

TC 010.825/2016-9

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Responsáveis: Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04) e Rute Helena Assunção de Lima (CPF: 303.262.302-20)

Advogadas: Rose Meire Cruz dos Santos (OAB/PA 7051, ref. Rute Helena Assunção de Lima, procurações às peças 31 e 78) e Simone Pamplona de Araújo Costa (OAB/PA 6859, ref. Rute Helena Assunção de Lima, procuração à peça 31)

Interessado em sustentação oral: não há

Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os presentes autos de tomada de contas especial instaurada por este Tribunal, como processo apartado, para fins de dar celeridade processual a atos referentes ao TC-016.156/2015-3, (cf. Despacho do Relator, peça 1), referente à tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS, processo 35166.002473/2014-47, cf. peça 3, p. 3) em desfavor das 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, em razão de prejuízo ao Erário oriundo da reativação ilegal de benefícios mediante inserção fraudulenta de dados no sistema de informática da Previdência em decorrência de atos praticados na Agência da Previdência Social Castanhal/PA - Gerência Executiva em Belém/PA do INSS (GEXBEL/PA), no município de Castanhal/PA.

HISTÓRICO

2. As ocorrências que deram origem a esta TCE foram apuradas pela Autarquia, a partir de Ação Extraordinária Compartilhada, as quais suscitaram o indiciamento das ex-servidoras Eleonor Cunha de Oliveira e Maria Cícera da Silva Brito por intermédio do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) 35166.000836/2005-01, no âmbito do qual se concluiu que elas promoveram a 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 com base em documentos falsos e realização de rodízio de procuradores cadastrados para receberem valores em nome dos segurados, modificando dados de sistema para dissimular a existência da fraude (v. Relatório Final do PAD, peça 3, p. 16-17), condutas essas que resultaram na demissão delas (cf. Portarias MPS 304 e 305 de 1º/10/2008, peça 3, p. 70).

2.1. O processo de TCE original trata das irregularidades concernentes aos benefícios de oito segurados (Arlindo Pereira – NB 095.736.891-7, Brasílio Pinto Cardoso – NB 049.923.257-7, Crescêncio Modestino Moura – NB 092.192.811-4, Francisco Antônio Caetano – NB 092.163.181-2, Pedro Monteiro Conceição – NB 095.711.171-1, Raimunda Pinto Pereira – NB 092.976.134-0, Sebastiana Ferreira das Neves – NB 092.260.806-7 e Zolina Soares Correa – NB 098.304.559-3) e dos procuradores Ana Maria de Brito (irmã de Maria Cícera da Silva Brito, cf. Relatório da TCE

respectiva, peça 216, p. 26), 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 e Raimunda de Fátima Saraiva da Silva; as irregularidades perduraram de 1º/7/1994 a 16/11/2004 (cf. instrução juntada à peça 2, p. 2-4).

3. A autuação da competente tomada de contas especial seguiu-se ao Despacho do Relator de 6/4/2016 (peça 1) e ocorreu em 18/4/2016, conforme registros do Sistema E-TCU.

4. A CTCE da TCE original concluiu pela responsabilização de Eleonor Cunha de Oliveira e Maria Cícera da Silva Brito, servidoras do INSS à época dos fatos, em solidariedade com os procuradores, pelo prejuízo de R\$ 233.147,74, atualizado monetariamente e acrescidos de juros de mora até 10/3/2016 (cf. instrução juntada à peça 2, p. 4, item 18).

5. Remetidos os autos da TCE original à Controladoria-Geral da União (CGU), foi elaborado o relatório de auditoria 880/2015 (peça 4, p. 47-52), por meio do qual se confirmou a responsabilização das ex-servidoras, solidariamente com os procuradores que seriam fictícios e teriam se beneficiado dos pagamentos indevidos (cf. instrução juntada à peça 2, p. 2 e 4, itens 9 e 20).

6. Após a emissão do certificado de auditoria e do parecer do dirigente de controle interno – ambos com parecer pela irregularidade das contas – bem como do pronunciamento ministerial (peça 4, p. 53, 54 e 59), o processo da TCE original foi encaminhado para o Tribunal de Contas da União, para fins de julgamento.

7. Por ocasião da primeira instrução do TC-016.156/2015-3 (juntada à peça 2), concluiu-se, pela necessidade de promover-se a formação de processos apartados de Tomada de Contas Especial, por procurador arrolado, para fins de citação solidária das responsáveis principais, com definição de débitos por procurador habilitado e ressarcimento do dano ao erário, tendo em vista o extenso número de responsáveis, bem como considerando que, em virtude da citação, novos documentos poderiam vir a ser trazidos aos autos pelos responsáveis (cf. peça 2, p. 4-5, itens 22 a 25).

7.1. O presente processo diz respeito à procuradora Rute Helena Assunção de Lima, CPF: 303.262.302-20, relacionada aos benefícios concedidos em nome dos segurados Brasília Pinto Cardoso – NB 41/049.923.257-7 (Aposentadoria por Idade, cf. peça 3, p. 73) e Pedro Monteiro Conceição – NB 07/095.711.171-1 (Aposentadoria por Velhice, cf. peça 3, p. 160), cujos pagamentos teriam sido por ela recebidos fraudulentamente, ensejando o débito abaixo descrito (v. Relatórios de Auditoria, peça 3, p. 91-93 [Brasília], 168-172 [Pedro]; Histórico de procuradores, peça 3, p. 143 [Brasília] e 192 [Pedro]; Relatórios Simplificados, peça 3, p. 95-97 [Brasília] e 206 [Pedro]):

Quadro 1 – Débito

Valor original (R\$)	Data da ocorrência	Tipo
Segurado: Brasília Pinto Cardoso (NB 41/049.923.257-7) (peça 2, p. 26; peça 3, p. 91-93)		
2.689,00	13/12/2000	D
302,00	13/12/2000	D
151,00	23/02/2001	D
151,00	23/02/2001	D
151,00	27/04/2001	D
151,00	27/04/2001	D
180,00	11/05/2001	D
180,00	12/06/2001	D
Segurado: Pedro Monteiro Conceição (NB 07/095.711.171-1) (peça 2, p. 26; peça 3, p. 206)		
3.665,00	03/07/2001	D
180,00	03/07/2001	D
180,00	17/09/2001	D
180,00	17/09/2001	D



Valor original (R\$)	Data da ocorrência	Tipo
180,00	25/10/2001	D
180,00	14/11/2001	D
360,00	28/12/2001	D
180,00	17/01/2002	D

7.1.1. A procuradora Rute Helena Assunção de Lima registrava mais de um número de cédula de identidade (10242-SSP/PA, 125789-SSP/PA, 128459-SSP/PA, 6.120356-SSP/PA e 12598-SSP/PA; 125896-SSP/PA, 12596-SSP/PA e 6982157-SSP/PA), mais de uma data de nascimento (28/09/1970, 12/02/1962, 06/05/1960 e 14/05/1960; 14/06/1970, 12/01/1966 e 14/10/1982 – a data correta é 04/05/1968, v. peça 6, p. 3) indicações divergentes do nome da mãe (Mãe: Maria Assunção da Silva, Ana Assunção de Lima, Rute Helena de Lima, Ana Tereza de Lima e Maria Assunção de Lima; Helena Assunção Lima, Ana Pereira Lima e Marina Sousa Lima – o nome correto da mãe é Edite Maria de Assunção – v. peça 6, p. 3) e endereços diferentes do endereço efetivo (Rua W 4 s/n - B. Bom Jesus - Castanhal/PA; Invasão Bom Jesus-13, Jaderlandia, Castanhal/PA; o seu endereço, à época, era Conjunto Alderico Queiroz Miranda, Quadra B, casa 10, B. Juazeiro, Santa Izabel do Pará/PA) (cf. Relatórios de Auditoria, peça 3, p. 93 [Brasílio Pinto Cardoso] e peça 3, p. 170 [Pedro Monteiro da Conceição]).

7.2. Verifica-se que o presente processo (indicado como processo apartado 9 na instrução que o suscitou, peça 2, p. 25) foi instaurado com as seguintes peças do TC-016.156/2015-3, em atenção a proposta da primeira instrução daquele processo (cf. peça 2, p. 14, item 42.5): decisão que vier a ser adotada acerca da formação de processos apartados (juntada à peça 1); instrução ensejadora da criação do presente processo (juntada à peça 2), bem como cópia dos seguintes documentos: peça 1, p. 1-70 (juntados à peça 3, p. 1-70); peça 1, p. 128-214 (juntado à peça 3, p. 71-157); peça 1, p. 330, a peça 2, p. 14 (juntado à peça 3, p. 158-230, e peça 84); peça 6, p. 75-133 (juntados à peça 4); peça 11, p. 63-67 (Demonstrativo de Débito, juntado à peça 5) e peça 10, p. 1-2 e p. 11 (consulta à base CPF das responsáveis, juntadas à peça 6).

8. Em primeira instrução do presente processo, foi proposta a citação, em solidariedade, das responsáveis Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04) e Rute Helena Assunção de Lima (CPF: 303.262.302-2) (peça 8).

8.1 Ressalve-se que, na instrução inserida à peça 2, concluiu-se que apenas as ex-servidoras Eleonor Cunha de Oliveira e Maria Cícera da Silva Brito e a procuradora Rute Helena Assunção de Lima deveriam figurar no polo passivo da presente TCE, considerando que a Comissão da TCE original excluiu os referidos segurados do rol de responsáveis, por entender que não restou evidenciada a participação deles na prática do ato ilícito e/ou que tenham sido beneficiados com o recebimento dos valores irregulares (peça 2, p. 2, item 8).

8.2. Com base naquela posição da CTCE na mencionada instrução à peça 2 e acolhimento daquela proposta de instrução pelo Relator (cf. peça 1), não fez sentido determinar a inclusão e a citação dos beneficiários, quando, na análise preliminar, já foi possível identificar a ausência de provas aptas a demonstrar que eles não agiram em conluio com a autora das irregularidades. Assim, procedeu-se somente à citação das responsáveis mencionadas no item 8.

8.3. Em cumprimento ao Despacho do Secretário (peça 10), foi promovida a emissão dos expedientes para realização das citações propostas, consubstanciados nos Ofícios TCU/Secex-PA 0839/2016 (Eleonor, peça 11), 0840/2016 (Maria Cícera, peça 12) e 0841/2016 (Rute, peça 13), todos datados de 5/5/2016.

8.3.1. Os Ofícios 0840/2016 e 0841/2016, dirigidos, respectivamente, à Sra. Maria Cícera da Silva Brito e à Sra. Rute Helena Assunção de Lima, não foram entregues, seja por ocorrência de devolução com registro de “Mudou-se” (Maria Cícera, cf. Aviso de Recebimento – AR à peça 16;

envelope devolvido, peça 21), seja por número inexistente (Rute, cf. AR, peça 14, e envelope devolvido, peça 19).

8.3.2 Em cumprimento a despacho por delegação de competência (peça 20), foi promovida a emissão de expediente para renovação da citação de Maria Cícera da Silva Brito, consubstanciado no Ofício TCU/Secex-PA 1063/2016 (peça 22), datado de 1º/6/2016, tomando por base nova consulta à base CNPJ (Maria Cícera da Silva Brito, em endereço de empresa que era sócia administradora, v. peça 17).

8.3.2.1. O Ofício 1063/2016 foi devolvido com registro de “Desconhecido” (cf. AR à peça 23 e envelope de devolução à peça 28). Não foram encontrados, até então, novos endereços para citação de Maria Cícera da Silva Brito, conforme consultas à Telelistas (peça 24). Assim sendo, foi determinada a expedição de edital de citação da referida responsável, nos termos do despacho à peça 26. Referido edital (juntado à peça 29) foi publicado no Diário Oficial da União em 11/7/2016, cf. comprovante à peça 33.

8.3.3. Houve repetição do envio de ofício de citação ao endereço conhecido de Rute Helena Assunção de Lima (Ofício TCU/Secex-PA 1324/2016, peça 27, datado de 5/7/2016).

8.4. As Sras. Eleonor Cunha de Oliveira, Maria Cícera da Silva Brito e Rute Helena Assunção de Lima tomaram ciência da citação que lhes foi dirigida (Ofício-TCU/Secex-PA 0839/2016, peça 11; Edital-TCU/Secex-PA 0039/2016, peça 33, e Ofício-TCU/Secex-PA 1324/2016, peça 27) conforme atestam os AR que compõem a peça 15 (que atesta a recepção do expediente dirigido a Eleonor à Travessa Grão Pará, Quadra I 06, Imperador, Castanhal/PA, endereço indicado em seu cadastro na base CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil, cf. peça 6, p. 1) e peça 30 (que atesta a recepção do expediente dirigido a Rute Helena no Conjunto Alderico Queiros de Miranda, 10, Quadra B, Santa Izabel, Santa Izabel do Pará/PA, endereço indicado na base CPF, cf. peça 6, p. 3) e edital, que formalizou a citação ficta de Maria Cícera da Silva Brito. As responsáveis Eleonor Cunha de Oliveira e Rute Helena Assunção de Lima atenderam às citações por meio de respostas juntadas, respectivamente, às peças 18 [Eleonor] e 32 [Rute Helena].

9. Em instrução à peça 36, as alegações de defesa apresentadas foram analisadas e rejeitadas, concluindo-se com proposta de julgamento das contas das ora responsáveis como irregulares e consequente condenação delas em débito pelos valores apurados e objeto das respectivas citações.

10. A proposta de julgamento não foi acolhida pelo Sr. Relator, que determinou que as citações fossem refeitas em razão de se terem utilizado a mesma descrição de conduta tanto para as ex-servidoras quanto para a procuradora em apreço, o que teria comprometido o exercício do contraditório e da ampla defesa pelas responsáveis (peça 40).

11. Em atenção à determinação do Relator, foi elaborada nova instrução, com ajustes nas condutas e especificação de irregularidade específica da procuradora, para fins de que as citações fossem refeitas (v. peça 45).

11.1. Em cumprimento a novo Despacho do Secretário (peça 47), foi promovida a emissão dos expedientes para nova realização das citações, consubstanciados nos Ofícios TCU/Secex-PA 1750/2017, de 18/9/2017 (Eleonor, peça 48), 1751/2017, de 18/9/2017 (Rute Helena, peça 49), 1898/2017, 1899/2017 e 1900/2017, de 9/10/2017 (Maria Cícera, peças 51, 52 e 53).

11.1.1. Houve repetição do envio de ofício de citação ao endereço conhecido de Rute Helena Assunção de Lima (Ofício TCU/Secex-PA 2061/2017, peça 55, datado de 8/11/2017).

11.1.1.1. Os Ofícios 1751/2017, 2061/2017 [Rute Helena], 1898/2017, 1899/2017 e 1900/2017 [Maria Cícera] foram devolvidos com registro de “Ausente” (1751/2017 e 2061/2017, cf. AR às peças 58 e 64 e envelopes de devolução às peças 54 e 63), “Mudou-se” (1899/2017 e 1900/2017, cf. AR às

peças 56 e 59 e envelopes de devolução às peças 57 e 60), e “Não Procurado” (1898/2017, cf. AR, peça 61, e envelope de devolução, peça 62).

11.1.2. Em cumprimento a despacho por delegação de competência (peça 68), foi promovida a emissão dos expedientes para renovação da citação de Rute Helena Assunção de Lima com base em novas consultas de endereços, consubstanciados nos Ofícios TCU/Secex-PA 0355/2018 (peça 70), 0356/2018 (peça 69), todos datados de 19/3/2018, tomando por base informações obtidas na base de dados servidor público.

11.1.2.1. Os Ofícios 0355/2018 e 0356/2018 foram devolvidos com registro de “Mudou-se” e “Endereço insuficiente” (cf. AR às peças 71 e 73 e envelopes de devolução às peças 72 e 74).

11.1.2.2. Houve repetição do envio de ofício de citação ao endereço registrado de Rute Helena Assunção de Lima nos ofícios 0355/2018 e 0366/2018 (por meio dos Ofícios TCU/Secex-PA 0610/2018 e 0609/2018, peças 75 e 76, datados de 25/4/2018).

11.1.3. Não foram encontrados, até então, novos endereços para citação de Maria Cícera da Silva Brito. Assim sendo, foi determinada a expedição de edital de citação da referida responsável, nos termos do despacho à peça 65. Referido edital (juntado à peça 66) foi publicado no Diário Oficial da União em 18/1/2018, cf. comprovante à peça 67.

11.2. A Sra. Eleonor Cunha de Oliveira e Rute Helena Assunção de Lima tomaram ciência do novo expediente que lhe foi encaminhado para fins de citação (Eleonor, Ofício-TCU/Secex-PA 1750/2017, peça 48; Rute Helena, Ofício-TCU/Secex-PA 0609/2018, peça 76) conforme atesta os ARs que compõem a peça 50 (Eleonor, em outubro/2017, que atesta a recepção do expediente dirigido a Eleonor à Travessa Grão Pará, Quadra I, 6, Imperador, Castanhal/PA, endereço indicado em seu cadastro na base CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil, cf. peça 6, p. 1), 79 e 80 (Rute Helena, nos endereços localizados posteriormente, cf. peça 68). Somente Rute Helena atendeu à nova citação por meio de resposta juntada à peça 77.

11.3. As Sras. Eleonor Cunha de Oliveira e Maria Cícera da Silva Brito não atenderam às novas citações e não se manifestaram, até o momento, quanto às irregularidades indicadas.

11.3.1. A propósito da citação editalícia da responsável Maria Cícera Silva de Brito tratada no item 11.1.3, registre-se que, nos termos do art. 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução-TCU 170/2004, quando o expediente é devolvido por “mudou-se”, “desconhecido” ou que “endereço é insuficiente” (cf. item 11.1.1.1 acima), deveria a unidade técnica consultar “outros cadastros mantidos por instituições públicas ou privadas que possam oferecer subsídios à obtenção do endereço do destinatário, fazendo juntar aos autos documentação ou informação comprobatória do resultado da consulta”.

11.3.2. No caso concreto, houve consulta a outras bases, após a frustração das citações por ofício da responsável Maria Cícera da Silva Brito no item 11.1, conforme despacho à peça 65. Novas consultas feitas em junho/2019, apesar de indicarem outras possibilidades de endereço para Maria Cícera da Silva Brito (cf. peças 81 a 83) a sua juntada se dá em momento novo, que não afasta a higidez da citação ficta ocorrida em 18/1/2018 (cf. peça 67).

12. Assim, impõe-se que sejam consideradas reveis as responsáveis Eleonor Cunha de Oliveira e Maria Cícera da Silva Brito, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

13. Verificou-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido notificação pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), considerando que as responsáveis tomaram conhecimento da discussão das irregularidades no âmbito do Processo

Administrativo Disciplinar instaurado para tal, o que afasta eventual discussão acerca de restrição à ampla defesa e ao contraditório em função do prazo decorrido, tendo em vista a possibilidade de as responsáveis se valerem das informações contidas no PAD para apresentarem suas alegações nestes autos.

14. O valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 é de R\$ 25.193,49 (v. Demonstrativo de Débito, peça 85, p. 1), inferior a R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN-TCU 71/2012, modificados pela IN-TCU 76/2016; entretanto, por se tratar de apartado do TC-016.156/2015-3, prevalece, para fins dessa avaliação, o débito integrado apurado naquele processo, cujo valor original, atualizado a partir de 10/3/2016 a 1º/1/2017, equivale a R\$ 242.520,28 (v. instrução juntada à peça 2, p. 4, item 18, e Demonstrativo de atualização, peça 85, p. 6).

15. Logo, a tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ter seguimento.

EXAME TÉCNICO

16. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis às responsáveis em outros processos em tramitação neste Tribunal, conforme quadro abaixo (v. peça 86):

Quadro 2

Tomadas de Contas Especiais em andamento

NR. PROCESSO	ASSUNTO
Responsável: Maria Cícera da Silva Brito	
010.789/2016-2 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
Responsáveis: Eleonor Cunha de Oliveira e Maria Cícera da Silva Brito	
010.547/2016-9 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
010.655/2016-6 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
010.715/2016-9 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
010.748/2016-4 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
010.599/2016-9 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
011.391/2016-2 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
011.457/2016-3 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
011.465/2016-6 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
Responsáveis: Eleonor Cunha de Oliveira, Maria Cícera da Silva Brito e Rute Helena Assunção de Lima	
000.575/2018-6 (Relator: ANDRE DE CARVALHO)	Concessão fraudulenta de benefícios previdenciários.

16.1 Apesar de ter sido verificada a existência de outros processos em desfavor das responsáveis em tramitação nesta Casa (cf. Quadro 2 acima), considera-se não ser conveniente o apensamento do presente processo a qualquer um deles, tendo em vista que a determinação que originou o presente apartado acolheu entendimento pela sua criação com base no princípio da celeridade processual, a afastar movimentos em favor de seu apensamento a outros processos.

Análise das alegações de Defesa de Rute Helena Assunção de Lima (peça 77)

17. A defendente, mediante advogada, alegou que não engendrou a engrenagem que fraudou o INSS, pois teria participado em obediência e subordinação em relação a sua irmã e as amigas dela, as Sras. Eleonor Cunha de Oliveira e Maria Cícera da Silva Brito, com quem teria morado “de favor”, razão pela qual entendeu que tinha que atender ao que lhe fosse ordenado, isto é, teria sido coagida à receber os benefícios em questão, tendo retido apenas as quantias de R\$ 40,00 ou R\$ 50,00 para despesas com deslocamento e pequenos lanches, logo, em razão do princípio da razoabilidade, não deveria arcar com a cobrança que lhe está sendo realizada, ou que, ao menos, só deveria responder pelos valores que realmente recebera (peça 77, p. 2).

17.1. Após expor as teses sobre a aplicabilidade do princípio da razoabilidade, requer a sua aplicabilidade ao seu caso, uma vez que os valores recebidos teriam sido transferidos às Sras. Eleonor Cunha de Oliveira e Maria Cícera da Silva Brito, motivo pelo qual entendeu que a cobrança deveria ser

realizada, exclusivamente, de quem deles se teria beneficiado, “nunca da pessoa que apenas cumpriu a ordem por coação, cuja conduta não foi dolosa, culposa ou de qualquer modo repreensível”, que não estariam presentes, no caso da defendente, os elementos dolo ou culpa; assim, não poderia ser responsabilizada pelo ilícito ocorrido, razão pela qual solicitou sua exclusão do presente processo ou que lhe fossem cobrados somente os valores que por ela teriam sido gastos com locomoção e o qual se comprometeria a pagar (peça 77, p. 3-4).

Análise

18. A defendente reiterou que foi responsável pelo recebimento indevido dos benefícios em apreço, nos termos em que foi citada, mas alegou que não usufruiu diretamente deles, pois teria repassado os valores para Eleonor e Maria Cícera, por temor de que viesse a ser prejudicada por morar com Maria Cícera, o que capitula como condição coercitiva para a prática da irregularidade. A princípio, a defendente não fez prova de nenhuma de suas alegações, especialmente quanto à relação de dependência econômica de Maria Cícera e aos valores que efetivamente teria percebido. No entanto, em tese, ainda que essas situações fossem comprovadas, estaria admitido que sua participação na fraude se deu para manter seu status perante Maria Cícera. Não havia aparência de regularidade em suas ações, pois não é razoável que viesse a receber pagamentos do INSS sem que houve por direito e a própria situação que descreveu de ter de repassar esses valores a outrem já indicava, de pronto, que esses valores não lhe eram devidos. Ela foi beneficiada pelo esquema indiretamente, preservando sua condição perante Maria Cícera e não seria razoável crer que entendesse pela regularidade dessas operações diante da obviedade da ausência de seu direito perante o INSS para tanto.

18.1. Desse modo, a sua imputação solidária é reiterada, pois contribuiu para a efetivação dos pagamentos dos benefícios, provendo os documentos para habilitar-se como procuradora e realizando os saques dos referidos benefícios, não sendo razoável que se entendesse de boa-fé nessas circunstâncias. Por ter contribuído para o resultado e a constituição integral do prejuízo, à revelia de ter ou não se beneficiado diretamente dos valores assim desfalcados dos cofres públicos, vem responder pelo débito junto com as demais integrantes da fraude. Nesses termos, rejeitam-se as alegações de defesa da responsável em comento.

19. Então, tem-se que as conclusões e provas constantes dos presentes autos são bastantes para atribuir às Sras. **Eleonor Cunha de Oliveira, Maria Cícera da Silva Brito e Rute Helena Assunção de Lima** a responsabilidade pelo débito apurado nos autos, haja vista que apuração de responsabilidade das ex-servidoras funda-se em elementos substanciais quanto à materialidade e autoria dos ilícitos que lhes foram imputados (cf. Relatórios de Auditoria do INSS, peça 3, p. 91-93, 168-172; Histórico de procuradores, peça 3, p. 143 e 192; Relatórios “Auditoria de Benefícios, peça 3, p. 77-85, 160-166).

19.1. Então, tem-se que as Sras. Eleonor Cunha de Oliveira, Maria Cícera da Silva Brito, enquanto servidoras do INSS, promoveram irregularmente a concessão de benefícios de aposentadoria aos Srs. Brasília Pinto Cardoso e Pedro Monteiro Conceição, considerando que houve a inserção fraudulenta de dados no sistema de informática da Previdência Social, com reativação de benefícios, cadastramento de procuradores fictícios, assim como adulteração de identificação pessoais de procuradores, importando na concessão indevida de benefícios de aposentadoria, contrariando o art. 9º, inciso I, da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, que estabelece que importa em enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade em órgãos públicos, especialmente receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, e ao art. 117, inciso IX, da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que impõe ao servidor a vedação de valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública.

19.2. Na condição de responsáveis pela avaliação do atendimento às condições legais para fins de aposentadoria no que concerne ao tempo de serviço/tempo de contribuição e concessão dos referidos benefícios, promoveram as referidas concessões sem suporte em documentos ou consultas idôneas, fraudando os sistemas do INSS com o intuito de receber irregularmente os benefícios previdenciários, com inserção fraudulenta de dados no sistema de informática da Previdência Social, com reativação irregular dos benefícios previdenciários 41/049.923.257-7 e 07/095.711.171-1 do INSS, cadastro de procurador fictício e adulteração de identificação pessoal de procuradores, resultando em concessões que geraram pagamentos irregulares desses benefícios, em prejuízo ao Erário federal, sem que se indicasse qualquer situação que justificasse a adoção de tal conduta, em vez de promover a devida verificação do atendimento das condições para tais concessões e abster-se de concedê-las nas condições que se encontravam os respectivos processos.

19.3. A Sra. Rute Helena Assunção de Lima, por sua vez, contribuiu para a irregularidade ao apresentar-se como procuradora dos segurados em apreço para fins de percepção fraudulenta de seus benefícios, configurando-se a hipótese do art. 3º da Lei 8.429/1992 e a aplicabilidade das regras que vedam o enriquecimento ilícito nos termos caracterizados pela referida lei àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

19.4. Desse modo, na condição de procuradora irregularmente habilitada em processos fraudulentos de concessão de benefícios, recebeu fraudulentamente os benefícios do INSS sob os números 41/049.923.257-7 e 07/095.711.171-1, resultando em prejuízo ao Erário federal, sem que se indicasse qualquer situação que justificasse a adoção de tal conduta, em vez de contribuir para a habilitação regular para tais concessões ou abster-se de contribuir para a formalização de tais mandados nas condições que se encontravam os respectivos processos.

20. As ocorrências mencionadas acima implicaram a prática de ato de gestão ilegal e ilegítimo, além de infração à norma legal de natureza operacional resultando em dano ao Erário descrito na proposta de encaminhamento desta Instrução. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta das responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1a Câmara (relator: Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1a Câmara (relator: Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1a Câmara (Relator: Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1a Câmara (Relator: Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator: Aroldo Cedraz).

Verificação do Prazo de Prescrição da Pretensão Punitiva

21. Observa-se ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU que, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler), subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, qual seja, dez anos contados a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil. As irregularidades discutidas nesta TCE geraram impacto nos exercícios de 2001 e 2002, portanto há mais de 10 anos, bem como não houve a interrupção dentro do prazo prescricional.

CONCLUSÃO

22. Considerando que o alcance da jurisdição do Tribunal de Contas da União sobre terceiros estranhos à Administração Pública depende da comprovação de que tenham agido com dolo ou culpa. Considerando que, no caso concreto, não há elementos que indiquem cabalmente a participação dos beneficiários no conluio para a prática dos atos fraudulentos apurados pela auditoria interna do INSS, conforme entendimento firmado pela própria CTCE (v item 8.1), conclui-se, portanto, que a atribuição de responsabilidade apenas às responsáveis Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04) e Rute Helena Assunção de Lima (CPF: 303.262.302-20) é medida que melhor se coaduna com os ditames da culpabilidade e dos princípios da

racionalidade processual e da efetividade da jurisdição de contas, conforme os argumentos apresentados na instrução juntada à peça 2.

23. Diante da revelia das Sras. Eleonor Cunha de Oliveira e Maria Cícera da Silva Brito e a rejeição das alegações de defesa da Sra. Rute Helena Assunção de Lima, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que sejam condenadas em débito, afastada a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 tendo em vista a prescrição da pretensão punitiva reconhecida no item 21 acima.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) **considerar reveis** as responsáveis Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68) e Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), na condição de ex-servidoras do INSS, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92;

b) **rejeitar as alegações de defesa** da responsável Rute Helena Assunção de Lima (CPF: 303.262.302-20), enquanto procuradora responsável pelo recebimento dos benefícios em apreço;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘c’ e ‘d’, e §§ 1º 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 §§ 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, **que sejam julgadas irregulares** as contas das Sras. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), ex-servidoras do INSS, e Rute Helena Assunção de Lima (CPF: 303.262.302-20), na condição de procuradora, e condená-las, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, compensadas as parcelas já pagas, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular de benefícios previdenciários, ocasionando prejuízo aos cofres públicos, segundo os pagamentos efetuados aos seguintes segurados:

Débito:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência	Tipo
Segurado: Brasília Pinto Cardoso (NB 41/049.923.257-7) (peça 2, p. 26; peça 3, p. 91-93)		
2.689,00	13/12/2000	D
302,00	13/12/2000	D
151,00	23/02/2001	D
151,00	23/02/2001	D
151,00	27/04/2001	D
151,00	27/04/2001	D
180,00	11/05/2001	D
180,00	12/06/2001	D
Segurado: Pedro Monteiro Conceição (NB 07/095.711.171-1) (peça 2, p. 26; peça 3, p. 206)		
3.665,00	03/07/2001	D
180,00	03/07/2001	D
180,00	17/09/2001	D
180,00	17/09/2001	D
180,00	25/10/2001	D
180,00	14/11/2001	D
360,00	28/12/2001	D
180,00	17/01/2002	D

Valor atualizado monetariamente até 27/6/2019: R\$ 27.505,63 (v. peça 85, p. 7)

d) **autorizar:**

d.1) desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

d.2) caso solicitado pelas responsáveis em apreço, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

e) **encaminhar** cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Sergipe, 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 cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo.

f) **enviar** cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao INSS e às responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

Secex-TCE, em 27 de junho de 2019

(Assinado eletronicamente)
Alberto de Sousa Rocha Júnior
AUFC – Mat. 6482-3

APÊNDICE I

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
<p>Dano ao Erário decorrente de inserção fraudulenta de dados no sistema de informática da Previdência Social, com reativação irregular dos benefícios previdenciários 41/049.923.257-7 e 07/095.711.171-1 do INSS, cadastro de procurador fictício, adulteração de identificação pessoal de procuradores, com a finalidade de auferir vantagens indevidas, para si e para outrem, em desacordo com o inciso IX, art. 117, da lei 8.112/1990 e art. 9º, inciso I, da Lei 8.429/1992.</p>	<p>Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), e Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), ex-servidoras do INSS</p>	<p>24/10/2000 a 1º/10/2008 (cf. peça 3, p. 70, 91-93, 168-172)</p>	<p>Utilizar-se do cargo público para reativar fraudulentamente os benefícios previdenciários 41/049.923.257-7 e 07/095.711.171-1 do INSS, inserir, fraudulentamente, dados no sistema de informática da Previdência Social, cadastrar procuradores fictícios e adulterar a identificação pessoal de procuradores, com a finalidade de auferir vantagens indevidas, para si e para outrem</p>	<p>As condutas comissivas das responsáveis ensejaram reativação e percepção fraudulenta dos benefícios previdenciários 41/049.923.257-7 e 07/095.711.171-1 do INSS, gerando inegável prejuízo ao Erário</p>	<p>Não há elementos que permitam concluir pela boa-fé das responsáveis. Na qualidade de servidoras do INSS/PA, verifica-se que as responsáveis valeram-se do cargo público para reativar indevidamente o benefício previdenciário, cadastrar procuradores fictícios; e adulterar a identificação pessoal de procuradores, a fim de auferir vantagem indevida, para si e para outrem, sem que se indicasse qualquer situação que justificasse a adoção de tal conduta, em vez de promover a devida verificação do atendimento das condições para tais concessões e abster-se de concedê-las nas condições que se encontravam os respectivos processos.</p>
<p>Dano ao Erário decorrente de percepção fraudulenta dos benefícios do INSS 41/049.923.257-7 e 07/095.711.171-1, em desacordo com o art. 3º c/c art. 9º, inciso I, da Lei 8.429/1992</p>	<p>Rute Helena Assunção de Lima (CPF: 303.262.302-20), na condição de procuradora</p>	<p>13/12/2000 a 17/01/2002 (cf. item 7.1, Quadro 1)</p>	<p>Receber, fraudulentamente, os benefícios do INSS 41/049.923.257-7 e 07/095.711.171-1, na condição de procuradora irregularmente habilitada</p>	<p>A conduta comissiva da responsável ensejou a percepção fraudulenta do benefício previdenciário, gerando inegável prejuízo ao Erário</p>	<p>Não há elementos que permitam concluir pela boa-fé da responsável. Ao investir-se irregularmente na condição de procuradora dos benefícios do INSS 41/049.923.257-7 e 07/095.711.171-1 a responsável auferiu vantagem, resultando em prejuízo ao Erário federal, sem que se indicasse qualquer situação que justificasse a adoção de tal conduta, em vez de contribuir para a habilitação regular para tais concessões ou abster-se de contribuir para a formalização de tais mandados nas condições que se encontravam os respectivos processos</p>