleonor Cunha de Oliveira, propondo também que as responsáveis Maria Cícera da Silva Brito e Lourdes Monteiro Lima de Moraes 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 36, os restituiu à unidade técnica para que as citações fossem refeitas, haja vista a necessidade de individualização das condutas das ex-servidoras e da procuradora arrolada 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. *Assim, analogamente aos demais processos apartados, o exame técnico empreendido na instrução de peça 40 visou: reiterar as irregularidades verificadas, conforme instrução preliminar do TC 016.156/2015-3, acostada aos autos à peça 2 deste processo; individualizar as condutas das ex-servidoras e da procuradora habilitada no recebimento irregular do benefício do INSS 092.976.134-0, com os devidos ajustes de ofício; indicar os documentos que dão suporte às irregularidades; e promover nova citação às responsáveis.*
11. *O Ofício 1365/2017-TCU/SECEX-PA, de 7/7/2017 (peça 44), cujo Aviso de Recebimento AR dos correios está acostado à peça 57, foi enviado à Sra. Lourdes Monteiro Lima de Moraes (falecida), CPF: 055.383.602-10.*
12. *Foi ainda promovida a citação da Sra. Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), conforme Ofícios 1366/2017-TCU/SECEX-PA, de 7/7/2017 (peça 45), 1367/2017-TCU/SECEX-PA, de 7/7/2017 (peça 46) e 1511/2018-TCU/SECEX-PA, de 23/8/2018 (peça 60), conforme, os avisos de recebimento (ARs), respectivamente, às peças 51 (restituído pelo motivo: 'Não procurado'), 48 (restituído pelo motivo: 'desconhecido') e 61 (restituído pelo motivo: 'mudou-se').*
13. *Após pesquisas (peça 56) consulta ao banco de dados da Receita Federal do Brasil (peça 63) inexistindo nos autos e nas bases de consulta outro endereço da responsável (despacho de peça*

53), efetuou-se sua citação pela via editalícia (peça 54), conforme publicação no D.O.U. de 11/9/2017 (peça 58).

14. Por fim, a Sra. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), foi citada novamente mediante o Ofício 1364/2017-TCU/SECEX-PA, de 7/7/2017 (peça 43), com aviso de recebimento (AR) dos correios à peça 47, datado de 28/7/2017. A responsável apresentou tempestivamente alegações de defesa (peça 50), em 4/8/2017, a seguir analisadas.

III - EXAME TÉCNICO

Falecimento da Responsável Lourdes Monteiro Lima de Moraes (CPF: 055.383.602-10)

15. Em 27/9/2017, conforme pesquisa no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos- Sisobi (peça 59), constatou-se o falecimento da Sra. Lourdes Monteiro Lima de Moraes, ocorrido em 10/10/2009.

16. Destaca-se que os fatos imputados à responsável falecida remontam aos anos de 2001 e 2002. Ademais, a própria citação promovida nos termos do Despacho Interlocutório de peça 36, somente foi efetivada em 28/7/2017, em cumprimento ao Despacho do Secretário à peça 42.

17. Com efeito, constata-se que não houve notificação em vida à Sra. Lourdes Monteiro Lima de Moraes. Igualmente, não houve notificação ao representante do espólio ou herdeiros da falecida, estes ainda não identificado nos autos.

18. In casu, resta evidenciado que o longo transcurso de tempo entre a prática do ato pela responsável falecida (2001 e 2002) e uma possível citação de seus herdeiros e/ou sucessores, que poderia ser efetivada em 2019, ou seja quase 20 anos após os fatos, inviabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa.

19. Nesse sentido a jurisprudência dessa Corte de Contas, cristalizada no Acórdão 8791/2016-TCU 2ª Câmara, relatoria do Ministro Augusto Nardes, que assevera:

O longo transcurso de tempo entre a prática do ato pelo responsável falecido e a citação dos seus herdeiros e sucessores, sem que tenham dado causa à demora processual, inviabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa, dando ensejo ao arquivamento das contas, sem julgamento do mérito, por ausência de pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c arts. 6º, inciso II, e 19 da Instrução Normativa-TCU 71/2012.

Responsável Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68)

20 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 alguns ajustes, com a defesa apresentada pela 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 64.

20.1 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).

20.2 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.

20.3 Nesse sentido, há fortes indícios que o vínculo entre as responsáveis ora demandadas, tal como apontado na TCE original, ainda persista.

Alegações de defesa

21. *As alegações de defesa da responsável, Eleonor Cunha de Oliveira, conforme acostado a estes autos à peça 50, 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\$-23.256,93.

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)

22. *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.*

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

22.1.1 *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.*

22.1.2 *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.*

22.1.3 *Ademais, destaca-se, in verbis, o trecho da primeira defesa apresentada pela responsável (peça 18):*

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).

22.1.4 *Comparando-se tais argumentos com os agora apresentados (peça 50), verifica-se 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.*

Análise das alegações de hipossuficiência

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

24. *Sobre às alegações de hipossuficiência da Sra. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF 393.806.372-68), tratadas neste processo. Consoante o entendimento esposado no Acórdão 2344/2006 - TCU - 2ª Câmara, rel. WALTON ALENCAR RODRIGUES, ressalta-se que tais alegações 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.*

24.1 *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.*

25. *Destaca-se a jurisprudência do TCU, cristalizada no Acórdão 3248/2015-TCU 1ª Câmara, 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.

25.1 *Nesse sentido ainda a jurisprudência do TCU, cristalizada no Acórdão 2011/2007-TCU 1ª Câmara, 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.

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

Revelia da Sra. Maria Cícera da Silva Brito

26. *Cumprе salientar que a responsável Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892- 04) 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.*

27. *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.*

28. *Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal, considerados os elementos existentes nos autos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade de suas contas.*

29. *Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme combinação dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.*

29.1 *Esse entendimento está amparado nos Acórdãos 133/2015-TCU-1ª Câmara, rel. BRUNO DANTAS; 2.455/2015-1ª Câmara, rel. BRUNO DANTAS; 3.604/2015-TCU-1ª Câmara, rel. BRUNO DANTAS; 5.070/2015-2ª Câmara, rel. ANDRÉ DE CARVALHO e 2.424/2015-TCU-Plenário, rel. BENJAMIN ZYMLER.*

Prescrição da pretensão punitiva

30. 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.

31. No presente caso, os atos irregulares quanto ao recebimento irregular do benefício previdenciário do INSS 092.976.134-0, foram praticados entre os anos de 2001 e 2003, conforme evidenciado na Instrução preliminar do TCU à peça 9.

32. Os atos que ordenaram a citação das responsáveis ocorreram 2016 (peça 1, Despacho do Relator), operando-se, portanto, o transcurso de mais de 10 anos entre esse ato e a possível irregularidade.

33. 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 a responsável revel.

IV – CONCLUSÃO

34. Diante da não aceitação das alegações de defesa apresentadas pela Sra. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF 393.806.372-68), ex-servidora do INSS, da revelia da Sra. Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892- 04), também ex-servidora do INSS quanto a reativação irregular do benefício previdenciário 092.976.134-0 do INSS, cadastro de procurador fictício, adulteração de identificação pessoal de procuradores, 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 os mesmas sejam condenadas em débito.

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

35.1 **considerar**, para todos os efeitos, revel a Sra. Maria Cícera da Silva Brito (CPF 050.483.892-04), dando-se prosseguimento ao processo, conforme preceitua o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do RI/TCU.

35.2 **julgar irregulares** as contas das 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, 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-os, em solidariedade, ao pagamento da importância a seguir especificada e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove 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\$)
19/9/2001	180,00
19/9/2001	180,00
17/10/2001	180,00
22/11/2001	180,00
22/11/2001	180,00

17/12/2001	360,00
9/1/2002	180,00
6/2/2002	180,00
13/3/2002	180,00
9/5/2002	180,00
9/5/2002	200,00
6/6/2002	200,00
5/7/2002	200,00
12/8/2002	200,00
6/9/2002	200,00
4/10/2002	200,00
6/11/2002	200,00
5/12/2002	400,00
7/1/2003	200,00
6/2/2003	200,00
10/3/2003	200,00
4/4/2003	200,00

Valor atualizado com juros até 22/2/2019: R\$ 27.537,42 (Cf. Demonstrativo de peça 65)

35.3 autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida 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.

35.4 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-lo de que, caso opte 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.

35.5 arquivar a presente tomada de contas especial, sem julgamento do mérito, com relação à responsável Lourdes Monteiro Lima de Moraes (Falecida), CPF: 055.383.602-10, por ausência de pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c arts. 6º, inciso II, e 19 da Instrução Normativa-TCU 71/2012.

35.6 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.”