



TC 022.191/2019-4

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO INSS - SÃO PAULO/SP - INSS/MPS

Responsáveis: Regina Helena de Miranda (CPF: 670.632.928-20), Roseli Silvestre Donato (CPF: 006.857.768-08) e Solange Aparecida Espaloor Ferreira (CPF: 075.166.648-39)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar, de citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Regina Helena de Miranda (CPF: 670.632.928-20), Roseli Silvestre Donato (CPF: 006.857.768-08) e Solange Aparecida Espaloor Ferreira (CPF: 075.166.648-39), em razão de habilitação e concessão irregular de benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição realizadas no âmbito da Agência de Previdência Social Brás, vinculada à Gerência Executiva do INSS de São Paulo-Centro/SP (GEXSPCENTRO).

HISTÓRICO

2. Em 26/10/2017, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 3). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 10/2018.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Habilitação e concessão irregular de benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição com utilização de períodos relativos a vínculos empregatícios constantes apenas de Fichas de Registro de Empregados falsas sem comprovação da veracidade dos dados nelas existentes pesquisas realizadas irregularmente.

4. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório de tomada de contas especial 35366.000389/2017/85 (peça 32), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor atualizado sem juros em 22/6/2020 de R\$ 218.169,34, imputando-se a responsabilidade a Elias Domingos de Melo, Jose Carlos Teixeira e Mauricio Eduardo da Igreja, na condição de beneficiários, e a Regina Helena de Miranda, Roseli Silvestre Donato, e Solange Aparecida Espaloor Ferreira, na condição de gestoras dos recursos.

6. Em 18/7/2019, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria 735/2019 (peça 33), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria 735/2019 e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 34 e 35).

7. Em 29/7/2019, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das



conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 36).

8. Em primeira instrução de 07/10/2019 (peça 38), foi proposta diligência junto ao INSS, para saneamento do processo com a juntada de documentos (Relatórios *Auditoria de Benefício*, telas informatizadas dos Sistemas CMOBEM, Plenus e/ou DICF.N, documentos impressos com registro de recepção ou encaminhamento ou qualquer outro documento equivalente) relativos às concessões dos benefícios pagos em favor dos beneficiários a seguir que evidenciem os atos praticados por Regina Helena de Miranda (CPF: 670.632.928-20), Roseli Silvestre Donato (CPF: 006.857.768-08), Solange Aparecida Espaloor Ferreira (CPF: 075.166.648-39) que contribuíram para a efetivação das concessões irregulares apontadas, objeto do processo TCE/INSS 35366.000389/2017/85: Elias Domingos de Melo (NB: 42/111.679.275-0), José Carlos Teixeira (NB: 42/109.490.368-7) e Maurício Eduardo da Igreja (NB: 42/110.958.767-5).

9. Em resposta à diligência promovida pela Seproc, por meio do Ofício 1689/2020 (peça 44), datado de 29/1/2020, o INSS apresentou, tempestivamente, uma nova cópia dos documentos referentes a fase interna desta Tomada de Contas Especial (peças 48 a 52), conforme esclarecido às peças 52 e 53.

10. Após análise, verificou-se que, apesar do significativo volume de documentos, tais não correspondem aos documentos solicitados, quais sejam, Relatórios *Auditoria de Benefício*, telas informatizadas dos Sistemas CMOBEM, Plenus e/ou DICF.N, ou documentos impressos com registro de recepção ou encaminhamento ou qualquer outro documento equivalente, relativos às concessões dos benefícios pagos em favor dos beneficiários a seguir que evidenciem os atos praticados por Regina Helena de Miranda (CPF: 670.632.928-20), Roseli Silvestre Donato (CPF: 006.857.768-08), Solange Aparecida Espaloor Ferreira (CPF: 075.166.648-39) que contribuíram para a efetivação das concessões irregulares apontadas, objeto do processo TCE/INSS 35366.000389/2017/85: Elias Domingos de Melo (NB: 42/111.679.275-0), José Carlos Teixeira (NB: 42/109.490.368-7) e Maurício Eduardo da Igreja (NB: 42/110.958.767-5).

11. Sendo assim, propôs-se nova diligência ao INSS para obtenção da documentação em apreço.

12. Em resposta à nova diligência promovida pela Seproc (peça 57), o INSS apresentou, em 1º/6/2020, intempestivamente, documentos referentes aos atos praticados pelas responsáveis Regina Helena de Miranda (CPF: 670.632.928-20), Roseli Silvestre Donato (CPF: 006.857.768-08), Solange Aparecida Espaloor Ferreira (CPF: 075.166.648-39) que a elas atribuem responsabilidade pelas infrações apontadas, os documentos por elas assinados que deram impulso à concretização das concessões irregulares, relativos às concessões dos benefícios pagos em favor dos beneficiários a seguir, objeto do processo TCE/INSS 35366.000389/2017/85, atendendo à diligência originalmente realizada:

- a) Elias Domingos de Melo, NB: 42/111.679.275-0 (peça 61);
- b) José Carlos Teixeira, NB: 42/109.490.368-7 (peça 62);
- c) Maurício Eduardo da Igreja, NB: 42/110.958.767-5 (peça 64, p. 1).

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

Apreciação do Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

13. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação das responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 9/6/2000, e as responsáveis foram notificadas sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

13.1. Regina Helena de Miranda, por meio de citação prévia no PAD em 2003, peça 5, p. 19; depoimento no PAD em 2003, peça 5, p. 28-29; Defesa escrita no PAD, de 2003, peça 5, p. 38-41, 49-



50; edital de convocação para fins de cobrança administrativa, publicado em 3/10/2013, cf. peça 13, p. 16 e 19; Notificação da CTCE de 30/10/2017, peças 20, p. 5-7, recebida em 11/11/2017, cf. Aviso de Recebimento (A. R.), peça 20, p. 30, e de 16/11/2017, peça 20, p. 19-21, recebida em 23/11/2017, cf. controle de postagem, peça 20, p. 34-35.

13.2. Roseli Silvestre Donato, por meio de citação prévia no PAD em 2003, peça 5, p. 19; depoimento no PAD em 2003, peça 5, p. 28-29, 34; Defesa escrita no PAD, de 2003, peça 5, p. 38-41, 49-50; Ofício de cobrança administrativa de 19/11/2012, peça 13, p. 23-26, recebido em 27/11/2012, peça 13, p. 27; Notificação da CTCE de 30/10/2017, peças 20, p. 8-10, recebida em 8/11/2017, cf. A.R., peça 20, p. 33, e de 16/11/2017, peça 20, p. 25-27, recebida em 23/11/2017, cf. A.R., peça 20, p. 29.

13.3. Solange Aparecida Espalor Ferreira, por meio de citação prévia no PAD 2003, peça 5, p. 19; depoimento no PAD em 2003, peça 5, p. 28-29, 31-32; Defesa escrita no PAD, de 2003, peça 5, p. 38-41, 49-50; Ofício de cobrança administrativa de 9/11/2012, peça 13, p. 31-34, recebido em 28/11/2012, peça 13, p. 35; Notificação da CTCE de 30/10/2017, peças 20, p. 11-13, recebida em 8/11/2017, cf. A.R., peça 20, p. 33, e de 16/11/2017, peça 20, p. 22-24, recebida em 23/11/2017, cf. A.R., peça 20, p. 28.

Valor de Constituição da TCE

14. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 196.152,39, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

15. Informa-se que foi encontrado processo no Tribunal com as mesmas responsáveis:

Responsável	Processos
Regina Helena de Miranda	020.256/2020-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão irregulares de benefícios previdenciários com utilização de tempo de serviço constantes de Fichas de Registro de Empregados fraudadas e pesquisas externas irregulares. (nº da TCE no sistema: 42/2019)"]
Roseli Silvestre Donato	020.256/2020-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão irregulares de benefícios previdenciários com utilização de tempo de serviço constantes de Fichas de Registro de Empregados fraudadas e pesquisas externas irregulares. (nº da TCE no sistema: 42/2019)"]
Solange Aparecida Espalor Ferreira	020.256/2020-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão irregulares de benefícios previdenciários com utilização de tempo de serviço constantes de Fichas de Registro de Empregados fraudadas e pesquisas externas irregulares. (nº da TCE no sistema: 42/2019)"]

15.1. Apesar de ter sido verificada a existência de outro processo em desfavor de Regina Helena de Miranda, Roseli Silvestre Donato e Solange Aparecida Espalor Ferreira em tramitação nesta Casa (cf. quadro acima), considera-se não ser conveniente o apensamento do presente processo a qualquer um deles, tendo em vista que tal apensamento não atenderia a expectativa de racionalização administrativa, pois nenhum dos processos identificados alcança todos os responsáveis solidários do presente processo.



Assim sendo, eventual apensamento só redundaria em um incremento de complexidade no desdobramento desses processos, com ampliação do rol de responsáveis solidários em relações diferentes de solidariedade por débitos diferentes.

16. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

17. Apesar de o tomador de contas haver incluído Elias Domingos de Melo, Jose Carlos Teixeira e Mauricio Eduardo da Igreja como responsáveis neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, conclui-se que suas responsabilidades devem ser excluídas, uma vez que não há evidências de que tenham tido participação na irregularidade aqui verificada.

18. A insuficiência probatória foi o fundamento invocado pelo TCU para, em grau de recurso, excluir da relação processual segurados da previdência arrolados como responsáveis, entendendo que não havia nos autos elementos que indicassem a participação deles nas fraudes perpetradas em posto do Seguro Social. Cabe transcrever excertos do voto condutor ao Acórdão 2415/2004-TCU-Primeira Câmara, da relatoria do Ministro MARCOS BEMQUERER COSTA, que bem elucidam a questão:

5. Outrossim, compulsando os autos, constata-se que os aludidos beneficiários foram incluídos como responsáveis nesta TCE, muito embora não tenham sido colhidas provas ou elementos que denotassem a participação individual de cada qual no ilícito então apurado, ou mesmo caracterizassem a má-fé por parte destes no episódio em comento.

6. Com efeito, não vislumbro no Relatório, no Voto ou mesmo no Acórdão em apreço qualquer menção à conduta comissiva ou omissiva por parte dos beneficiários para o cometimento do ilícito, e que, ante a sua condição de estranhos à Administração Pública e ao serviço público, poderia lhes alçar à qualidade de responsáveis no processo. Pelo que pude depreender dos autos, estes aparecem como responsáveis única e exclusivamente por terem sido favorecidos com as aposentadorias indevidas, sem que se tenha apurado a correspondente participação de cada qual na fraude em foco.

(...)

9. É importante perceber que não há nestes autos sequer indícios de má-fé dos beneficiários com as aposentadorias irregulares, ou de que estes hajam concorrido de forma culposa ou dolosa para o dano ao erário em apreço, circunstância essa, sim, que poderia trazê-los para a esfera de competência do TCU, a teor do art. 1º, inciso I, da Lei n. 8.443/1992.

10. Ressalte-se que em situações análogas, nas quais também não restou comprovada nos respectivos inquéritos administrativos a má-fé dos beneficiários ou a sua participação na fraude, o Tribunal tem adotado medidas como a exclusão de sua responsabilidade, deixando de proceder ao julgamento de suas contas (Acórdão 13/1993 - TCU - Segunda Câmara), ou mesmo o julgamento pela regularidade, com ressalva, das contas dos responsáveis (Acórdãos ns. 219/1997 e 137/1998, ambos do Plenário).

19. De igual modo, no julgamento do TC 014.555/2010-7, proferido na Sessão de 10/4/2013, o Plenário decidiu excluir 24 segurados da relação processual, também sob a alegação da ausência de provas capazes de evidenciar a participação deles na fraude. A orientação ali sufragada decorreu do acolhimento do parecer do MP/TCU, representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, cuja solidez da fundamentação recomenda a reprodução de trechos que interessam ao caso concreto (Acórdão 859/2013 – TCU – Plenário, Relator Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO):

11. Outra questão importante a ser examinada se refere à conduta dos segurados em prol da fraude. É que as irregularidades atribuídas aos beneficiários não dizem respeito à gestão de convênios ou outros ajustes nos quais eles atuam como gestores de recursos públicos e assumem para si a responsabilidade de prestar contas dos valores por ela recebidos.

12. Ao contrário, esses responsáveis eram simples cidadãos que requereram benefícios previdenciários em um posto de atendimento do INSS, sem que tivessem implementado todos os requisitos para tanto. Não se produziu, nos autos, prova de que eles tenham atuado ativamente para a consecução da fraude, circunstância que poderia atraí-los à jurisdição do TCU, na forma do art. 16,



§ 2.º, alínea ‘b’, da Lei Orgânica do TCU.

13. Desse modo, em hipóteses como essas, não se aplica o brocardo tão utilizado em sede processos de contas de que compete ao gestor público e/ou responsável comprovar a boa e regular aplicação dos recursos que lhe foram confiados, pois nenhum recurso público foi repassado a esses segurados a título de acordo, convênio ou outro instrumento congênere.

14. Não tendo os segurados a obrigação ordinária de prestar contas, eventual irregularidade causadora de prejuízo ao erário a eles imputada mediante ação ou omissão deve ser provada por quem alega, nos termos do art. 333, inciso I, do Código de Processo Civil, a saber:

‘art. 333. O ônus da prova incumbe:

I - ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito;’

15. Desse modo, as ocorrências irregulares supostamente causadas pelos responsáveis segurados deveriam estar cabalmente provadas nestes autos de Tomada de Contas Especial, sob pena de insuficiência documental para emissão de julgamento pela Corte de Contas com base em elementos de provas. Veja-se que a própria unidade instrutiva reconhece, em relação a um deles, que o nome dela teria sido utilizado pela quadrilha que atuava no posto do INSS e que ela não teria participado da irregularidade em si.

16. A nosso ver, essa mesma conclusão é válida para todos os demais, eis que não há no feito quaisquer elementos de prova indicando o conluio dos segurados na concessão fraudulenta dos benefícios, ou mesmo de que tenham, efetivamente, percebido o benefício indevido em suas contas bancárias.

17. Outrossim, não há nem mesmo indícios de que os tempos de serviço impugnados pelo INSS tenham sido informados de má-fé por esses beneficiários, uma vez que a quadrilha que atuava no Posto da Penha agia de forma a conceder benefícios com a inclusão de tempos fictícios, sem que se possa afirmar que houve solicitação nesse sentido por parte dos segurados.

(...)

20. Veja-se que o simples fato de solicitar a aposentadoria sem ter tempo suficiente para tanto não é irregularidade de per si, nem configura fraude por parte do peticionário, pois cabe ao INSS examinar a documentação apresentada e indeferir o benefício quando não satisfeitos os requisitos legais. Caso estivesse comprovada a participação desse grupo de pessoas, seja pela forja da documentação, seja pelo pagamento aos servidores do INSS para a inclusão de tempo de serviço inexistente, ou qualquer outra hipótese de fraude, poderiam e deveriam ser incluídos como responsáveis solidários na TCE. Não é, todavia, o que se apurou neste processo, não havendo elementos outros senão única e exclusivamente a inadequação dos respectivos tempos de serviços para a obtenção das aposentadorias, o que não se afigura suficiente para torná-los responsáveis perante o TCU.

21. Não destoam desse raciocínio os fundamentos colhidos da sentença criminal referida pela Secex/SC, no âmbito da instrução do TC 009.929/2012-6, da relatoria do Exmo. Ministro BENJAMIM ZYMLER, que trata de tomada de contas especial instaurada pelo INSS em razão da concessão irregular de benefício de aposentadoria, na Agência da Previdência Social em Lages/SC. Apesar de a sentença absolutória proferida pelo Juízo Federal da Circunscrição Judiciária de Lages/SC dizer respeito às circunstâncias próprias do caso analisado, é oportuno conferir a análise de culpabilidade efetuada pelo magistrado, particularmente quanto à necessidade declinada na decisão de que a condenação do réu dependeria da comprovação de alguma ligação existente entre o segurado e o servidor que concedeu a aposentadoria irregular. Transcrevem-se, a seguir, os excertos da sentença destacados pela Secex/SC na sua instrução para justificar a exclusão do segurado da relação processual (peça 48, p. 18 e 19 do TC 009.929/2012-6), *in verbis*:

(...) apesar de existirem fortes indícios de irregularidades na concessão do benefício, esses devem, todavia, serem atribuídos ao INSS e seus servidores que, ao analisarem o pedido do réu e instruírem seu procedimento administrativo, não tomaram os cuidados necessários – para não dizer que agiram de má-fé – na verificação das atividades do réu, e, em consequência, não observaram que ele não tinha direito ao cômputo desse período como especial e respectiva aposentadoria concedida.



Considerando-se o conjunto probatório coligido, a conduta do réu não pode ser enquadrada no tipo penal de estelionato, pois, pelo apurado, apenas formulou um pedido administrativo de aposentadoria por tempo de serviço ao INSS, sem restar comprovado o emprego de engodo para induzir ou manter a vítima em erro.

De fato, apesar e existirem indícios de irregularidades na concessão do benefício, não restou demonstrado o liame causal entre o pedido formulado pelo réu e a concessão irregular, ou seja, não há nos autos prova de que o benefício foi concedido irregularmente porque o ora denunciado estava de conluio com a servidora do INSS para tal desiderato.

(...)

Portanto, não havendo prova nos autos que demonstre que o réu Moacir tenha empregado meio fraudulento para conseguir vantagem econômica ilícita, não subsiste a prática do delito de estelionato contra a previdência social, devendo, destarte, ser o réu absolvido ante a falta de provas.

22. No mesmo sentido, a Primeira Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Rio de Janeiro, ao prover parcialmente apelo interposto contra decisão do 8º Juizado Especial Federal no Rio de Janeiro – RJ, determinou ao INSS que se abstinhasse de cobrar do segurado a devolução dos valores pagos a ele a título de aposentadoria, por tempo de contribuição, ao argumento de que não havia nos autos elementos comprobatórios da atuação do autor, por conduta comissiva ou omissa, no sentido de induzir o erro da Administração (peça 26 do TC 044.598/2012-2). Eis a ementa do julgado:

EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. RESTABELECIMENTO DE APOSENTADORIA CANCELADA ADMINISTRATIVAMENTE APÓS PROCEDIMENTO DE AUDITORIA INTERNA. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TEM O PODER-DEVER DE REVER SEUS PRÓPRIOS ATOS. BENEFÍCIO CORRETAMENTE INTERROMPIDO. DEVOLUÇÃO DAS QUANTIAS PAGAS. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ. PRESUNÇÃO. RECURSO DO AUTOR PARCIALMENTE PROVIDO TÃO SOMENTE PARA DETERMINAR QUE O INSS SE ABSTENHA DE COBRAR A DEVOLUÇÃO DOS VALORES.

Cuida-se de Ação na qual o autor postula a condenação do INSS na obrigação de proceder ao restabelecimento da aposentadoria por tempo de contribuição integral NB 42/120138981-7, cuja DIB (data de início do benefício) foi fixada em 22 de novembro de 2001, suspensa em dezembro de 2002, ante suposta irregularidade identificada pelo Setor de Auditoria. Pugna, subsidiariamente, na hipótese de improcedência do pedido de restabelecimento, seja declarada a obrigação da autarquia em se abster de cobrar quaisquer valores a título de ressarcimento das prestações adimplidas, já que verba de caráter alimentar, recebida de boa-fé. Eventualmente improcedente também este último pedido, seja declarado o direito à devolução dos valores recebidos através de consignação em aposentadoria que porventura venha a ser futuramente concedida pelo INSS.

Decido.

No que tange ao restabelecimento do benefício, com fulcro nos artigos 46, da Lei 9.099/95, e 37, do R1TR/SJRJ, reporto-me aos termos da sentença prolatada, os quais ficam adotados como razão de decidir pelo desprovidimento desse pleito autoral.

Sobre os valores recebidos pelo segurado a título de benefício indevidamente concedido, afasto o recebimento de má-fé, uma vez que a presunção milita em favor de sua antítese. Dos autos, à toda evidência, não constam documentos que demonstrem que o autor tenha induzido, por conduta comissiva ou omissiva, o erro da administração, a qual conta com órgão técnico altamente especializado para análise na concessão de benefícios.

Ante o exposto, DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso tão somente para determinar que o INSS se abstenha de cobrar do segurado a devolução dos valores pagos a ele a título de aposentadoria por tempo de contribuição indevidamente concedida (NB42/120138981-7).

(...).

23. Há outro conjunto de julgados do TCU, da relatoria do Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, em que o Relator também se ressentiu da presença de elementos que permitissem a correta identificação e qualificação dos responsáveis arrolados em TCEs envolvendo fraudes em benefícios previdenciários. Nesses casos, decidiu-se pela condenação em débito apenas do servidor



comprovadamente envolvido nos ilícitos e por não se prosseguir na apuração de responsabilidades dos demais sujeitos inicialmente instados a figurar na relação processual, haja vista que os custos relacionados à restituição dos autos à origem, para a realização de providências saneadoras, não se justificavam em termos de benefícios de controle (Acórdãos 1201/2011, 427/2012, 789/2012, 2580/2012, 325/2013, 509/2013, todos do Plenário deste Tribunal).

24. No voto proferido no TC 014.055/2010-4, que orientou a decisão adotada no Acórdão 2.580/2012-TCU-Plenário, o Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO assim concluiu sua manifestação:

Portanto, tendo em vista o alto custo de identificação e localização de terceiros participantes dos ilícitos, defronte da baixa expectativa de sucesso na cobrança dos valores devidos, bem como que ao credor (a União, em última instância) é facultado desconsiderar a solidariedade, à sua conveniência, entendo que, nesta situação, a responsabilização fique restrita ao ex-servidor (...).

25. Em outra decisão sobre o tema, proferida nos autos do TC 044.693/2012-5, na sessão de 4/9/2013, o Plenário desta Corte entendeu que o segurado não deveria responder pelo débito apurado em sede de TCE instaurada pelo INSS, acompanhando, naquela assentada, a manifestação do Ministro-Relator BENJAMIN ZYMLER, secundado pelo representante do Ministério Público junto ao TCU, no sentido de que os autos careciam de “elementos descritivos da conduta” do segurado que possibilitassem imputar-lhe responsabilidade pela concessão irregular de benefício previdenciário (Acórdão 2.369/2013-TCU-Plenário).

26. O traço comum dos julgados mencionados refere-se ao reconhecimento da precariedade do acervo probatório neles apontada quanto à apuração da conduta dos segurados no cometimento das fraudes. Referidos precedentes revelam que não é algo incomum a insuficiência de elementos probatórios no processo para respaldar eventual condenação dos segurados.

27. O INSS indicou a situação irregular dos segurados em virtude de terem sido beneficiários de concessão de benefícios previdenciários sem atendimento às exigências normativas então vigentes, mas não caracterizou a atuação desses segurados que tenha contribuído para a perpetração dessa irregularidade.

28. A despeito da presunção de veracidade das apurações procedidas pelo INSS, verifica-se que no âmbito dessas averiguações não há uma preocupação específica quanto à análise da conduta dos beneficiários, no sentido de demonstrar que agiram de forma culposa ou dolosa nos atos fraudulentos perpetrados pelos ex-servidores. Esse aspecto também não fugiu aos olhos do Ministério Público junto TCU, representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, nos termos do parecer emitido nos autos do TC 023.254/2012-2 (apreciado por meio do Acórdão 3626/2013-TCU-Plenário, em Sessão Extraordinária de 10/12/2013, consoante o Voto do relator, Min. BENJAMIN ZYMLER, que adotou a posição do *Parquet*).

29. Convém trazer à colação trechos do citado parecer do MP/TCU, na medida em que retrata com propriedade a insuficiência das investigações levadas a efeito pelo INSS quanto à avaliação da culpabilidade dos segurados, a dificuldade de comprovação dos vínculos empregatícios pelo segurado, em virtude do extravio dos documentos originais da concessão no âmbito da Autarquia, bem como o entendimento que vem sendo adotado pelo TCU nos processos de tomada de contas especial originários do INSS quando não há prova de participação - culposa, pelo menos - do segurado.

5. Com efeito, os processos de auditorias, de sindicâncias e outros disciplinares desenvolvidos pelo INSS em nenhum momento cuidaram de verificar as condutas dos beneficiários, ou mesmo o grau de participação ou de responsabilidade destes nas fraudes cometidas.

6. Aliás, oportuno observar que algumas das irregularidades atribuídas aos aposentados foram por eles posteriormente elididas (peça n.º 1, pp. 188 e 318, peça n.º 4, pp. 72 e 174), demonstrando, ao menos, uma incerteza nas conclusões do INSS acerca da contagem de tempo indevido e também, por outro lado, revelando uma dose de boa fé desses segurados, os quais entregaram seus documentos originais aos prepostos do Instituto e, sem que tenham dado causa ou contribuído para tanto, não



mais tiveram acesso a eles, dado o extravio ocorrido no seio da instituição. Portanto, esses beneficiários foram instados a comprovar os vínculos empregatícios e os recolhimentos previdenciários passados, apesar da privação documental ocorrida por falha do INSS, alheia à vontade deles.

7. A título de exemplo, cite-se a situação do Senhor Alfonso Dias Alvares, em relação ao qual foram impugnados os recolhimentos previdenciários de 17/02/1967 a 30/10/1975 e de 01/11/1975 a 30/04/1998. Em sua defesa administrativa, o segurado logrou comprovar documentalmente o efetivo tempo de contribuição de 01/12/1975 a 31/12/1997 (cerca de 22 anos de recolhimento), donde se conclui que os indícios do INSS sobre a fraude em si não eram absolutos ou inquestionáveis, mas apenas sugestivos ou indicativos. Quanto aos segurados em si, essas presunções de participação na fraude sequer foram feitas, impedindo que se atribua a esses qualquer corresponsabilidade no ilícito e, conseqüentemente, pelo débito.

8. A propósito, verificamos também que o presente caso é bastante similar àquele apreciado no bojo do TC 044.693/2012-5, no qual nos manifestamos pelo arquivamento do feito, ante a ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do RI/TCU, e, alternativamente, pela exclusão da segurada do INSS da relação processual, por não ter restado comprovada a sua participação na fraude.

9. Por ocasião do julgamento da TCE acima mencionada, o eminente Relator, Ministro Benjamim Zymler, acolheu parcialmente os fundamentos lançados em nosso parecer, no sentido de excluir a responsabilidade da segurada do INSS (v. Acórdão n.º 2.369/2013 – TCU – Plenário), ante a ausência de comprovação de que tenha participado da fraude na concessão do benefício previdenciário.

10. De outro turno, Sua Excelência se alinhou ao encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica no tocante à irregularidade das contas do servidor do INSS que cometeu as fraudes, com a sua consequente condenação ao pagamento do débito e aplicação de multa.

11. Dessa forma, tendo em vista a similaridade do contexto fático destes autos com o precedente acima mencionado, no qual não se encontram documentos suficientes para atribuir participação na fraude aos beneficiários do INSS, para com isso atraí-los ao polo passivo desta TCE, e rendendo homenagens aos sólidos fundamentos lançados pelo Ministro Benjamim Zymler no voto condutor do Acórdão n.º 2.369/2013 – Plenário, esta representante do Ministério Público se manifesta pela exclusão dos segurados da relação processual e pela irregularidade das contas da Senhora Sueli Okada, com a sua condenação ao pagamento do débito apurado nos autos, aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992 e demais providências pertinentes.

30. Vale transcrever, ainda nesse contexto, trechos do Voto do Exmo. Sr. Relator BENJAMIM ZYMLER exarado nos autos do TC 023.254/2012-2 (peça 127 do TC 023.254/2012-2), que confirma sua concordância com o posicionamento do Ministério Público junto ao TCU:

8. Quanto aos beneficiários, entendo que devem ser excluídos da presente relação processual, consoante as seguintes ponderações do Ministério Público junto ao TCU:

4. Com as devidas vênias, não há como se extrair das apurações internas no âmbito do INSS quaisquer elementos que permitam concluir pela existência de conluio entre os segurados e a então servidora do Instituto.

5. Com efeito, os processos de auditorias, de sindicâncias e outros disciplinares desenvolvidos pelo INSS em nenhum momento cuidaram de verificar as condutas dos beneficiários, ou mesmo o grau de participação ou de responsabilidade destes nas fraudes cometidas.

... não se encontram documentos suficientes para atribuir participação na fraude aos beneficiários do INSS, para com isso atraí-los ao polo passivo desta TCE.

31. Nesse quadro, ante a similaridade do contexto fático-probatório destes autos com o que se verificou no TC 014.555/2010-7 e no TC 023.254/2012-2, caracterizados, sobretudo, pela falta de elementos que comprovem a atuação culposa ou dolosa dos segurados em conluio com o ex-servidor envolvido nas irregularidades em apreço, impõe-se aplicar ao caso concreto a mesma solução a que chegou o TCU quando da prolação do Acórdão 859/2013-TCU-Plenário e 3.626/2013-TCU-Plenário, no sentido de excluir os segurados da relação processual.



32. Não faz sentido, portanto, realizar a citação do(s) segurado(s), quando, na análise preliminar, já for possível identificar a ausência de provas capazes de evidenciar que eles agiram em conluio com autores das fraudes. Assim o é porque, encerrada a etapa de instrução, todos os custos e esforços inerentes ao chamamento dos segurados e análise de suas alegações já teriam sido absorvidos pela estrutura do TCU, inclusive, com repercussões para a efetividade da decisão a ser proferida, haja vista que a multiplicidade de responsáveis, regra geral, estende demasiadamente o tempo de instrução.

33. O fato de remanescer no processo somente um dos devedores solidários, em virtude da exclusão superveniente dos demais, e a cobrança prosseguir apenas em relação ao que permaneceu nos autos, é matéria que já foi pacificada pela jurisprudência da Corte, segundo a qual o benefício legal da solidariedade milita em favor do credor, a quem cabe exigir a dívida por inteiro de um ou de todos os devedores solidários. Faculta-se ao devedor que se sentir prejudicado ajuizar eventual ação regressiva. A esse respeito, a Ministra Ana Arraes, no voto que proferiu no TC 016.698/1999-1, julgado pelo Acórdão 758/2013-TCU-Primeira Câmara, assinalou que:

A solidariedade passiva é instituída em favor do credor, que pode exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida. Assim, conforme precedentes desta Casa, a impossibilidade de cobrança de alguns dos devedores não gera óbice a que seja imputada responsabilidade exclusivamente aos devedores remanescentes, os quais, se assim entenderem, podem entrar com a ação regressiva cabível (acórdão do Plenário 789/2012 e 598/2009, dentre outros).

34. Nessa fase processual, portanto, parece mais apropriado proceder apenas à citação das então servidoras em questão, as quais respondem por todos os débitos apurados pelo INSS, não cabendo, portanto, para o arquivamento desta TCE em relação às dívidas possivelmente abaixo do valor fixado no art. 6º, inc. I, da IN-TCU 71/2012, atualizado pelo art. 1º da IN-TCU 76/2016 (R\$ 100.000,00), uma vez que o somatório dos débitos supera o valor de alçada estabelecido na referida norma (v. item 14 acima), de maneira que a decisão formal sobre a exclusão do(s) segurado(s) da relação processual seja postergada para quando da deliberação de mérito.

35. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa às agentes responsabilizadas na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item “Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, subitem “Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa”.

36. Entretanto, as responsáveis não apresentaram justificativas suficientes para elidir a irregularidade e não recolheram o montante devido aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, razão pela qual suas responsabilidades devem ser mantidas.

37. De acordo com as análises empreendidas nesta fase instrutória, a irregularidade descrita no relatório do tomador, bem como as respectivas condutas identificadas, que deram origem a esta TCE, podem ser melhor descritas da forma que se segue. A estrutura adotada nesta instrução reflete a matriz de responsabilização (peça logo anterior a esta nos autos do processo):

37.1. **Irregularidade 1:** habilitação e concessão irregular de benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição com utilização de períodos relativos a vínculos empregatícios fictícios e conversão indevida de tempo de atividade em atividade especial sem a devida comprovação, considerando:

a) a ausência de comprovação de vínculos empregatícios e períodos considerados na composição do tempo de serviço/contribuição a seguir:

a.1) Elias Domingos de Melo, NB:42/111.679.275-0: em relação à empresa Indústria Reunida Irmãos Spina, no período de 19/6/1970 a 30/12/1974 (cf. relatório da Missão de Auditoria Extraordinária de 18/10/2000, peça 11, p. 10-11, itens 5 a 7);

a.2) José Carlos Teixeira, NB:42/109.490.368-7: em relação à empresa Indústria Reunida Irmãos Spina, no período de 1º/10/1970 a 2/1/1974 (cf. relatório da Missão de Auditoria Extraordinária de 19/7/2000, peça 11, p. 13 e 15, itens 5 a 7);



a.3) Mauricio Eduardo da Igreja, NB:42/110.958.767-5: em relação à empresa Indústria Reunida Irmãos Spina, no período de 21/1/1969 a 31/7/1974 (cf. relatório da Missão de Auditoria Extraordinária de 19/7/2000, peça 11, p. 19-20, itens 5 a 7);

b) o enquadramento e/ou conversão de tempo de contribuição, indevidamente, como se fosse de atividade especial:

b.1) de Elias Domingos de Melo, NB:42/111.679.275-0, do período de 19/6/1970 a 30/12/1974 referente à empresa Indústria Reunida Irmãos Spina (cf. relatório da Missão de Auditoria Extraordinária, peça 11, p. 10-11, item 5);

b.2) José Carlos Teixeira, NB:42/109.490.368-7, do período de 1º/10/1970 a 2/1/1974 referente à empresa Indústria Reunida Irmãos Spina, (cf. relatório da Missão de Auditoria Extraordinária de 19/7/2000, peça 11, p. 13, item 5);

b.3) Mauricio Eduardo da Igreja, NB:42/110.958.767-5: em relação à empresa Indústria Reunida Irmãos Spina, no período de 21/1/1969 a 31/7/1974 (cf. relatório da Missão de Auditoria Extraordinária de 28/9/2000, peça 11, p. 19, item 5).

37.1.1. Registre-se que o relatório de tomada de contas especial 35366.000389/2017-15, no quadro *DISCRIMINATIVO DE VALORES APURADOS – PROCESSO DE TCE*, informou que a ex-servidora Roseli Silvestre Donato respondia como responsável solidária somente pelos benefícios relacionados nos itens 1 e 2 do mencionado quadro, correspondendo aos beneficiários Elias Domingos de Melo, NB:42/111.679.275-0, e José Carlos Teixeira, NB:42/109.490.368-7 (cf. peça 32, p. 18), informação reiterada no item 18 do mesmo relatório, à peça 32, p. 19, em que o mesmo atribui a corresponsabilidade das Sras. Regina Helena de Miranda e Solange Aparecida Espaloor Ferreira por todos os benefícios em questão. Assim, segundo esse entendimento, as três ex-servidoras responderiam solidariamente pelos débitos originários das concessões irregulares feitas em relação a Domingos de Melo, NB:42/111.679.275-0, e a José Carlos Teixeira, NB:42/109.490.368-7, enquanto que os débitos decorrentes da concessão irregular feita a Maurício Eduardo da Igreja, NB:42/110.958.767-5 só seriam de responsabilidade de Regina Helena de Miranda e Solange Aparecida Espaloor Ferreira.

37.1.2. Compulsando os autos e considerando os registros eletrônicos enviados pelo INSS quanto à atuação das ex-servidoras nos processos de concessão em apreço, em atendimento à diligência realizada no âmbito do presente processo, verificou-se, tendo como referência o nome e o número das respectivas matrículas das então servidoras informadas nas fichas de informações pessoais dos responsáveis – pessoa física (Regina Helena de Miranda, matrícula 939884, cf. peça 17, p. 6; Roseli Silvestre Donato, matrícula 938872, cf. peça 17, p. 7, e Solange Aparecida Espaloor Ferreira, matrícula 942022, cf. peça 17, p. 8) que a distribuição de responsabilidade assume uma distribuição distinta da sugerida pelo relatório de TCE, considerando que nos relatórios Auditoria de Benefício de Domingos de Melo, NB:42/111.679.275-0 (peça 61) e José Carlos Teixeira, NB:42/109.490.368-7 (peça 62) há, de fato, indicação de atuação das três servidoras; no entanto, nos únicos registros sobre a concessão do benefício referente a Maurício Eduardo da Igreja, NB:42/110.958.767-5 (peça 64, p. 1), onde a indicação do servidor é feita pelo número de matrícula, só há indicação de participação das Sras. Roseli Silvestre Donato (matrícula 938872) e Solange Aparecida Espaloor Ferreira (matrícula 942022).

37.1.2.1. Por esse motivo, modifica-se o entendimento inicial exposto no relatório da TCE para distribuir a responsabilidade da seguinte forma: Regina Helena de Miranda, Roseli Silvestre Donato e Solange Aparecida Espaloor Ferreira respondem solidariamente pelos débitos referentes a Domingos de Melo, NB:42/111.679.275-0 e José Carlos Teixeira, NB:42/109.490.368-7, e Roseli Silvestre Donato, juntamente com Solange Aparecida Espaloor Ferreira, respondem pelos débitos relativos a Maurício Eduardo da Igreja, NB:42/110.958.767-5.

37.1.3. Fundamentação para o encaminhamento:

37.1.3.1. A concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência implicou na prática de ato de gestão



ilegal e ilegítimo. Conforme a jurisprudência do TCU, enunciada no Acórdão 297/2016 - Plenário, não comprovada a participação do beneficiário na concessão irregular de benefício previdenciário, fica afastada a responsabilidade do segurado perante o TCU, sem prejuízo da adoção, pelos órgãos competentes, de providências administrativas e/ou judiciais para reaver os valores indevidamente pagos.

37.1.4. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 18 e 11.

37.1.5. Normas infringidas: Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 52, que estabelece ser a aposentadoria devida, cumprida e comprovada a carência exigida; Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, art. 188, sobre a carência mínima para reconhecimento do direito à aposentadoria.

37.1.6. Débitos relacionados às responsáveis Solange Aparecida Espaloor Ferreira (CPF: 075.166.648-39), Roseli Silvestre Donato (CPF: 006.857.768-08) e Regina Helena de Miranda (CPF: 670.632.928-20):

37.1.6.1. Elias Domingos de Melo, NB:42/111.679.275-0:

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
21/12/1998	983,24
21/12/1998	65,54
21/12/1998	163,87
11/01/1999	983,24
05/02/1999	983,24
05/03/1999	983,24
12/04/1999	983,24
07/05/1999	983,24
10/06/1999	983,24
08/07/1999	1.013,22
06/08/1999	1.013,22
13/09/1999	1.013,22
07/10/1999	1.013,22
08/11/1999	1.013,22
07/12/1999	1.013,22
07/12/1999	1.013,22
10/01/2000	1.013,22
09/02/2000	1.013,22
09/03/2000	1.013,22
07/04/2000	1.013,22
09/05/2000	1.013,22

37.1.6.2. José Carlos Teixeira, NB:42/109.490.368-7:

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
18/06/1998	2.017,28
18/06/1998	738,03
15/07/1998	749,69
12/08/1998	749,69
11/09/1998	749,69
13/10/1998	749,69
12/11/1998	749,69
10/12/1998	749,69
10/12/1998	687,21
13/01/1999	749,69



Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
10/02/1999	749,69
10/03/1999	749,69
14/04/1999	749,69
12/05/1999	749,69
11/06/1999	749,69
13/07/1999	784,25
11/08/1999	784,25
16/09/1999	784,25
14/10/1999	784,25
11/11/1999	784,25
10/12/1999	784,25
10/12/1999	784,25
12/01/2000	784,25
11/02/2000	784,25
14/03/2000	784,25
12/04/2000	784,25
11/05/2000	784,25

Valor atualizado do débito total (sem juros) em 22/6/2020: R\$ 140.609,38

37.1.7. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

37.1.8. **Responsável:** Solange Aparecida Espalor Ferreira (CPF: 075.166.648-39).

37.1.8.1. **Conduta:** na condição de servidora do INSS e responsável atuando na concessão de aposentadorias, promoveu aposentadorias sem suporte em documentos ou consultas idôneos, com a inserção de períodos de atividade indevidos no tempo de serviço/contribuição e com a conversão indevida de tempo de atividade em atividade especial sem a devida comprovação, em prejuízo ao Erário federal.

37.1.8.2. Nexos de causalidade: A realização das concessões de aposentadoria irregulares importou em dano ao Erário federal, uma vez que propiciou pagamentos indevidos de valores a título de benefício previdenciário.

37.1.8.3. Culpabilidade: É dever elementar do servidor público a boa e regular execução de suas atribuições no sentido de propiciar a adequada contraprestação de serviços aos usuários do serviço público e a correto desembolso de recursos públicos decorrentes de atos de sua responsabilidade; não há, nos autos, excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade ou elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé da responsável, sendo razoável afirmar, por outro lado, que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter promovido a devida verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios de aposentadoria.

37.1.9. **Responsável:** Roseli Silvestre Donato (CPF: 006.857.768-08).

37.1.9.1. **Conduta:** na condição de servidora do INSS e responsável atuando na concessão de aposentadorias, promoveu aposentadorias sem suporte em documentos ou consultas idôneos, com a inserção de períodos de atividade indevidos no tempo de serviço/contribuição e com a conversão indevida de tempo de atividade em atividade especial sem a devida comprovação, em prejuízo ao Erário federal.

37.1.9.2. Nexos de causalidade: A realização das concessões de aposentadoria irregulares importou em dano ao Erário federal, uma vez que propiciou pagamentos indevidos de valores a título de benefício previdenciário.



37.1.9.3. **Culpabilidade:** É dever elementar do servidor público a boa e regular execução de suas atribuições no sentido de propiciar a adequada contraprestação de serviços aos usuários do serviço público e a correto desembolso de recursos públicos decorrentes de atos de sua responsabilidade; não há, nos autos, excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade ou elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé da responsável, sendo razoável afirmar, por outro lado, que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter promovido a devida verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios de aposentadoria.

37.1.10. **Responsável:** Regina Helena de Miranda (CPF: 670.632.928-20).

37.1.10.1. **Conduta:** na condição de servidora do INSS e responsável atuando na concessão de aposentadorias, promoveu aposentadorias sem suporte em documentos ou consultas idôneos, com a inserção de períodos de atividade indevidos no tempo de serviço/contribuição e com a conversão indevida de tempo de atividade em atividade especial sem a devida comprovação, em prejuízo ao Erário federal.

37.1.10.2. **Nexo de causalidade:** A realização das concessões de aposentadoria irregulares importou em dano ao Erário federal, uma vez que propiciou pagamentos indevidos de valores a título de benefício previdenciário.

37.1.10.3. **Culpabilidade:** É dever elementar do servidor público a boa e regular execução de suas atribuições no sentido de propiciar a adequada contraprestação de serviços aos usuários do serviço público e a correto desembolso de recursos públicos decorrentes de atos de sua responsabilidade; não há, nos autos, excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade ou elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé da responsável, sendo razoável afirmar, por outro lado, que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter promovido a devida verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios de aposentadoria.

37.1.11. **Débitos relacionados às responsáveis Solange Aparecida Espaloor Ferreira (CPF: 075.166.648-39) e Roseli Silvestre Donato (CPF: 006.857.768-08):**

37.1.11.1. **Mauricio Eduardo da Igreja, NB:42/110.958.767-5**

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
13/10/1998	984,35
13/10/1998	328,11
13/11/1998	984,35
09/12/1998	984,35
09/12/1998	328,11
12/01/1999	984,35
10/02/1999	984,35
09/03/1999	984,35
13/04/1999	984,35
11/05/1999	984,35
10/06/1999	984,35
12/07/1999	1.022,05
10/08/1999	1.022,05
10/09/1999	1.022,05
11/10/1999	1.022,05
10/11/1999	1.022,05
09/12/1999	1.022,05
09/12/1999	1.022,05



Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
11/01/2000	1.022,05
09/02/2000	1.022,05
14/03/2000	1.022,05
11/04/2000	1.022,05
11/05/2000	1.022,05
09/06/2000	1.022,05

Valor atualizado do débito (sem juros) em 22/6/2020: R\$ 77.559,96

37.1.12. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

37.1.13. **Responsável:** Solange Aparecida Espalao Ferreira (CPF: 075.166.648-39).

37.1.13.1. **Conduta:** na condição de servidora do INSS e responsável atuando na concessão de aposentadorias, promoveu aposentadorias sem suporte em documentos ou consultas idôneos, com a inserção de períodos de atividade indevidos no tempo de serviço/contribuição e com a conversão indevida de tempo de atividade em atividade especial sem a devida comprovação, em prejuízo ao Erário federal.

37.1.13.2. Nexa de causalidade: A realização das concessões de aposentadoria irregulares importou em dano ao Erário federal, uma vez que propiciou pagamentos indevidos de valores a título de benefício previdenciário.

37.1.13.3. Culpabilidade: É dever elementar do servidor público a boa e regular execução de suas atribuições no sentido de propiciar a adequada contraprestação de serviços aos usuários do serviço público e a correto desembolso de recursos públicos decorrentes de atos de sua responsabilidade; não há, nos autos, excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade ou elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé da responsável, sendo razoável afirmar, por outro lado, que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter promovido a devida verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios de aposentadoria.

37.1.14. **Responsável:** Roseli Silvestre Donato (CPF: 006.857.768-08).

37.1.14.1. **Conduta:** na condição de servidora do INSS e responsável atuando na concessão de aposentadorias, promoveu aposentadorias sem suporte em documentos ou consultas idôneos, com a inserção de períodos de atividade indevidos no tempo de serviço/contribuição e com a conversão indevida de tempo de atividade em atividade especial sem a devida comprovação, em prejuízo ao Erário federal.

37.1.14.2. Nexa de causalidade: A realização das concessões de aposentadoria irregulares importou em dano ao Erário federal, uma vez que propiciou pagamentos indevidos de valores a título de benefício previdenciário.

37.1.14.3. Culpabilidade: É dever elementar do servidor público a boa e regular execução de suas atribuições no sentido de propiciar a adequada contraprestação de serviços aos usuários do serviço público e a correto desembolso de recursos públicos decorrentes de atos de sua responsabilidade; não há, nos autos, excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade ou elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé da responsável, sendo razoável afirmar, por outro lado, que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter promovido a devida verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios de aposentadoria.

37.1.15. Encaminhamento: citação.

38. Em razão da irregularidade apontada encontrar-se devidamente demonstrada, devem ser



citadas as responsáveis, Regina Helena de Miranda, Roseli Silvestre Donato e Solange Aparecida Espalor Ferreira, para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem o valor total do débito quantificado em relação à irregularidade descrita anteriormente.

Prescrição da Pretensão Punitiva

39. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva das responsáveis.

40. No caso em exame, ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu até 9/6/2000 e o ato de ordenação da citação ainda não ocorreu até 22/06/2020.

Informações Adicionais

41. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, Bruno Dantas, para a citação proposta, nos termos da portaria BD 1, de 22/8/2014.

CONCLUSÃO

42. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade de Regina Helena de Miranda, Roseli Silvestre Donato e Solange Aparecida Espalor Ferreira, e quantificar adequadamente o débito a elas atribuídos, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação das responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, as responsáveis abaixo indicadas, em decorrência das condutas praticadas, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:

Débito relacionado à responsável Regina Helena de Miranda (CPF: 670.632.928-20), na condição de então servidora do INSS responsável por concessão irregular de benefício de aposentadoria, em solidariedade com Roseli Silvestre Donato e Solange Aparecida Espalor Ferreira.

Irregularidade: habilitação e concessão irregular de benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição com utilização de períodos relativos a vínculos empregatícios fictícios e conversão indevida de tempo de atividade em atividade especial sem a devida comprovação.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 18 e 11.

Normas infringidas: Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 52, que estabelece ser a aposentadoria devida, cumprida e comprovada a carência exigida; Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, art. 188, sobre a carência mínima para reconhecimento do direito à aposentadoria.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 22/6/2020: R\$ 140.609,38

Conduta: na condição de servidora do INSS e responsável atuando na concessão de aposentadorias, promoveu aposentadorias sem suporte em documentos ou consultas idôneos, com a inserção de períodos de atividade indevidos no tempo de serviço/contribuição e com a conversão indevida de tempo de atividade em atividade especial sem a devida comprovação, em prejuízo ao



Erário federal.

Nexo de causalidade: A realização das concessões de aposentadoria irregulares importou em dano ao Erário federal, uma vez que propiciou pagamentos indevidos de valores a título de benefício previdenciário.

Culpabilidade: É dever elementar do servidor público a boa e regular execução de suas atribuições no sentido de propiciar a adequada contraprestação de serviços aos usuários do serviço público e a correto desembolso de recursos públicos decorrentes de atos de sua responsabilidade; não há, nos autos, excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade ou elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé da responsável, sendo razoável afirmar, por outro lado, que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter promovido a devida verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios de aposentadoria.

Débito relacionado à responsável Roseli Silvestre Donato (CPF: 006.857.768-08), na condição de então servidora do INSS responsável por concessão irregular de benefício de aposentadoria, em solidariedade com Regina Helena de Miranda e Solange Aparecida Espalaor Ferreira.

Irregularidade: habilitação e concessão irregular de benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição com utilização de períodos relativos a vínculos empregatícios fictícios e conversão indevida de tempo de atividade em atividade especial sem a devida comprovação.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 18 e 11.

Normas infringidas: Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 52, que estabelece ser a aposentadoria devida, cumprida e comprovada a carência exigida; Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, art. 188, sobre a carência mínima para reconhecimento do direito à aposentadoria.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 22/6/2020: R\$ 140.609,38

Conduta: na condição de servidora do INSS e responsável atuando na concessão de aposentadorias, promoveu aposentadorias sem suporte em documentos ou consultas idôneos, com a inserção de períodos de atividade indevidos no tempo de serviço/contribuição e com a conversão indevida de tempo de atividade em atividade especial sem a devida comprovação, em prejuízo ao Erário federal.

Nexo de causalidade: A realização das concessões de aposentadoria irregulares importou em dano ao Erário federal, uma vez que propiciou pagamentos indevidos de valores a título de benefício previdenciário.

Culpabilidade: É dever elementar do servidor público a boa e regular execução de suas atribuições no sentido de propiciar a adequada contraprestação de serviços aos usuários do serviço público e a correto desembolso de recursos públicos decorrentes de atos de sua responsabilidade; não há, nos autos, excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade ou elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé da responsável, sendo razoável afirmar, por outro lado, que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter promovido a devida verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios de aposentadoria.

Débito relacionado à responsável Roseli Silvestre Donato (CPF: 006.857.768-08), na condição de então servidora do INSS responsável por concessão irregular de benefício de aposentadoria, em solidariedade com Solange Aparecida Espalaor Ferreira.



Irregularidade: habilitação e concessão irregular de benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição com utilização de períodos relativos a vínculos empregatícios fictícios e conversão indevida de tempo de atividade em atividade especial sem a devida comprovação.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 18 e 11.

Normas infringidas: Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 52, que estabelece ser a aposentadoria devida, cumprida e comprovada a carência exigida; Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, art. 188, sobre a carência mínima para reconhecimento do direito à aposentadoria.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 22/6/2020: R\$ 77.559,96

Conduta: na condição de servidora do INSS e responsável atuando na concessão de aposentadorias, promoveu aposentadorias sem suporte em documentos ou consultas idôneos, com a inserção de períodos de atividade indevidos no tempo de serviço/contribuição e com a conversão indevida de tempo de atividade em atividade especial sem a devida comprovação, em prejuízo ao Erário federal.

Nexo de causalidade: A realização das concessões de aposentadoria irregulares importou em dano ao Erário federal, uma vez que propiciou pagamentos indevidos de valores a título de benefício previdenciário.

Culpabilidade: É dever elementar do servidor público a boa e regular execução de suas atribuições no sentido de propiciar a adequada contraprestação de serviços aos usuários do serviço público e a correto desembolso de recursos públicos decorrentes de atos de sua responsabilidade; não há, nos autos, excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade ou elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé da responsável, sendo razoável afirmar, por outro lado, que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter promovido a devida verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios de aposentadoria.

Débito relacionado à responsável Solange Aparecida Espaloor Ferreira (CPF: 075.166.648-39), na condição de então servidora do INSS responsável por concessão irregular de benefício de aposentadoria, em solidariedade com Regina Helena de Miranda e Roseli Silvestre Donato.

Irregularidade: habilitação e concessão irregular de benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição com utilização de períodos relativos a vínculos empregatícios fictícios e conversão indevida de tempo de atividade em atividade especial sem a devida comprovação.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 18 e 11.

Normas infringidas: Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 52, que estabelece ser a aposentadoria devida, cumprida e comprovada a carência exigida; Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, art. 188, sobre a carência mínima para reconhecimento do direito à aposentadoria.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 22/6/2020: R\$ 140.609,38

Conduta: na condição de servidora do INSS e responsável atuando na concessão de aposentadorias, promoveu aposentadorias sem suporte em documentos ou consultas idôneos, com a inserção de períodos de atividade indevidos no tempo de serviço/contribuição e com a conversão indevida de tempo de atividade em atividade especial sem a devida comprovação, em prejuízo ao Erário federal.

Nexo de causalidade: A realização das concessões de aposentadoria irregulares importou em dano ao Erário federal, uma vez que propiciou pagamentos indevidos de valores a título de benefício previdenciário.



Culpabilidade: É dever elementar do servidor público a boa e regular execução de suas atribuições no sentido de propiciar a adequada contraprestação de serviços aos usuários do serviço público e a correto desembolso de recursos públicos decorrentes de atos de sua responsabilidade; não há, nos autos, excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade ou elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé da responsável, sendo razoável afirmar, por outro lado, que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter promovido a devida verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios de aposentadoria.

Débito relacionado à responsável Solange Aparecida Espalao Ferreira (CPF: 075.166.648-39), na condição de então servidora do INSS responsável por concessão irregular de benefício de aposentadoria, em solidariedade com Roseli Silvestre Donato.

Irregularidade: habilitação e concessão irregular de benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição com utilização de períodos relativos a vínculos empregatícios fictícios e conversão indevida de tempo de atividade em atividade especial sem a devida comprovação.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 18 e 11.

Normas infringidas: Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 52, que estabelece ser a aposentadoria devida, cumprida e comprovada a carência exigida; Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, art. 188, sobre a carência mínima para reconhecimento do direito à aposentadoria.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 22/6/2020: R\$ 77.559,96

Conduta: na condição de servidora do INSS e responsável atuando na concessão de aposentadorias, promoveu aposentadorias sem suporte em documentos ou consultas idôneos, com a inserção de períodos de atividade indevidos no tempo de serviço/contribuição e com a conversão indevida de tempo de atividade em atividade especial sem a devida comprovação, em prejuízo ao Erário federal.

Nexo de causalidade: A realização das concessões de aposentadoria irregulares importou em dano ao Erário federal, uma vez que propiciou pagamentos indevidos de valores a título de benefício previdenciário.

Culpabilidade: É dever elementar do servidor público a boa e regular execução de suas atribuições no sentido de propiciar a adequada contraprestação de serviços aos usuários do serviço público e a correto desembolso de recursos públicos decorrentes de atos de sua responsabilidade; não há, nos autos, excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade ou elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé da responsável, sendo razoável afirmar, por outro lado, que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter promovido a devida verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios de aposentadoria.

b) informar às responsáveis que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) esclarecer às responsáveis, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) esclarecer às responsáveis, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

SecexTCE,
em 22 de junho de 2020.

(Assinado eletronicamente)
ALBERTO DE SOUSA ROCHA JÚNIOR
AUFC – Matrícula TCU 6482-3