

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 010.599/2016-9

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.

Responsáveis: Ana Maria de Brito (150.036.042-20); Eleonor Cunha de Oliveira (393.806.372-68); Maria Cícera da Silva Brito (050.483.892-04).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL. REATIVAÇÃO ILEGAL DE BENEFÍCIOS MEDIANTE INSERÇÃO FRAUDULENTA DE DADOS NO SISTEMA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secex/TCE, cuja proposta foi acolhida pelo representante do *Parquet* especializado:

“1. Cuidam os presentes autos de tomada de contas especial instaurada por este Tribunal, como processo apartado, para fins de dar celeridade processual a atos referentes ao TC-016.156/2015-3, (cf. Despacho do Relator, peça 1), referente à tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS, processo 35166.002473/2014-47, cf. peça 3, p. 3) em desfavor das Sras. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68) e Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), Técnicas Administrativas do INSS, em razão de prejuízo ao Erário oriundo da reativação ilegal de benefícios mediante inserção fraudulenta de dados no sistema de informática da Previdência em decorrência de atos praticados na Agência da Previdência Social Castanhal/PA - Gerência Executiva em Belém/PA do INSS (GEXBEL/PA), no município de Castanhal/PA.

HISTÓRICO

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

2.1. O processo de TCE original trata das irregularidades concernentes aos benefícios de oito segurados (Arlindo Pereira – NB 095.736.891-7, Brasília Pinto Cardoso – NB 049.923.257-7, Crescêncio Modestino Moura – NB 092.192.811-4, Francisco Antônio Caetano – NB 092.163.181-2, Pedro Monteiro Conceição – NB 095.711.171-1, Raimunda Pinto Pereira – NB 092.976.134-0, Sebastiana Ferreira das Neves – NB 092.260.806-7 e Zolina Soares Correa – NB 098.304.559-3) e dos procuradores Ana Maria de Brito (irmã de Maria Cícera da Silva Brito, cf. Relatório da TCE respectiva, peça 216, p. 26), Arlene Cavalcante de Souza, Carlos Afonso Saraiva de Oliveira, Hélio

Chaves da Silva, Levinda Lina Araújo da Luz, Lourdes Monteiro Lima de Moraes, Márcia Maria da Conceição Rosa do Carmo Vilhena. Maria Miranda Ferreira, Maria Diomar L. da Silva, Maria Ivete da Silva Brito, Maria Silde Correia Saraiva, Rute Helena Assunção de Lima e Raimunda de Fátima Saraiva da Silva; as irregularidades perduraram de 1º/7/1994 a 16/11/2004 (cf. instrução juntada à peça 2, p. 2-4).

3. A autuação da competente tomada de contas especial seguiu-se ao Despacho do Relator de 6/4/2016 (peça 1) e ocorreu em 14/4/2016, conforme registros do Sistema E-TCU.

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

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

6. Após a emissão do certificado de auditoria e do parecer do dirigente de controle interno – ambos com parecer pela irregularidade das contas – bem como do pronunciamento ministerial (peça 5, p. 53, 54 e 59), o processo da TCE original foi encaminhado para o Tribunal de Contas da União, para fins de julgamento.

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

7.1. O presente processo diz respeito à procuradora Ana Maria de Brito, CPF: 150.036.042-20, relacionada aos benefícios concedidos (Aposentadorias por Velhice – Trabalhador Rural, cf. peça 3, p. 73; peça 4, p. 11) em nome dos segurados Pedro Monteiro Conceição – NB 07/095.711.171-1 e Raimunda Pinto Pereira – NB 07/092.976.134-0, cujos pagamentos teriam sido por ela recebidos fraudulentamente, ensejando o débito abaixo descrito (v. Relatórios Simplificados, peça 3, p. 141 [Pedro Monteiro da Conceição] e peça 4, p. 45 [Raimunda Pinto Pereira]):

Quadro 1 – Débito

Valor original (R\$)	Data da ocorrência	Tipo
Segurado: Pedro Monteiro Conceição (NB 07/095.711.171-1) (peça 2, p. 7; peça 3, p. 141)		
200,00	20/05/2002	D
200,00	08/07/2002	D
200,00	08/07/2002	D
200,00	14/08/2002	D
200,00	08/10/2002	D
200,00	08/10/2002	D
200,00	24/12/2002	D
Segurada: Raimunda Pinto Pereira (NB 07/092.976.134-0) (peça 2, p. 7; peça 4, p. 25-27)		
5.402,33	04/12/1998	D
260,00	04/12/1998	D

7.1.1. A procuradora Ana Maria Brito possuía mais de um número de cédula de identidade (25896-SSP/PA, 325478-SSP/PA, 45896-SSP/PA, 879562-SSP/PA e 66760 SSP/PA), indicações incorretas do nome da mãe (Carolina Moreira de Brito, Carolina Maria de Brito ou Catarina Maria de

Brito, sendo o nome correto da mãe Angelina Cirilo da Silva Brito) e do endereço (Colônia Patauateua, São Miguel do Guamá/PA, quando o endereço correto era Rua Marechal Deodoro, 830 — lanetama — Castanhal/PA) cadastrados (v. Relatórios de Auditoria, peça 3, p. 83 e 103 [Pedro Monteiro da Conceição] e peça 4, p. 21 [Raimunda Pinto Pereira]).

7.2. Verifica-se que o presente processo (indicado como processo apartado 2 na instrução que o suscitou, peça 2, p. 20) foi instaurado com as seguintes peças do TC-016.156/2015-3, em atenção a proposta da primeira instrução daquele processo (cf. peça 2, p. 7, item 35.5): decisão que vier a ser adotada acerca da formação de processos apartados (juntada à peça 1); instrução ensejadora da criação do presente processo (juntada à peça 2), bem como cópia dos seguintes documentos: peça 1, p. 1-70 (juntados à peça 3, p. 1-70); peça 1, p. 330 (juntado à peça 3, p. 71); peça 2, p. 14 (juntado à peça 3, p. 157); peça 2, p. 16-82 (juntados à peça 4); peça 6, p. 75-133 (juntados à peça 5); peça 11, p. 33-35 (Demonstrativo de Débito, juntado à peça 6) e peça 10, p. 1-2 e p. 4 (consulta à base CPF das responsáveis, juntadas à peça 7).

8. Em primeira instrução do presente processo, foi proposta a citação, em solidariedade, das responsáveis Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04) e Ana Maria de Brito (CPF: 150.036.042-20) (peça 9).

8.1 Ressalve-se que, na instrução inserida à peça 2, concluiu-se que apenas as ex-servidoras Eleonor Cunha de Oliveira e Maria Cícera da Silva Brito e a procuradora Ana Maria de Brito deveriam figurar no polo passivo da presente TCE, considerando os argumentos então arrolados, que sustentam o entendimento de que a inclusão dos segurados na relação processual da tomada de contas especial dependeria da comprovação de que, seja por dolo ou culpa, tenham concorrido para a prática das irregularidades em comento. Na condição de terceiro desvinculado da Administração e sem o dever legal de prestar contas, a submissão do segurado à jurisdição do TCU exigiria prova de que ele contribuiu de modo decisivo e em concurso com o agente público para a produção do dano. Do contrário, a jurisdição do TCU não os alcançaria, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92. Na referida instrução elencou-se uma série de deliberações nas quais a Corte, ressentindo-se da presença de elementos capazes de atribuir aos segurados efetiva participação na fraude, entendeu por bem excluir os segurados da relação processual, a exemplo do que se decidiu nos Acórdãos TCU – Plenário 859/2013, 2.369/2013, 2.449/2013, 2.553/2013, 3.038/2013, 3.112/2013 e 3.626/2013.

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

8.3. Em cumprimento ao Despacho do Secretário (peça 11), foi promovida a emissão dos expedientes para realização das citações propostas, consubstanciados nos Ofícios TCU/Secex-PA 0949/2016 (peça 12), 0951/2016 (peça 13) e 0952/2016 (peça 14), todos datados de 18/5/2016.

8.3.1. Os Ofícios 0951/2016 e 0952/2016, dirigidos, respectivamente, à Sra. Maria Cícera da Silva Brito e à Sra. Ana Maria de Brito, foram devolvidos com registro de “Mudou-se” (cf. Avisos de Recebimento – AR às peças 15 e 16 e envelopes de devolução às peças 21 e 22).

8.3.2. Em cumprimento a despachos por delegação de competência (peças 19 e 24), foi promovida a emissão dos expedientes para renovação das citações de Maria Cícera da Silva Brito e Ana Maria de Brito, consubstanciados, respectivamente, nos Ofícios TCU/Secex-PA 1201/2016 (peça 23), datado de 16/6/2016, e 1325/2016 (peça 26), datado de 6/7/2016, tomando por base nova consulta à base CPF (Maria Cícera da Silva Brito, em endereço de empresa que era sócia administradora, v.

peça 18) e contato telefônico (Ana Maria de Brito, que informou endereço comercial para contato, cf. peça 24).

8.4. As Sras. Eleonor Cunha de Oliveira, Maria Cícera da Silva Brito e Ana Maria de Brito tomaram ciência dos expedientes que lhe foram encaminhados para fins de citação (Ofícios-TCU/Secex-PA 0949/2016, peça 12, 1201/2016, peça 23, e 1325/2016, peça 26) conforme atestam os AR que compõem a peça 17 (que atesta a recepção do expediente dirigido a Eleonor à Travessa Grão Pará, Quadra I 06, Imperador, Castanhal/PA, endereço indicado em seu cadastro na base CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil, cf. peça 7), peça 25 (que atesta a recepção do expediente dirigido a Maria Cícera à Vila Irmã Adelaide, 570, Loja Térreo, Caiçara, Castanhal/PA, endereço indicado em cadastro na base CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil da empresa Casa do Rebobinador Ltda. da qual é sócia administradora, cf. peça 18) e peça 29 (que atesta a recepção do expediente dirigido a Ana Maria à Rua Floriano Peixoto, 1540, Centro, Castanhal/PA, endereço indicado por ela mesma, em contato telefônico, cf. peça 24) atenderam às citações por meio de respostas juntadas, respectivamente, às peças 20, 27 e 28.

9. Em instrução à peça 32, as alegações de defesa apresentadas pelas responsáveis foram analisadas e rejeitadas, concluindo-se com proposta de julgamento de suas contas como irregulares e consequente condenação delas em débito pelos valores apurados e objeto das respectivas citações.

10. A proposta de julgamento não foi acolhida pelo Sr. Relator, que determinou que as citações fossem refeitas em razão de se terem utilizado a mesma descrição de conduta tanto para as ex-servidoras quanto para a procuradora em apreço, o que teria comprometido o exercício do contraditório e da ampla defesa pelas responsáveis (peça 36).

11. Em atenção à determinação do Relator, foi elaborada nova instrução, com ajustes nas condutas e especificação de irregularidade específica da procuradora, para fins de que as citações fossem refeitas (v. peça 40).

11.1. Em cumprimento a novo Despacho do Secretário (peça 42), foi promovida a emissão dos expedientes para nova realização das citações, consubstanciados nos Ofícios TCU/Secex-PA 1356/2017 (peça 43), 1357/2017 (peça 44), 1358/2017 (peça 45) e 1359/2017 (peça 46), todos datados de 7/7/2017.

11.1.1. Os Ofícios 1356/2017 e 1359/2017, dirigidos, respectivamente, à Sra. Ana Maria de Brito e à Sra. Maria Cícera da Silva Brito, foram devolvidos com registro de “Desconhecido” (cf. AR às peças 48 e 49 e envelopes de devolução às peças 59 e 51), enquanto que o Ofício 1358/2017, dirigido também a Maria Cícera, foi devolvido com registro de “Não Procurado” (cf. AR, peça 53, e envelope de devolução, peça 60).

11.1.2. Em cumprimento a despacho por delegação de competência (peça 52), foi promovida a emissão dos expedientes para renovação da citação de Ana Maria de Brito, consubstanciados nos Ofícios TCU/Secex-PA 1556/2017 (peça 54), 1557/2017 (peça 55), 1558/2017 (peça 56), 1559/2017 (peça 57), todos datados de 18/8/2017, tomando por base informações já contidas nos autos (quatro indicações de endereço verificadas à peça 3, p. 103 e 147, e à peça 4 p. 47, além do endereço obtido por contato telefônico, cf. peça 24).

11.1.2.1. Os Ofícios 1556/2017, 1558/2017 e 1559/2017 foram devolvidos com registro de “Endereço Insuficiente”, “Não Procurado” e “Desconhecido” (cf. AR às peças 66, 67 e 65 e envelopes de devolução às peças 64, 68, 69 e 63). O ofício 1557/2017 foi entregue, conforme consta do AR à peça 74, mas devolvido, como indica o envelope à peça 68.

11.1.3. Não foram encontrados, até então, novos endereços para citação de Ana Maria de Brito ou de Maria Cícera da Silva Brito, conforme consultas à Telelistas (peças 71 e 58,

respectivamente). Assim sendo, foi determinada a expedição de editais de citação das referidas responsáveis, nos termos dos despachos à peça 72 e 61, respectivamente. Referidos editais (juntados às peças 73 e 62, respectivamente) foram publicados no Diário Oficial da União em 11/9/2017 e 1/11/2017, respectivamente, cf. comprovante às peças 75 e 70.

11.1.4. Foram feitas ainda remessas dos ofícios de citação TCU/Secex-PA 1530/2018 (peça 76) e 1529/2018 (peça 77), datados de 24/8/2018, às Sras. Ana Maria de Brito e Maria Cícera da Silva Brito, nos endereços constantes da base CPF da SRFB utilizados anteriormente (cf. peças 13 e 14 e peça 7, p. 3 e 2). Ambos foram devolvidos com registro de “mudou-se” (cf. AR, peças 79 e 78, e envelopes de devolução, peças 81 e 80).

11.2. A Sra. Eleonor Cunha de Oliveira tomou ciência do novo expediente que lhe foi encaminhado para fins de citação (Ofício-TCU/Secex-PA 1357/2017, peça 44) conforme atesta o AR que compõe a peça 47 (em julho/2017, que atesta a recepção do expediente dirigido a Eleonor à Travessa Grão Pará, Quadra I, 6, Imperador, Castanhal/PA, endereço indicado em seu cadastro na base CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil, cf. peça 7), e atendeu à citação por meio de resposta juntada à peça 50.

11.3. As Sras. Maria Cícera da Silva Brito e Ana Maria de Brito foram, então, citadas por edital (cf. peças 70, de setembro/2017, e 75, de novembro/2017). Reitere-se que houve entrega de ofício de citação em um dos endereços encontrados da Sra. Ana Maria de Brito (ofício 1557/2017, entregue e, outubro/2017, cf. AR à peça 74), mas tal expediente foi devolvido (cf. envelope com registro da devolução, peça 68). As responsáveis em comento não atenderam às novas citações editalícias e não se manifestaram, até o momento, quanto às irregularidades indicadas.

11.3.1. A propósito da citação editalícia das responsáveis tratadas no item acima, registre-se que, nos termos do art. 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução-TCU 170/2004, quando o expediente é devolvido por “mudou-se”, “desconhecido” ou que “endereço é insuficiente” (cf. itens 11.1.1, 11.1.2 e 11.1.2.1 acima), deveria a unidade técnica consultar “outros cadastros mantidos por instituições públicas ou privadas que possam oferecer subsídios à obtenção do endereço do destinatário, fazendo juntar aos autos documentação ou informação comprobatória do resultado da consulta”.

11.3.2. No caso concreto, houve consulta, após a frustração das citações por ofício das responsáveis tratadas no item 11.3, a apenas ao site Telelistas (www.telelistas.net, cf. item 11.1.3), cadastro mantido por instituição privada onde a informação de endereço divulgada não pode ser aferida pelo Tribunal ou pelos consumidores privados de informações cadastrais, mormente quando o expediente de citação retornar sem cumprimento, por motivo associado a não localização do citando, a exemplo das rubricas “mudou-se”, “desconhecido” e “não procurado”. Desse modo, caberia à unidade técnica obter informações, junta a outras instituições e privadas concessionárias de serviços públicos (v. art. 256, § 3º, do CPC). Somente essas tentativas é que teria sido possível recorrer à citação ficta das responsáveis em comento.

11.3.3. Em atenção ao entendimento adotado no parágrafo anterior, foram feitas novas consultas em outras fontes de endereços aptos à realizar citação, em 12/6/2019, com o seguinte resultado:

a) Maria Cícera da Silva Brito:

- Rodovia Castanhal [v. peça 45], Curuca km 23, Agrovila Antonio Baena [v. peça 45], 13, Travessa São Lucas, Zona Rural, 68743-000, Castanhal – PA (Secretaria da Receita Federal do Brasil, atualizada em 1º/3/2019, peça 87);

- Tv. Floriano Peixoto, 1540, CEP 68743-030, Castanhal - PA (Carteira de Habilitação. Atualizada em 10/8/2016, peça 87);

- R. Coronel Leal, 500, Nova Olinda, CEP 68745-000, Castanhal – PA (Título Eleitoral, peça 87);

b) Ana Maria de Brito:

- Rua Marechal Deodoro, 814, Iametama, CEP 68745-690, Castanhal – PA (Secretaria da Receita Federal do Brasil, atualizada em 1º/3/2019, peça 88);

- Tv. Floriano Peixoto, 1540, CEP 68743-030, Castanhal – PA (Carteira de Habilitação, atualizada em 10/8/2016, peça 88; consulta ao Google Street View, peça 89).

11.3.3.1. Em relação a Ana Maria de Brito, os endereços acima identificados já foram utilizados para citação por ofício, sem sucesso (referente à citação mais recente: v. peças 43, 54, 55, 56, 57 e 76). Ainda assim, houve nova tentativa de citação por meio do Ofício Tcu/Seproc 4783/2019, de 17/9/2019, noa Travessa Floriano Peixoto, 1540 - Centro 68.743-030 - Castanhal - PA (peça 91, devolvido por motivo “Desconhecido”, cf. peça 98). Sendo assim, conclui-se a citação ficta foi válida, dada a impossibilidade de localizar qualquer endereço novo de Ana Maria de Brito por ocasião de sua realização.

11.3.3.2. No que diz respeito a Maria Cícera Silva de Brito, tomando-se os endereços identificados, foram realizadas novas tentativas de citação:

a) na Rodovia Cast. Curuca Km 23 Agrovila Antonio B 13 - Travessa São Lucas - Zona Rural 68.743-000 - Castanhal – PA, por meio do Ofício Tcu/Seproc 4788/2019, de 17/9/2019 (peça 92; devolvido por motivo “Não Procurado”, cf. peça 100);

b) na Vila Irmã Adelaide, n. 570 - Loja Térreo - Caiçara 68.744-620 - Castanhal – PA, por meio do Ofício Tcu/Seproc 4789/2019, de 17/9/2019 (peça 93, devolvido por motivo “Mudou-se”, cf. peça 97);

c) na Tv. Floriano Peixoto, 1540, CEP 68743-030, Castanhal – PA, por intermédio do Ofício Tcu/Seproc 4790/2019, de 17/9/2019 (peça 94, devolvido por motivo “Desconhecido”, cf. peça 99);

d) na R. Coronel Leal, 500, Nova Olinda, CEP 68745-000, Castanhal – PA, pelo Ofício Tcu/Seproc 4791/2019, de 17/9/2019 (peça 95, expediente entregue, cf. peça 96).

11.3.3.3. No que diz respeito a Maria Cícera Silva de Brito, verifica-se o sucesso da citação por ofício (v. item 11.3.3.2, alínea “d”), sem que a referida responsável viesse a manifestar-se nos presentes autos.

11.3.3.4. Em que pese o referido aviso de recebimento (peça 96) ter sido assinado por pessoa estranha aos autos, esse fato, por si só, não invalida a notificação dirigida ao responsável, uma vez que o art. 179, inciso II, do RI/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário.

11.3.3.5. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA

REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

11.3.3.6. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

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

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

13. Verificou-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido notificação pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), considerando que já houve a citação de todas as responsáveis.

14. O valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 é de R\$ 21.473,08 (v. Demonstrativo de Débito, peça 82), inferior a R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN-TCU 71/2012, modificados pela IN-TCU 76/2016; entretanto, por se tratar de apartado do TC-016.156/2015-3, prevalece, para fins dessa avaliação, o débito integrado apurado naquele processo, cujo valor original, atualizado a partir de 10/3/2016 a 1º/1/2017, equivale a R\$ 242.520,28 (v. instrução juntada à peça 2, p. 4, item 18, e Demonstrativo de atualização, peça 83).

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

EXAME TÉCNICO

16. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis às responsáveis em outros processos em tramitação neste Tribunal, conforme quadro abaixo (v. peça 84):

Quadro 2

Tomadas de Contas Especiais em andamento

NR. PROCESSO	ASSUNTO
Responsável: Maria Cícera da Silva Brito	

010.789/2016-2 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
Responsáveis: Eleonor Cunha de Oliveira e Maria Cícera da Silva Brito	
010.547/2016-9 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
010.655/2016-6 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
010.715/2016-9 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
010.748/2016-4 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
010.825/2016-9 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
011.391/2016-2 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
011.457/2016-3 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
011.465/2016-6 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)	Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS
Responsáveis: Eleonor Cunha de Oliveira, Maria Cícera da Silva Brito e Ana Maria de Brito	
000.575/2018-6 (Relator: ANDRE DE CARVALHO)	Concessão fraudulenta de benefícios previdenciários.

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

Do débito

17. Foi verificado que houve um erro nas demonstrações do débito utilizadas para instruir este processo juntadas às peças 8, 30 e 39, erro esse que se reproduziu na instrução que suscitou a citação (peça 40). Com efeito, como se vê no Relatório Simplificado (Cálculo e Atualização Monetária de Valores Recebidos Indevidamente, peça 3, p. 141), deixou de compor as demonstrações do débito feitas nos documentos acima mencionados uma parcela de R\$ 200,00 datada de 24/12/2002, que integrou o valor corrigido de R\$ 2.917,26 referente ao dito relatório, valor esse que veio a constituir a base para cobrança administrativa (v. Ofício de cobrança, peça 3, p. 147). Assim sendo, o débito informado e cobrado das responsáveis era menor do que o débito efetivamente apurado e a elas atribuído na fase interna da TCE.

17.1. Entende-se, entretanto, que não caberia repetir as citações em respeito ao princípio da baixa materialidade. Em verdade, o valor atualizado do débito até 30/5/2019, incluindo a parcela em comento, é de R\$ 23.413,34 (v. peça 85), enquanto que o débito sem essa parcela, atualizado até a mesma data, é de R\$ 22.891,16 (cf. peça 86), importando em uma diferença de R\$ 522,18. Não se afiguraria atender ao princípio da economicidade dar seguimento à repetição de tais citações, mesmo que venha a atender um supedâneo lógico-normativo, ao se ter, por evidente, que os custos de dar seguimento a tais atos serão superiores à expectativa do valor a ser adicionado ao esforço de ressarcimento ao erário federal. Nesse sentido, observe-se que, ao apurar-se só com os custos com o trabalho do Auditor Federal de Controle Externo do TCU com a citação e suas comunicações (um dia de trabalho), na perspectiva de uma remuneração dia de R\$ 697,26 (tomando por base a remuneração inicial da carreira de um Auditor de Controle Externo, em 2018, de R\$ 20.917,87, cf. [https://portal.tcu.gov.br/transparencia/gestao-de-pessoas/Estrutura remuneratoria.pdf](https://portal.tcu.gov.br/transparencia/gestao-de-pessoas/Estrutura%20remuneratoria.pdf)) já seria superior ao valor em questão. A considerar a interveniência de outros profissionais para viabilizar tais ações e os custos com novas publicações de editais (considerando que se repitam as buscas e, mais uma vez, se tenha por necessárias tais publicações no caso das responsável Maria Cícera, cf. item 11.3), entende-se que o esforço para integrar o valor do débito com acréscimo da parcela não informada não é justificável em razão do princípio da economicidade, a sugerir, reitera-se, a não repetição de tais citações.

Análise das alegações de Defesa de Eleonor Cunha de Oliveira (peça 50)

18. A Sra. Eleonor Cunha de Oliveira alegou, inicialmente, que a sua aposentadoria está sendo sujeita a descontos feitos pelo INSS (tidos por ela por indevidos) que teriam origem no débito ora em discussão, o que implicaria em dupla cobrança do referido débito. Acrescentou que não

possuiria patrimônio além da casa em que reside com sua família e que não foi favorecida por enriquecimento ilícito a ela atribuída. Assim, não reúne condições para arcar com a obrigação imposta de ressarcir o erário como requerido pelo TCU (peça 50, p. 1-2).

Análise

19. O argumento de hipossuficiência como impedimento para imputação do débito foi enfrentado por ocasião da análise de sua manifestação anterior, na instrução à peça 32, itens 15 a 19, que para o disposto no Acórdão 2344/2006 - TCU - 2a Câmara, que ressalta que a hipossuficiência de recursos não livra o responsável da obrigação de quitar o débito. Segundo, ainda, tal acórdão, eventuais dificuldades na quitação do débito deveriam ser devidamente sopesadas na execução, em processo que refoge ao âmbito de competência do TCU. Nesse mesmo sentido, os Acórdãos-TCU 3248/2015 e 2011/2007 da 1ª Câmara. Esse último a lembrar que, apesar de a baixa remuneração dos responsáveis não afastar a culpabilidade dos responsáveis pela prática de atos irregulares, é-lhes facultado o parcelamento do débito ou multa, acrescido dos encargos legais.

20. Quanto a ocorrência dos descontos, além de não ter juntado evidências do alegado, em tese, não haveria impeditivo para a apreciação da TCE, pois caberá à União, em eventual cobrança do título executivo extrajudicial decorrente do julgamento do presente processo, apurar os créditos havidos pelo responsável e cobrar-lhe o que ainda seria devido, afastando o enriquecimento sem causa.

21. Nesses termos, rejeitam-se as alegações de defesa da responsável em comento.

22. As conclusões e provas constantes dos presentes autos são bastantes para atribuir às Sras. Eleonor Cunha de Oliveira, Maria Cícera da Silva Brito e Ana Maria de Brito a responsabilidade pelo débito apurado nos autos, haja vista que apuração de responsabilidade das ex-servidoras funda-se em elementos substanciais quanto à materialidade e autoria dos ilícitos que lhes foram imputados (cf. Relatórios de Auditoria do INSS, peça 3, p. 81-85, e peça 4, p. 19-23; Relatórios “Auditoria de Benefícios, peça 3, p. 73-79, e peça 4, p. 11-15).

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

22.2. Na condição de responsáveis pela avaliação do atendimento às condições legais para fins de aposentadoria no que concerne ao tempo de serviço/tempo de contribuição e concessão dos referidos benefícios, promoveram as referidas concessões sem suporte em documentos ou consultas idôneos, fraudando os sistemas do INSS com o intuito de receber irregularmente os benefícios previdenciários, com inserção fraudulenta de dados no sistema de informática da Previdência Social, com reativação irregular dos benefícios previdenciários 095.711.171-1 e 092.976.134-0 do INSS, cadastro de procurador fictício e adulteração de identificação pessoal de procuradores, resultando em concessões que geraram pagamentos irregulares desses benefícios, em prejuízo ao Erário federal, sem

que se indicasse qualquer situação que justificasse a adoção de tal conduta, em vez de promover a devida verificação do atendimento das condições para tais concessões e abster-se de concedê-las nas condições que se encontravam os respectivos processos.

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

22.4. Desse modo, na condição de procuradora irregularmente habilitada em processos fraudulentos de concessão de benefícios, recebeu fraudulentamente os benefícios do INSS sob os números 07/095.711.171-1 e 07/092.976.134-0, resultando em prejuízo ao Erário federal, sem que se indicasse qualquer situação que justificasse a adoção de tal conduta, em vez de contribuir para a habilitação regular para tais concessões ou abster-se de contribuir para a formalização de tais mandados nas condições que se encontravam os respectivos processos.

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

Verificação do Prazo de Prescrição da Pretensão Punitiva

24. Observa-se ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU que, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler), subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, qual seja, dez anos contados a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil. As irregularidades discutidas nesta TCE geraram impacto nos exercícios de 1998 e 2002, portanto há mais de 10 anos.

CONCLUSÃO

25. Considerando que o alcance da jurisdição do Tribunal de Contas da União sobre terceiros estranhos à Administração Pública depende da comprovação de que tenham agido com dolo ou culpa. Considerando que, no caso concreto, não há elementos que indiquem cabalmente a participação dos beneficiários no conluio para a prática dos atos fraudulentos apurados pela auditoria interna do INSS, conclui-se, portanto, que a atribuição de responsabilidade apenas às responsáveis Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04) e Ana Maria de Brito (CPF: 150.036.042-20) em medida que melhor se coaduna com os ditames da culpabilidade e dos princípios da racionalidade processual e da efetividade da jurisdição de contas, conforme os argumentos apresentados na instrução juntada à peça 2.

26. Diante da revelia das Sras. Maria Cícera da Silva Brito e Ana Maria de Brito e a rejeição das alegações de defesa da Sra. Eleonor Cunha de Oliveira, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que sejam condenadas em débito, afastada a

possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 tendo em vista a prescrição da pretensão punitiva reconhecida no item 24 acima.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar reveis as responsáveis Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), na condição de ex-servidora do INSS, e Ana Maria de Brito (CPF: 150.036.042-20), na condição de procuradora de segurados, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92;

b) rejeitar as alegações de defesa da responsável Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), ex-servidora do INSS;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘d’, e §§ 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, e §§ 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas das Sras. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), ex-servidoras do INSS, e Ana Maria de Brito (CPF: 150.036.042-20), na condição de procuradora, e condená-las, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, compensadas as parcelas já pagas, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular de benefícios previdenciários, ocasionando prejuízo aos cofres públicos, segundo os pagamentos efetuados aos seguintes segurados:

Débito:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência	Tipo
Segurado: Pedro Monteiro Conceição (NB 07/095.711.171-1) (peça 2, p. 7)		
200,00	20/05/2002	D
200,00	08/07/2002	D
200,00	08/07/2002	D
200,00	14/08/2002	D
200,00	08/10/2002	D
200,00	08/10/2002	D
Segurada: Raimunda Pinto Pereira (NB 07/092.976.134-0) (peça 2, p. 7)		
5.402,33	04/12/1998	D
260,00	04/12/1998	D

Valor atualizado monetariamente até 30/5/2019: R\$ 22.891,16 (v. peça 86)

d) autorizar:

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

d.2) caso solicitado pelas responsáveis em apreço, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento

Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

e) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Sergipe, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo.

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

O MP/TCU acolheu a proposta da unidade técnica mediante o seguinte parecer:

“Trata-se de processo apartado de Tomada de contas especial (TCE) referente à TCE originalmente instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (TC 016.156/2015-3) em razão da reativação ilegal de benefícios mediante fraude ocorrida na Agência da Previdência Social de Castanhal/PA (peças 1 a 7).

Na fase interna daquela TCE instaurada pelo INSS, as Sras. Eleonor Cunha de Oliveira e Maria Cícera da Silva Brito, ex-servidoras do Instituto, e diversos procuradores de segurados da previdência social foram responsabilizados por prejuízo causado aos cofres do INSS (peça 5, p. 21).

No âmbito deste processo apartado de TCE, em que se apura o prejuízo causado pelas ex-servidoras com a participação da procuradora Ana Maria de Brito, a Secretaria de Controle Externo de TCE, após a instrução inicial dos autos, promoveu a citação solidária das responsáveis por débito no valor histórico de R\$ 6.862,33. Todavia, apenas a Sra. Eleonor Cunha de Oliveira apresentou suas alegações de defesa (peça 50).

Após análise da defesa acostada aos autos, a unidade instrutiva propôs, entre outras medidas, julgar irregulares as contas das Sras. Eleonor Cunha de Oliveira, Maria Cícera da Silva Brito e Ana Maria de Brito, com base no art. 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992, condenando-as pelo referido débito. Tendo em vista a prescrição da pretensão punitiva, a Secex-TCE deixou de propor a aplicação de multa às responsáveis (peças 102, p. 10-11, 103 e 104).

Anuo às razões que nortearam a proposta da Secex-TCE, incorporando-as a este parecer com as considerações que passo a tecer.

No essencial, além de sua hipossuficiência – que não constitui razão suficiente para afastar eventual condenação pelo Tribunal –, a Sra. Eleonor Cunha de Oliveira argumentou que o INSS já teria implantado descontos em seus proventos de aposentadoria em razão de “*pagamento de dívidas da natureza apresentada pelo TCU, o que está gerando dupla cobrança...*” (peça 50, p. 1). Tal argumento não merece prosperar. Conforme bem observado pela unidade técnica, caso a responsável seja condenada ao pagamento do débito em questão, os eventuais pagamentos por ela já realizados serão levados em consideração para fins de apuração do valor ainda devido, o que afastaria a hipótese de enriquecimento sem causa da União.

No que diz respeito à responsabilização da procuradora Ana Maria de Brito, convém lembrar que, em diversos processos envolvendo fraudes previdenciárias, este Tribunal tem decidido excluir da relação processual os segurados do INSS quando faltam aos autos elementos consistentes

que evidenciem sua participação no conluio para a prática dos atos fraudulentos contra os cofres do INSS, conforme se depreende de diversos julgados do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.449/2013, 3.038/2013, 1.791/2014, 2.428/2015, 297/2016, 70/2017, 1.686/2018, 2.298/2019 e 1.622/2019, todos do Plenário.

No caso vertente, conforme se depreende do Relatório do Tomador de Contas, em linha com o entendimento desta Corte de Contas, a Comissão de TCE excluiu da presente TCE os segurados do INSS, *“uma vez que não restou evidenciado nos autos a participação dos mesmos na prática do ato ilícito e/ou que tenham sido beneficiados com o recebimento de valores decorrentes de fraudes perpetradas pelas ex-servidoras retrocitadas (...), restando comprovado, tão somente, a participação dos procuradores em concurso com as servidoras...”*, a exemplo da procuradora Ana Maria de Brito (peças 5, p. 11 e 13, e 3, p. 24-26).

Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas junto ao TCU manifesta-se **de acordo** com a proposta da Secex-TCE (peças 102, p. 10-11, 103 e 104).”

É o relatório.