

**TC 023.355/2017-4**

**Tipo:** Tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

**Unidade jurisdicionada:** Instituto Nacional do Seguro Social.

**Recorrente:** Mailton Pedro de Souza (CPF 439.512.879-34) e Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda (CPF 461.385.529-20).

**Advogado:** não há.

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Sumário:** Tomada de contas especial. Fraude pela irregular concessão de benefícios previdenciários. Não comprovação do atingimento dos objetivos. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Não há elementos nos autos para reconhecer a boa-fé dos responsáveis. Opera-se os efeitos da prescrição quando considerados os parâmetros do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário e da Lei 9.873/1999, em razão da prescrição intercorrente. Sobrestamento.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Mailton Pedro de Souza e Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda (peças 69 e 81), contra o Acórdão 553/2020-Plenário (peça 42), relatado pelo Ministro André Luis de Carvalho, com o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revéis o Sr. João Roberto Porto e a Sra. Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda, nos termos do art. 12, § 3º da Lei 8.443, de 1992;

9.2. rejeitar as alegações de defesa do Sr. Mailton Pedro de Souza;

9.3. julgar irregulares as contas de João Roberto Porto, Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda e Mailton Pedro de Souza, nos termos dos arts. 16, III, alíneas “c” e “d”, e 19, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-los solidariamente ao pagamento do débito apurado nos autos, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU – RITCU), o recolhimento da aludida dívida em favor do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados desde as datas discriminadas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, sob as seguintes condições:

9.3.1. débito em desfavor de João Roberto Porto e Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda pela irregular concessão de benefícios a Nelmar Bortolini em face dos seguintes valores:

Valor (R\$)	Data
-------------	------



2.303,00	20/12/2006
1.974,00	19/01/2007
1.974,00	02/02/2007
1.974,00	02/03/2007
1.974,00	03/04/2007
2.021,57	03/05/2007
2.021,57	04/06/2007
2.021,57	03/07/2007
2.021,57	02/08/2007
7.075,49	08/01/2008
3.032,36	08/01/2008
2.762,81	08/01/2008

9.3.2. débito em desfavor de João Roberto Porto e Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda pela irregular concessão de benefícios a Vilmar Valter M. dos Santos em face dos seguintes valores:

Valor (R\$)	Data
2.169,19	21/02/2007
1.990,00	21/02/2007
1.990,00	05/03/2007
1.990,00	03/04/2007
2.029,40	04/05/2007
2.029,40	04/06/2007
2.029,40	03/07/2007
2.029,40	02/08/2007

9.3.3. débito em desfavor de João Roberto Porto e Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda pela irregular concessão de benefícios a Valdi Schetz em face dos seguintes valores:

Valor (R\$)	Data
1.540,00	05/01/2007
1.925,00	05/01/2007
1.540,00	05/01/2007
1.540,00	06/02/2007
1.540,00	06/03/2007
1.540,00	05/04/2007
1.583,89	07/05/2007
1.583,89	06/06/2007
1.583,89	05/07/2007
1.583,89	06/08/2007

9.3.4. débito em desfavor de João Roberto Porto, Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda e Mailton Pedro de Souza pela irregular concessão de benefícios a Eloídes Maria Vieira das Chagas em face dos seguintes valores:

Valor (R\$)	Data
1.370,00	20/03/2007
1.370,00	20/03/2007
1.370,00	09/04/2007
1.388,63	07/05/2007
1.388,63	05/06/2007
1.388,63	04/07/2007

1.388,63	01/08/2007
2.082,94	03/09/2007
1.388,63	01/10/2007
2.082,95	03/12/2007
1.388,63	02/01/2008

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento da dívida fixada por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida fixada por este Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, diante do não atendimento à notificação;

9.6. solicitar, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, que a Advocacia-Geral da União adote as medidas necessárias ao arresto dos bens de João Roberto Porto, Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda e Mailton Pedro de Souza, nos termos do art. 61 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 275 do RITCU, caso não haja, dentro do prazo estabelecido, a comprovação do efetivo recolhimento das aludidas dívidas, devendo o MPTCU atentar para a eventual possibilidade de promover o referido arresto em relação ao valor consolidado do débito imputado contra os aludidos responsáveis em outros processos de tomada de contas especial autuados no âmbito do TCU;

9.7. determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Procuradoria Geral Federal junto à Advocacia-Geral da União, para ciência e adoção das providências solicitadas pelo item 9.6 deste Acórdão; e

9.8. determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, à Procuradoria da República no Estado de Santa Catarina, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 209, § 7º, do RITCU, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

## **HISTÓRICO**

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial (processo-INSS 35346.000611/2016-05) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em desfavor de João Roberto Porto, na condição de ex-servidor (CPF: 218.473.049-15), Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda, na condição de servidora (CPF: 461.385.529-20), Eloídes Maria Vieira das Chagas, segurada (CPF: 275.489.450-00), Nelmar Bortolini, segurador (CPF: 623.577.278-53), Valdi Schetz, segurador (CPF: 383.702.719-87), Vilmar Valter Manoel dos Santos, segurador (CPF: 692.861.329-72), Afonso Alves (CPF: 559.129.829-04) e Mailton Pedro de Souza (CPF: 439.512.879-34), estes últimos dois na condição de terceiros responsáveis relativamente aos valores recebidos por Eloídes Maria Vieira das Chagas, pela atuação deles como intermediadores na perpetração da irregularidade), em razão de habilitação e/ou concessão irregular de benefícios de aposentadoria em decorrência de atos do ex - servidor João Roberto Porto (peça 2, p. 153) e da servidora Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda praticados na Agência da Previdência Social Tijucas-Gerência Executiva em Florianópolis/SC do INSS (GEXFLO).

2.1. As ocorrências que deram origem a esta TCE foram apuradas pela Autarquia, a partir de Ação de Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB) (v. peça 2, p 174 e 180; peça 3, p. 27,

33 e 47), as quais suscitaram o indiciamento de João Roberto Porto, ex-servidor do INSS (CPF: 218.473.049-15), e Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda, servidora do INSS (CPF: 461.385.529-20) por intermédio do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) 35239.001448/2006-35, no âmbito do qual se concluiu que elas promoveram a inserção fraudulenta de dados no sistema de informática da Previdência Social, com registros de ações judiciais inexistentes (nrs. fictícios 020067215000051, 020067215004327, 200672000118160 e 200672080010577, cf. peça 2, p. 38, item 11.112; p. 39, item 11.121; p. 40, item 11.127; p. 41, item 11.129), não localização dos processos físicos de concessão (Eloídes, peça 2, p. 174; Nelmar, peça 3, p. 27; Valdi, peça 3, p. 33; Vilmar, peça 3, p. 47) e inserção de dados falsos no sistema de benefícios da Previdência Social por João Roberto Porto utilizando de senha e matrícula da servidora Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda (v. peça 2, p. 54, itens 34.1 e 34.3), condutas essas que resultaram na demissão de João Roberto Porto (cf. Portaria MPS 63, de 3/2/2010, peça 2, p. 160) e na suspensão, por 90 dias, de Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda (cf. Portaria MPS 65, de 3/2/2010, peça 2, p. 161).

2.2. O processo de TCE trata das irregularidades concernentes aos benefícios de quatro segurados (Eloídes Maria Vieira das Chagas, NB 42/138.589.841-8, Nelmar Bortolini, NB 42/138.589.617-2, Valdi Schetz, NB 42/138.589.621-0, Vilmar Valter Manoel dos Santos, NB 42/138.589.781-0) e dos terceiros responsáveis pela concessão irregular do benefício da Sra. Eloídes Maria Vieira das Chagas, os Srs. Afonso Alves (CPF: 559.129.829-04) e Mailton Pedro de Souza (CPF: 439.512.879-34); as irregularidades perduraram de 20/12/2006 a 8/1/2008 (cf. instrução juntada à peça 26, p. 3, 16-18).

2.3. A autuação da competente tomada de contas especial seguiu-se ao PAD e ocorreu em 22/8/2016, conforme autorização do Gerente Executivo da GEXFLO/SC (peça 2, p. 2 e 8) e ato da Presidente da Comissão Permanente de TCE (CTCE) respectiva (peça 2, p. 6), comissão essa instituída por meio da Portaria GEXFLO/INSS/SC 68, de 7/7/2016 (peça 2, p. 4).

2.4. A CTCE da GEXFLO concluiu pela responsabilização do ex-servidor João Roberto Porto e da servidora Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda solidariamente com os segurados e de Afonso Alves e Mailton Pedro de Souza, pelo prejuízo de R\$ 220.782,65, atualizado monetariamente e acrescidos de juros de mora até 23/8/2016 (peça 6, p. 34-35).

2.5. No âmbito desta Corte, diante da revelia da Sr<sup>a</sup> Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda e a rejeição das alegações de defesa do Sr. Mailton Pedro de Souza, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 553/2020-Plenário, transcrito anteriormente, julgar irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os ao ressarcimento do débito.

2.6. O débito é decorrente das seguintes irregularidades:

a) Mailton Pedro de Souza: concessão de benefícios de aposentadoria à Sra. Eloídes Maria Vieira das Chagas, considerando que houve a inclusão de dados falsos no Sistema da Previdência Social a partir de ações judiciais inexistentes;

b) Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda: concessão de benefícios de aposentadoria aos Srs. Nelmar Bortolini, Valdi Schetz, Vilmar Valter Manoel dos Santos e Eloídes Maria Vieira das Chagas, considerando que houve a inclusão de dados falsos no Sistema da Previdência Social a partir de ações judiciais inexistentes.

2.7. Não satisfeitos com o julgado, os responsáveis Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda

e Mailton Pedro de Souza interpuseram recurso de reconsideração, ora em análise (peças 69 e 81).

## **ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 70 e 86), ratificado pelo Ministro-Relator (peça 73 e 89), que concluiu pelo conhecimento dos recursos de reconsideração, com efeito suspensivo do Acórdão 553/2020-TCU-Plenário nos itens 9.3, 9.3.4, 9.5 e 9.6 em relação a Mailton Pedro de Souza, e 9.5 e 9.6 em relação a Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda, estendendo os efeitos para os demais devedores solidários, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

## **MÉRITO**

### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto dos recursos (peças 69 e 81) verificar as seguintes questões:

- a) se é aplicável o instituto da prescrição a esta TCE;
- b) se é possível atribuir responsabilidade à recorrente;
- c) se a decisão judicial tem o condão de reformar a decisão desta Corte de Contas;
- d) se é possível aferir a boa-fé dos responsáveis.

### **5. Da prescrição**

5.1. O recorrente Mailton Pedro de Souza clama pelos efeitos da prescrição uma vez que na Ação Penal foi decretada a prescrição da pretensão punitiva.

#### Análise

5.2. A decisão judicial reconheceu a extinção da punibilidade dos recorrentes com relação aos crimes de associação criminosa e de estelionato previdenciário, relativas às penas que não excedem dois anos, conforme disposto no art. 109, inciso V, do Código Penal (peça 69, p. 10). Situação diferente da encontrada em sede desta TCE.

5.3. No caso em exame, este Tribunal de Contas já reconheceu a prescrição da pretensão punitiva seguindo os critérios fixados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Por isso mesmo, não foram aplicadas sanções aos responsáveis. A condenação se restringiu à imputação de débito, para recomposição do prejuízo causado ao erário. A decisão adotou a premissa de que a ação de ressarcimento é imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

5.4. Ocorre, contudo, que a matéria foi objeto de repercussão geral admitida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899). O citado RE teve seu julgamento finalizado, embora ainda esteja pendente a publicação do acórdão paradigma. A decisão do julgamento foi publicada em 20/4/2020, enunciando-se a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

5.5. Diante deste novo cenário, o tema da prescrição passa a ser analisado novamente, levando-se em conta o recente pronunciamento do STF, com o fim de verificar a aplicação, à hipótese dos autos, do novo entendimento firmado sobre o sentido e alcance do art. 37, § 5º, da Constituição.

5.6. Na presente análise será examinado se as conclusões do RE 636.886, acerca da

prescrição da pretensão executória, serão também aplicáveis à pretensão reparatória (ou condenatória).

5.7. Os significativos impactos do julgamento do RE 636.886 foram objeto de análise pela Serur nos autos do TC 027.624/2018-8. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peças 116 e 117) cópia do exame e do pronunciamento da unidade emitidos pela Serur naquele processo, em que foram fundamentadas as premissas, que serão consideradas no presente exame.

5.8. Nessa linha, esta Corte considera duas as opções ao analisar a prescrição, envolvendo, por conseguinte, os regimes já adotados para o exame da prescrição da punição: o sistema do Código Civil, acolhido pelo TCU (Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário), e o regime da Lei 9.873/1999, que tem sido aplicado pelo STF em mandados de segurança impetrados contra decisões do tribunal de contas. Ambos os regimes de prescrição serão analisados na sequência, discutindo-se sua aplicabilidade e indicando-se como se daria a solução do caso concreto, sob as respectivas óticas.

5.9. Ao utilizar o regime prescricional segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, constata-se que a prescrição se opera no caso em comento. Isso porque, pela aplicação deste acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (Código Civil, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

5.10. No caso sob análise, as irregularidades apuradas, caracterizadas com ações de natureza continuadas, persistiram durante o período de 20/12/2006 a 8/1/2008 (peça 26, p. 3, 16-18).

5.11. A pretensão reparatória e punitiva, então, estaria prescrita em janeiro de 2018. Não houve interrupção do prazo pelo despacho que autorizou a citação, pois essa somente ocorreu em 17/3/2019 (peça 28), o que invalidaria a aplicação da decisão emanada em Sessão de 11/3/2020 (peça 42).

5.12. No mais, sob o prisma das premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, observa-se que não se operou a prescrição quinquenal. Isso porque, ao considerar como termo inicial da prescrição a data da ocorrência do fato (20/12/2006 a 8/1/2008), deve-se considerar os fatos interruptivos da prescrição segundo a égide do citado normativo.

5.13. Assim sendo, no presente caso, considerando o referido termo inicial, a pretensão reparatória ou punitiva somente estaria prescrita em janeiro de 2013. Mas tal prazo fora interrompido pelas seguintes circunstâncias:

a) por atos inequívocos que importaram na apuração do fato:

a.1) em 14/11/2008 pelo auto de qualificação e termo de interrogatório de Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda (PAD 35239.001448/2006-35), (peça 23, p. 14-19);

a.2) em 3/2/2009, pela Ação de Monitoramento Operacional de Benefícios-MOB (peça 2, p. 174);

a.3) em 2/3/2009, pela constituição da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 6, p. 130);

a.4) em 3/2/2010, pela aplicação da penalidade de suspensão da servidora Marilei

Juventina Wolff da Silva (peça 6, p. 131);

a.5) em 25/2/2010, pela emissão do Parecer/Conjur/MPS/41/2010 referente ao processo Administrativo Disciplinar (peça 2, p. 109-154);

a.6) em 4/12/2013, pela notificação ao Sr. Mailton Pedro de Souza para efetuar o pagamento decorrente de prejuízo causado ao INSS por atuar em conluio na intermediação de aposentadoria de segurados (peça 3, p. 5, 7 e 11);

a.7) em 22/1/2014, pela notificação ao Sr. Mailton Pedro de Souza para efetuar o pagamento decorrente de prejuízo causado ao INSS por atuar em conluio na intermediação de aposentadoria de segurados (peça 3, p. 71-75);

a.8) em 31/3/2014, pela notificação por edital da servidora Marilei Juventina Wolff da Silva (peça 6, p. 22);

a.9) em 2/3/2015, pela emissão do relatório da apelação criminal 0012151-65.2009.404.7200/SC (peça 4, p. 189-192);

a.10) em 22/8/2016, com a instauração da Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 2-8);

b) em 19/3/2019, pela citação dos responsáveis (peças 31-32);

c) em 11/3/2020, pela decisão condenatória recorrível, na sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 42).

5.14. Registre-se que, independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima, cujo levantamento não se fez necessário, observa-se, pelos eventos indicados, que em nenhum momento transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição, considerando-se o prazo geral de cinco anos, tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

5.15. Ainda sobre o tema, passa-se a analisar a prescrição intercorrente, que nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, passa a operar se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

5.16. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

5.17 Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

5.18. Especificamente quanto a esta TCE, as próprias causas de interrupção elencadas acima permitem evidenciar que o processo não teve andamento regular no período de 2010 a 2013, o que permitiu operar a prescrição intercorrente. De fato, verifica-se que transcorreu mais de três anos entre a emissão do Parecer/Conjur/MPS/41/2010 referente ao processo Administrativo Disciplinar (peça 2, p. 109-154) e a notificação ao Sr. Mailton Pedro de Souza para efetuar o pagamento decorrente de prejuízo causado ao INSS (peça 3, p. 5, 7 e 11)

5.19. Logo, há informações suficientes nos autos para evidenciar a prescrição intercorrente prevista na Lei 9.873/1999, vez que se passaram mais de três anos sem haver qualquer inovação processual no período compreendido entre 2010 e 2013.

5.20. Partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração de que se operou a prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também não é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos.

5.21. Por todo o exposto, constata-se que as pretensões punitiva e de ressarcimento se operariam se considerássemos os fundamentos da Lei 9.873/1999. Nesse aspecto, considerações adicionais merecem ser tecidas.

5.22. O STF firmou entendimento pela prescritibilidade das pretensões de ressarcimento ao erário. Com essa decisão, surgiram as controvérsias atinentes ao transcurso do prazo prescricional, inclusive a seu termo inicial, que são adstritas à seara infraconstitucional, solucionáveis tão somente à luz da interpretação da legislação ordinária pertinente”, que cabe ao julgador do caso concreto aplicar.

5.23. A dificuldade para tanto reside na ausência de norma específica para o processo de controle externo, conduzido pelo tribunal de contas – notadamente quanto ao débito, até então considerado imprescritível. Tal lacuna normativa precisa ser preenchida pelos meios próprios de integração do ordenamento, em especial o emprego da analogia, buscando-se a norma mais compatível com a situação em exame.

5.24. A respeito, sabe-se que há, no ordenamento, regimes diversos de prescrição, que fazem variar o termo inicial, o prazo e as interrupções em função da pretensão em causa. Considerando essas especificidades, entende-se que, no caso sob análise, até que sobrevenha posicionamento conclusivo desta Corte de Contas sobre os critérios da prescrição em geral, recomenda-se que, nesse primeiro momento, o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

## **6. Da responsabilidade sobre as irregularidades apuradas**

6.1. A Sr<sup>a</sup> Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda alega isenção de responsabilidade sobre as irregularidades apuradas com base nos seguintes fundamentos:

a) à época, havia carga horária excessiva de trabalho, muita demanda, poucos servidores, o que lhe fez confiar em outro servidor para trabalhar com os processos judiciais (peça 81, p. 3);

b) foi outro servidor quem implantou benefícios irregulares utilizando a matrícula da servidora em sistemas, os quais, não tinha acesso (peça 81, p. 3);

c) a corregedoria jamais informou acerca do que estava acontecendo com o servidor João Roberto Porto, tudo parecia um erro de sistema (peça 81, p. 4);

d) conforme João Roberto Porto relata no termo de interrogatório da Corregedoria Regional de Porto Alegre, Marilei não fazia parte do esquema fraudulento, assim como nenhum outro servidor (peça 81, p. 4);

e) acerca dos benefícios ativos dos segurados citados como fundamento para a rejeição das contas, informa-se que na esfera judicial, o Sr. Vilmar Valter Manoel dos Santos, acionou o

TRF4 — SJSC por meio da ação 5006124-78.2014.404.7208/SC requereu a reativação de seu benefício de número 42/158.727.241-2 junto ao INSS. Nesse sentido também, o Sr. Valdi Schetz, ingressou com mandado de segurança 2007.72.00.012644-6 (SC) e ação 0012644-13.2007.4.04.7200 para reestabelecer o seu benefício 42/138.589.621-0 (peça 81, p. 5);

f) o Sr. Nelmar Bortolini buscou a reativação de seu benefício por meio do mandado de segurança 2007.72.00.013133-8/SC. Noutro sentido, apenas a Sra. Eloides Maria Vieira foi requerida por meio de Execução Fiscal e posterior Cumprimento de Sentença 5004147-46.2017.4.04.7208 a devolver valores recebidos. Contudo, o juiz da ação supracitada declarou a inexigibilidade de certidão de dívida ativa e anulou a execução fiscal em nome da segurada (peça 81, p. 5);

g) no âmbito judicial, inclusive criminal, após 12 anos da Operação Iceberg, Marilei nunca fora sequer indiciada em inquéritos na Polícia Federal, tampouco condenada por qualquer ação do tipo (peça 81, p. 5);

h) especificamente sobre os Srs. Vilmar Valter Manoel dos Santos, Valdi Schetz, Nelmar Bortolini e Eloides Maria Vieira, ressalta-se que Marilei já respondeu processo civil referindo-se a estes segurados. Assim sendo, os referidos benefícios foram objeto da Ação Civil de Improbidade Administrativa 5008891-55.2010.4.04.7200, a qual, teve sentença prolatada em 28/11/2017 absolvendo Marilei das acusações referente a improbidade nestes benefícios (peça 81, p. 5);

i) quaisquer cobranças devem ser remetidas aos segurados supracitados, que na época dos fatos receberam indevidamente, mas na atualidade encontram-se aposentados (peça 81, p. 6).

#### Análise

6.2. As alegações não merecem guarida, uma vez que não foram apresentados elementos suficientes para elidir as ocorrências apontadas nos autos e que fundamentaram a condenação imposta pelo Tribunal.

6.3. O fato de os beneficiados terem acionado a justiça na busca da reativação dos benefícios não socorre à recorrente, uma vez que não regulariza os benefícios concedidos indevidamente. No mais, ao analisar o mérito, a equipe técnica concluiu pela exclusão dos segurados do polo passivo da TCE, por entender que não restara evidenciada a participação deles na prática do ato ilícito (peça 26, p. 4-8).

6.4. Também não a isenta de responsabilidade a alegada carga excessiva de trabalho ou o fato de não ter sido indiciada no inquérito da polícia federal. Vale lembrar que a servidora Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda inseriu sua senha de acesso ao sistema informatizado da Previdência Social, para que o seu colega de trabalho, João Roberto Porto, bloqueado nos sistemas por solicitação da Corregedoria Regional, continuasse atuando com as implantações judiciais, contribuindo, assim, para as concessões irregulares em apreço, em desacordo com as determinações contidas na Portaria MPAS 862, de 23/3/2001, arts. 4º (acesso controlado com intransferibilidade de senha pessoal), 6º (acesso mediante perfil autorizado), 14, § 3º (imposição aos gestores de que mantenham suas senhas de acesso secretas e intransferíveis) e 4º, itens I a IV (obrigatoriedade de o titular da senha manter zelo pelo sigilo das operações que conduz, uso somente a serviço, adotando cautelas para que pessoas não autorizadas tenham acesso a informações/dados confidenciais) (v. peça 2, p. 56, item 35.1).

6.5. Nessa linha, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) 35239.001448/2006-35, se concluiu que João Roberto Porto, ex-servidor do INSS, e Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda, servidora do INSS, promoveram a inserção fraudulenta de dados no sistema de informática da Previdência Social, com registros de ações judiciais inexistentes (nrs. fictícios 020067215000051, 020067215004327, 200672000118160 e 200672080010577, cf. peça 2, p. 38, item 11.112; p. 39, item 11.121; p. 40, item 11.127; p. 41, item 11.129), não localização dos processos físicos de concessão (Eloídes, peça 2, p. 174; Nelmar, peça 3, p. 27; Valdi, peça 3, p. 33; Vilmar, peça 3, p. 47) e inserção de dados falsos no sistema de benefícios da Previdência Social por João Roberto Porto utilizando de senha e matrícula da servidora Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda (v. peça 2, p. 54, itens 34.1 e 34.3), condutas essas que resultaram na demissão de João Roberto Porto (cf. Portaria MPS 63, de 3/2/2010, peça 2, p. 160) e na suspensão, por 90 dias, de Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda (cf. Portaria MPS 65, de 3/2/2010, peça 2, p. 161).

6.6. Ainda sobre a responsabilidade da Sr<sup>a</sup> Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda, vale transcrever elucidativa análise empreendida no relatório fundamentador do acórdão ora vergastado (peça 44, p. 9):

28.1.1. Na condição de chefe da repartição e responsável pela qualidade e correção dos serviços prestados na Agência da Previdência Social de Tijucas/SC, a servidora Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda contribuiu para concessões sem suporte em documentos ou consultas idôneos, resultando em concessões que geraram pagamentos irregulares dos benefícios, em prejuízo ao Erário federal, com a disponibilização indevida de sua senha e sua matrícula ao então servidor João Roberto Porto, sob argumento da necessidade do serviço, em vez de abster-se de disponibilizar acesso ao sistema de concessão a servidor com senha bloqueada sem apurar as razões do bloqueio para promover o respectivo desbloqueio, prevenindo a ocorrência de atuação irregular do servidor e, conseqüentemente, os prejuízos ao erário ora apurados.

6.7. No tocante ao outro responsável, ora recorrente, destaque-se que o Sr. Mailton Pedro de Souza contribuiu para as concessões irregulares de aposentadorias feitas aos segurados Eloídes Maria Vieira das Chagas e Valdi Schetz, considerando terem cobrado e recebido R\$ 9.000,00 (v. item 28.1 da instrução à peça 26) para intermediar a promoção da concessão irregular de aposentadoria a Eloídes Maria Vieira das Chagas junto ao Sr. João Roberto Porto, sem que fossem atendidas as exigências de tempo de serviço exigido para tanto e, por conseguinte, sem suporte em documentos ou consultas idôneos, com a geração de pagamentos irregulares dos benefícios, em prejuízo ao Erário federal.

6.8. Desse modo, não há como acolher o argumento apresentado.

## **7. Da independência das instâncias**

7.1. O recorrente Mailton Pedro de Souza clama pela anulação da sentença prolatada em face desta TCE, tendo em vista os seguintes fundamentos:

a) toda a prova que instruiu o presente feito encontra-se hasteada na Ação Penal 2007.72.00.014657-3 e Ação Civil Pública 2008.72.00.013768-0 (peça 69, p. 1);

b) a Ação Civil Pública por ato de improbidade movida contra o recorrente foi julgada improcedente e a Ação Penal teve decretada a prescrição da pretensão punitiva, o que, tecnicamente equivale a uma sentença absolutória, tudo em conformidade com os documentos anexos (peça 69, p. 2).

### Análise

7.2. A decisão emanada por esta Corte de Contas não teve por fundamento a caracterização do ato de improbidade administrativa, definido pela Lei 8.429/1992 e apurado mediante processo judicial, mas sim a aplicação da Lei 8.443/1992, Lei Orgânica deste Tribunal. Registre-se que as razões que levaram à responsabilização da recorrente estão explicitadas no relatório fundamentador do Acórdão ora guerreado (peças 44, p. 5).

7.3. O Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992). Dessa forma, a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa.

7.4. Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF, relatado pelo Ministro Luiz Fux e 25.880-DF, relatado pelo Ministro Eros Grau), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, relatado pelo Ministro Fontes de Alencar, MS 7138-DF, relatado pelo Ministro Edson Vidigal e 7042-DF, relatado pelo Ministro José Arnaldo da Fonseca), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.

7.5. Nesse sentido são os Acórdãos 3036/2015-TCU - Plenário, Rel. Marcos Bemquerer; 10.042/2015-TCU - 2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer; 7.752/2015-TCU - 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.475/2015-TCU - 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.123/2014-TCU - 1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas.

7.6. Pelo princípio da independência das instâncias podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas – cível, criminal e administrativa. O artigo 935 do Código Civil prescreve que a “responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal”. Esse dispositivo precisa ser conjugado com o artigo 66 do Código de Processo Penal, o qual estabelece que “não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato”.

7.7. Interpretando os dois dispositivos conjuntamente, tem-se que a sentença penal impedirá a propositura ou continuidade de ação nos âmbitos civil e, por extensão, administrativo, apenas se houver sentença penal absolutória negando categoricamente a existência do fato ou afirmando que não foi o réu quem cometeu o delito. Esse entendimento é pacífico no Supremo Tribunal Federal, conforme fica claro nos Mandados de Segurança 21.948-RJ, relatado pelo Ministro Presidente Carmem Lúcia; 21.708-DF, relatado pelo Ministro Marco Aurélio e 23.625-DF, relatado pelo Ministro Maurício Correa. Nesse último, por exemplo, o STF decidiu que a sentença proferida em processo penal é incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas, mas poderá servir de prova em processos administrativos se concluir pela não-ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria.

7.8. Veja-se que a Ação Civil Pública movida contra o recorrente foi julgada improcedente e a Ação Penal teve decretada a prescrição da pretensão punitiva. Logo, não houve a absolvição fundamentada na inexistência do fato ou de autoria.

7.9. Assim, a citada decisão judicial não é passível de alterar a conclusão pela ocorrência de

débito em sede da presente Tomada de Contas Especial, haja vista que aqui se trata da comprovação da regularidade na aplicação dos recursos públicos, ao passo que as apurações do Ministério Público Federal no inquérito policial e subsequente processo judicial estavam voltadas para a prática de conduta criminal, em instância independente da administrativa nos termos da legislação regente, apta a influir na esfera administrativa apenas se houvesse sentença penal de negativa de autoria do crime ou de inexistência do fato, situação não verificada no caso concreto.

7.10. Por todo o exposto, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável não conduzem à alteração da decisão emanada por esta Corte de Contas, motivo pelo qual devem ser rejeitadas.

## **8. Da alegada boa-fé**

8.1. A recorrente Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda clama pela sua atuação com boa-fé, tendo em vista que nunca auferiu quaisquer vantagens financeiras com relação a qualquer segurado e não foi caracterizada a configuração do dolo (peça 81, p. 5 e 6).

### Análise

8.2. Não merece guarida o argumento apresentado.

8.3. Não houve imputação de má-fé à recorrente, mas, tão somente, a menção quanto à prática de atos de ofício que ensejaram sua responsabilização. Quanto a esse tipo de argumento, competia a ela apresentar elementos adicionais de que agiu com boa-fé de forma a afastar eventual incidência de juros de mora sobre o débito, matéria essa não afeta à presente preliminar invocada.

8.4. Ademais, a boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis (Acórdão 4667/2017 -Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Bruno Dantas).

8.5. É oportuno destacar, ainda, que o reconhecimento da boa-fé por esta Corte deve ser feito expressamente e somente pode ocorrer quando estiverem presentes elementos suficientes para aquilatar os motivos das condutas adotadas por gestores de recursos públicos.

8.6. Sobre a alegada inexistência de dolo por parte da recorrente, urge fazer algumas considerações sobre o assunto. A doutrina explica a conduta culposa *latu sensu*, dividindo-a em dolo e culpa *stricto sensu*. O dolo, em suma, significa a vontade manifesta pelo ser humano de realizar a conduta ou produzir o resultado. A culpa *stricto sensu* refere-se à inobservância ao dever de cuidado objetivo a todas as pessoas de razoável diligência. Sobre essa última, observa-se, ainda, que uma das suas modalidades é a culpa por imprudência, ou seja, culpa por ação, por praticar ato sem o devido cuidado e diligência que de todos se espera. Acerca dos fatos constantes nos autos, nota-se que se o recorrente não agiu com dolo, agiu pelo menos com culpa por imprudência, e isso basta para que esta Corte de Contas, com base na responsabilidade subjetiva, cujo elemento essencial é a culpa, responsabilize o recorrente.

8.7. Conforme a firme jurisprudência do TCU, a imputação das sanções do art. 57 e 58 da Lei 8.443/1992, assim como do débito, exige apenas a verificação da ocorrência de culpa, em qualquer uma de suas modalidades, o que restou evidenciado, no presente caso concreto, conforme se verifica no voto anteriormente transcrito.

8.8. O fato é que a senha da Sr<sup>a</sup> Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda foi utilizada no processo de concessão irregular do benefício. Ora, no mínimo a recorrente agiu com imprudência

ou negligência, pois, sua senha, que deveria ser pessoal e intransferível, foi utilizada para conceder benefícios previdenciários irregulares, ou seja, ao menos houve o compartilhamento indevido do acesso aos sistemas da Previdência Social e dos deveres dos titulares de senhas, infringindo o estabelecido no art. 14 da Portaria MPAS 862, de 23/3/2001, c/c o art. 116, inciso III, da Lei 8.112/1990.

8.9. Na condição de servidora pública, seria seu dever, perante a Administração, proceder com boa-fé e não agir de modo temerário. Não há, nos autos, 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 a cercavam, pois ao conceder sua senha pessoal a outrem, contribuiu para a concessão irregular de benefício previdenciário. Sua atuação implicou na prática de ato de gestão ilegal e ilegítimo, além de infração à norma legal de natureza operacional resultando em dano ao Erário.

8.10. Nesse contexto, e após exame das alegações apresentadas, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta do responsável.

## **CONCLUSÃO**

9. Em face das análises anteriores, conclui-se que:

a) a pretensão de ressarcimento se operaria se considerarmos os critérios do Acórdão 1441/2016- TCU-Plenário e a prescrição intercorrente fundamentada na Lei 9.873/1999;

b) cabe responsabilidade à servidora Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda, uma vez que inseriu sua senha de acesso ao sistema informatizado da Previdência Social, para que o seu colega de trabalho, João Roberto Porto, bloqueado nos sistemas por solicitação da Corregedoria Regional, continuasse atuando com as implantações judiciais, contribuindo, assim, para as concessões irregulares de benefícios previdenciários;

c) a citada decisão judicial não é passível de alterar a conclusão pela ocorrência de débito em sede da presente Tomada de Contas Especial, haja vista que aqui se trata da comprovação da regularidade na aplicação dos recursos públicos, ao passo que as apurações do Ministério Público Federal no inquérito policial e subsequente processo judicial estavam voltadas para a prática de conduta criminal, em instância independente da administrativa nos termos da legislação regente, apta a influir na esfera administrativa apenas se houvesse sentença penal de negativa de autoria do crime ou de inexistência do fato, situação não verificada no caso concreto;

d) não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta da Sr<sup>a</sup> Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda, sendo razoável afirmar, por outro lado, que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois ao conceder sua senha pessoal a outrem, contribuiu para a concessão irregular de benefício previdenciário. Sua atuação implicou na prática de ato de gestão ilegal e ilegítimo, além de infração à norma legal de natureza operacional resultando em dano ao Erário.

9.1. Com base nessas conclusões, superando as preliminares invocadas pelos recorrentes, entende-se pelo julgamento do processo ser sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal sobre os critérios da prescrição geral, conforme análise empreendida no item 5 desta instrução.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

10. Diante do exposto, com fundamento no artigo 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992,



submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a) conhecer do recurso;
- b) sobrestar o julgamento das contas dos responsáveis até ulterior decisão desta Corte de Contas sobre os critérios da prescrição em geral, com fulcro no art. 47 da Resolução TCU 259/2014;
- c) comunicar aos recorrentes e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 24 de novembro de 2020.

*[assinado eletronicamente]*

Andréa Barros Henrique  
AUFC – mat. 6569-2