

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 010.655/2016-6

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social

Responsáveis: Arlene Cavalcante de Souza Almeida (362.067.412-49); Eleonor Cunha de Oliveira (393.806.372-68); Maria Cicera da Silva Brito (050.483.892-04)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE EM APOSENTADORIA. CITAÇÃO. REVELIA DE DUAS RESPONSÁVEIS. ALEGAÇÕES DE DEFESA DE OUTRA INAPTAS A JUSTIFICAR AS CONDUTAS ADOTADAS. CONTAS IRREGULARES. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TCU. DÉBITO.

## RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução do Auditor (peça 85), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica (peças 86 e 87), bem como do Ministério Público junto ao TCU (peça 88):

*“ 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).*

*3.1 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 3 proposto no processo de TCE TC-016.156/2015-3, quanto à percepção irregular do benefício do INSS 098.304.559-3.*

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

*4. Dessa forma, mediante o Ofício 0805/2016-TCU/SECEX-PA, de 2/5/2016 (peça 12), foi promovida a citação da Sra. Arlene Cavalcante de Souza Almeida (CPF: 362.067.412-49), contudo o aviso de recebimento (AR) de peça 19, entregue no endereço constante do banco de dados da Receita Federal do Brasil (peça 7, p. 3 e peça 83) foi restituído a esta secretaria pelo motivo “endereço insuficiente”. Foi expedido ainda o Ofício 1135/2016-TCU/SECEX-PA, de 7/6/2016 (peça 24), cujo aviso de recebimento (AR) à peça 31 foi restituído pelo motivo “desconhecido”. Após nova consulta aos Bancos de Dados (peça 32), promoveu-se nova tentativa*

de localização da responsável, conforme se verifica no Despacho à peça 33. Assim, foi expedido o Ofício 1361/2016-TCU/SECEX-PA, de 15/7/2016 à peça 34, cujo Aviso de Recebimento foi restituído pelo motivo “Não procurado” (peça 36).

4.1 Com efeito, inexistindo nos autos e nas bases de consulta outro endereço da responsável (despacho de peça 37), considerou-se efetuada sua citação por via editalícia, conforme publicação no D.O.U. de 3/10/2016 (peça 40).

5. A Sra. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), foi citada mediante o Ofício 0807/2016-TCU/SECEX-PA, de 2/5/2016 (peça 14), com aviso de recebimento (AR) dos correios à peça 16, datado de 12/5/2016. A responsável apresentou tempestivamente alegações de defesa (peça 18), em 20/5/2016, analisadas na instrução de peça 43.

6. Mediante o Ofício 0806/2016-TCU/SECEX-PA, de 2/5/2016 (peça 13), foi promovida a citação da Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), contudo o aviso de recebimento (AR) de peça 15 foi restituído a esta secretaria pelo motivo “mudou-se”. Após nova consulta ao Banco de Dados da Receita Federal (peça 17), promoveu-se nova tentativa de localização da responsável, conforme se verifica no Despacho à peça 20. Assim, foi expedido o Ofício 0974/2016-TCU/SECEX-PA, de 20/5/2016 à peça 21, cujo Aviso de Recebimento foi restituído pelo motivo “Endereço insuficiente” (peça 23). 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 0974/2016-TCU/SECEX-PA, de 20/5/2016 (peça 21), sendo que naquele processo o ofício foi recebido, conforme Aviso de Recebimento (AR) dos correios à peça 23 daquele 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 29), efetuou-se sua citação pela via editalícia, conforme publicação no D.O.U. de 7/7/2016 (peça 35).

7. Após análise empreendida na instrução de peça 43, esta unidade técnica concluiu pela rejeição total das alegações de defesa apresentadas pela ex-servidora do INSS, Sra. Eleonor Cunha de Oliveira, propondo também fosse condenada solidariamente em débito com as Sras. Maria Cícera da Silva Brito, também ex-servidora do INSS e Arlene Cavalcante de Souza Almeida, procuradora habilitada no recebimento irregular do benefício do INSS 098.304.559-3.

8. Com efeito, tendo recebido anuência do Diretor da 2ª DT e do Secretário desta Secex/PA, o processo seguiu para o Ministério Público junto ao TCU o qual manifestou-se de acordo com a proposta desta unidade técnica (peças 46).

9. Os autos foram encaminhados ao Exmo. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues que, mediante Despacho Interlocutório de peça 47, os restituuiu à unidade técnica para que as citações fossem refeitas, haja vista a necessidade de individualização das condutas das ex-servidoras e da procuradora arrolada no processo apartado, 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 51 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 098.304.559-3, com os devidos ajustes de ofício; indicar os documentos que dão suporte às irregularidades; e promover nova citação às responsáveis.

11. *Mediante o Ofício 1355/2017-TCU/SECEX-PA, de 7/7/2017 (peça 59), foi promovida nova citação da Sra. Arlene Cavalcante de Souza Almeida (CPF 362.067.412-49), contudo o aviso de recebimento (AR) de peças 61 e 68 foi restituído a esta secretaria pelo motivo “desconhecido”.*

11.1 *Foi expedido o Ofício 1007/2018-TCU/SECEX-PA, de 8/6/2018 (peça 74), no endereço atualizado do banco de dados da Receita Federal do Brasil (peça 83), tendo novamente o aviso de recebimento (AR) à peça 76 restituído pelo motivo “endereço insuficiente”*

11.2 *Assim, conforme Despacho à peça 71, inexistindo nos autos e nas bases de consulta outro endereço da responsável, efetuou-se sua citação pela via editalícia (peça 72), conforme publicação no D.O.U. de 26/9/2017 (peça 73) e nova publicação no D.O.U. de 4/9/2018 (peça 79) EDITAL 0041/2018-TCU/SECEX-PA, de 27/8/2018 (peça 77).*

12. *Foi ainda promovida a citação da Sra. Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), conforme Ofício 1141/2017-TCU/SECEX-PA, de 16/6/2017 (peça 58), contudo, o aviso de recebimento (AR) de peça 61 foi restituído a esta secretaria pelo motivo “desconhecido”. Após nova pesquisa, cujo o endereço foi extraído da defesa apresentada pela responsável nos autos do TC 010.547/2016-9 e anexado a estes autos à peça 54, promoveu-se nova tentativa de localização da responsável, conforme se verifica no Despacho à peça 56. Com efeito foi expedido o Ofício 1303/2017-TCU/SECEX-PA, de 3/7/2017 (peça 57), todavia o aviso de recebimento (AR) de peça 64 foi restituído a esta secretaria pelo motivo “Não procurado”.*

12.1 *Foi ainda expedido o Ofício 1560/2018-TCU/SECEX-PA, de 27/8/2018 (peça 78), no endereço atualizado do banco de dados da Receita Federal do Brasil (peça 81), tendo novamente o aviso de recebimento (AR) à peça 82 restituído pelo motivo “mudou-se”*

13. *Com efeito, inexistindo nos autos e nas bases de consulta outro endereço da responsável (despacho de peça 65), efetuou-se sua citação pela via editalícia (peça 67), conforme publicação no D.O.U. de 4/9/2017 (peça 70).*

14. *Por fim, a Sra. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), foi citada novamente mediante o Ofício 1122/2017-TCU/SECEX-PA, de 14/6/2017 (peça 55), com aviso de recebimento (AR) dos correios à peça 60, datado de 24/7/2017. A responsável apresentou tempestivamente alegações de defesa (peça 62), em 4/8/2017, a seguir analisadas.*

### 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 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 54.*

15.1 *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).*

15.2 *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.*

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

*Alegações de defesa 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 62, 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 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).*

*17.1.4 Comparando-se tais argumentos com os agora apresentados (peça 62), 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*

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

19. *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.*

19.1 *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.*

20. *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.*

20.1 *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.*

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

*Revelia da Sra. Maria Cícera da Silva Brito e da Sra. Arlene Cavalcante de Souza Almeida*

21. *O responsável que não atender à citação ou à audiência será considerado revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.*

22. *Regularmente citadas, as responsáveis Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), ex-servidora do INSS, e a Sra. Arlene Cavalcante de Souza Almeida (CPF: 362.067.412-49), procuradora habilitada no recebimento irregular do benefício do INSS 098.304.559-3, não compareceram aos autos, conforme especificado nos parágrafos 4 a 13 desta instrução. 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.*

23. *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.*

24. *Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, em observância ao contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”*

25. *Configurada a revelias frente à citação deste Tribunal e 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.*

26. *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.*

26.1 *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*

27. *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.*

28. *No presente caso, os atos irregulares quanto ao recebimento irregular do benefício previdenciário 098.304.559-3, foram praticados em 2004, conforme evidenciado na Instrução preliminar do TCU à peça 9.*

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

29.1 *Constatado o esgotamento do prazo prescricional, deve-se reconhecer no presente processo, quanto às irregularidades detectadas, nos termos do art. 205 do Código Civil, a prescrição da ação punitiva por parte deste Tribunal, a qual aproveita inclusive o responsável revel.*

30. *Assim, por todo o exposto, em face da rejeição total das alegações de defesa apresentadas e tal como constatado no Relatório Final do Processo Administrativo Disciplinar 35166.000836/2005-01(peça 3, p. 16-48), 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 Arlene Cavalcante de Souza Almeida (CPF: 362.067.412-49), procuradora habilitada no recebimento irregular do benefício do INSS, auferiram indevidamente os valores referentes ao benefício previdenciário 098.304.559-3.*

#### *IV – CONCLUSÃO*

31. *Diante da não aceitação das alegações de defesa apresentadas pela Sra. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF 393.806.372-68), ex-servidora do INSS, ante à revelia das Sras. Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892- 04), ex-servidora do INSS e Arlene Cavalcante de Souza Almeida (CPF: 362.067.412-49), procuradora habilitada no recebimento irregular do benefício do INSS 098.304.559-3, 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*

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

32.1 *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, e da Sra. Arlene Cavalcante de Souza Almeida (CPF: 362.067.412-49), procuradora habilitada no recebimento irregular do benefício do INSS 098.304.559-3, 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:*

<i>Data</i>	<i>Valor Histórico (R\$)</i>
27/1/2004	480,00
27/1/2004	240,00
12/2/2004	240,00
11/3/2004	240,00
7/4/2004	240,00
7/5/2004	240,00
8/6/2004	260,00
7/7/2004	260,00

*Valor atualizado com juros até 18/2/2019: R\$ 9.984,77 (Cf. Demonstrativo de peça 84)*

32.2 *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;*

32.3 *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 dos responsáveis, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, corrigida monetariamente, os acréscimos legais devidos, sem prejuízo de alertá-los 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;*

32.4 *encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no 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.”*