

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 010.715/2016-9

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social

Responsáveis: Eleonor Cunha de Oliveira (393.806.372-68);  
Levinda Lina Araujo da Luz (177.856.772-04); Maria Cicera 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, instrução cuja proposta foi acolhida pelo escalão dirigente da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial e pelo Ministério Público junto ao TCU:

### **INTRODUÇÃO**

*1. Cuidam os presentes autos de tomada de contas especial instaurada por este Tribunal, como processo apartado, para fins de dar celeridade processual a atos referentes ao TC-016.156/2015-3 (cf. Despacho do Relator, peça 1), referente à tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS, processo 35166.002473/2014-47, cf. peça 3, p. 3) em desfavor das Sras. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68) e Maria Cicera 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 Cicera 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, 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 15/4/2016, 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 Levinda Lina Araújo da Luz, CPF: 177.856.772-04, relacionada ao benefício concedido (Aposentadorias por Velhice – Trabalhador Rural, cf. peça 4, p. 3) em nome da segurada Sebastiana Ferreira das Neves – NB 07/ 092.260.860-7, cujos pagamentos teriam sido por ela recebidos fraudulentamente (v. Relatório Simplificado, peça 4, p. 49-51), ensejando o débito abaixo descrito:

**Quadro 1 – Débito**

| <b>Valor original (R\$)</b>  | <b>Data da ocorrência</b> | <b>Tipo</b> |
|--|---------------------------|-------------|
| <i>Segurada: Sebastiana Ferreira das Neves (NB 07/092.260.806-7) (peça 2, p. 9-10; peça 4, p. 49-51)</i> |                           |             |
| 3.683,00   | 10/07/2001                | D           |
| 180,60   | 10/07/2001                | D           |
| 180,60   | 11/09/2001                | D           |
| 180,60   | 11/09/2001                | D           |
| 180,60   | 08/10/2001                | D           |
| 180,60   | 12/11/2001                | D           |
| 357,60   | 11/12/2001                | D           |
| 180,60   | 11/01/2002                | D           |

7.1.1. A procuradora Levinda Lina Araújo da Luz possuía mais de um número de cédula de identidade (78960-SSP/PA, 7904847-SSP/PA), indicações incorretas do nome da mãe (Carolina Araujo da Luz e Odeilza Neves) (v. Relatório de Auditoria, peça 4, p. 21, e Histórico de Procuradores/Representantes, peça 4, p. 17).

7.2. Verifica-se que o presente processo (indicado como processo apartado 5 na instrução que o suscitou, peça 2, p. 22) 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. 10, item 38.5): 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 2, p. 84-166 (juntados à peça 4); peça 6, p. 75-133 (juntados à peça 5); peça 11, p. 45-47 (Demonstrativo de Débito, juntado à peça 6) e peça 10, p. 1-2 e 7 (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 Levinda Lina Araújo da Luz (CPF: 177.856.772-04) (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 Levinda Lina Araújo da Luz 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 contribuíra 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 instrução juntada à peça 2 e acolhimento daquela proposta de instrução pelo Relator (cf. peça 1), não fez sentido determinar a inclusão e a citação dos beneficiários, quando, na análise preliminar, já foi possível identificar a ausência de provas aptas a demonstrar que eles não agiram em conluio com as autoras 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 0811/2016 (peça 12), 0812/2016 (peça 13) e 0813/2016 (peça 14), todos datados de 2/5/2016.

8.3.1. Os Ofícios 0813/2016 e 0811/2016, dirigidos, respectivamente, à Sra. Maria Cícera da Silva Brito e à Sra. Levinda Lina Araújo da Luz, foram devolvidos com registro de “Mudou-se” (Maria Cícera) e “Não Procurado” (Levinda) (cf. Avisos de Recebimento – AR às peças 15 e 23 e envelopes de devolução às peças 21 e 22).

8.3.2. Em cumprimento a despacho por delegação de competência (peça 19), foi promovida a emissão de expediente para renovação da citação de Maria Cícera da Silva Brito, consubstanciado no Ofício TCU/Secex-PA 0972/2016 (peça 20), datado de 20/5/2016, tomando por base nova consulta à base CPF/CNPJ (Maria Cícera da Silva Brito, em endereço de empresa que era sócia administradora, v. peça 17).

8.3.2.1 *O Ofício 0972/2016 dirigido à Sra. Maria Cícera da Silva, foi devolvido com registro de “Desconhecido” (cf. AR à peça 24 e envelope de devolução à peça 25).*

8.3.3. *Despachos por delegação de competência juntados às peças 27 e 20, considerando não terem sido encontrados, até então, novos endereços para citação de Levinda Lina Araújo da Luz (v. consulta Telelistas, peça 26) e Maria Cícera da Silva Brito (nos termos do despacho), determinou a expedição de editais de citação das referidas responsáveis. Tais editais (juntados à peça 28 e 31) foram publicados no Diário Oficial da União em 7/7/2016 e 6/9/2016, respectivamente, cf. comprovantes às peças 29 e 32.*

8.4. *Considerou-se então que a Sra. Eleonor Cunha de Oliveira, Maria Cícera da Silva Brito e Levinda Lina Araújo da Luz tomaram ciência das comunicações de citação que lhe foram encaminhadas (Ofício-TCU/Secex-PA 0812/2016, peça 13 (Eleonor), Edital-TCU/Secex-PA 53/2016, peça 32 (Maria Cícera) e Edital-TCU/Secex-PA 31/2016, peça 29 (Levinda)). No caso da Sra. Eleonor, atesta-se a entrega por meio do AR que compõem a peça 16 (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). Somente a Sra. Eleonor atendeu à citação, por meio de resposta juntada à peça 18.*

9. *Em instrução à peça 35, as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Eleonor Cunha de Oliveira foram analisadas e rejeitadas, a revelia das Sras. Maria Cícera da Silva Brito e Levinda Lina Araújo da Luz anotadas e concluiu-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 ter indicado como causa da instauração das contas o recebimento irregular de benefício; de os expedientes de citação não indicarem os motivos e os elementos de prova que permitissem concluir pela irregularidade da concessão e recebimento do benefício; de a instrução que as subsidiou não ter indicado a situação encontrada e sua evidenciação; de não ter havido, antes da citação por edital, consultas a outros endereços de Maria Cícera e da Levinda em outros cadastros de instituições públicas e de instituições privadas concessionárias de serviços públicos, o que teria comprometido o exercício do contraditório e da ampla defesa pelas responsáveis (peça 39).*

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

11.1. *Em cumprimento a novo Despacho do Secretário (peça 47), foi promovida a emissão dos expedientes para nova realização das citações, consubstanciados nos Ofícios TCU/Secex-PA 1360/2017 (peça 48), 1361/2017 (peça 49), 1362/2017 (peça 50) e 1363/2017 (peça 51), todos datados de 7/7/2017.*

11.1.1. *Os Ofícios 1361/2017 e 1362/2017, dirigidos, respectivamente, à Sra. Levinda Lina Araújo da Luz e à Sra. Maria Cícera da Silva Brito, foram devolvidos com registro de “Não Procurado” (cf. AR às peças 57 e 56 e envelopes de devolução às peças 61 e 60), enquanto que o Ofício 1363/2017, dirigido também a Maria Cícera, foi devolvido sem registro do motivo (cf. AR, peça 53, e envelope de devolução, peça 54).*

11.1.2. *Não foram encontrados, até então, novos endereços para citação de Levinda Lina Araújo da Luz ou de Maria Cícera da Silva Brito, conforme consultas à Telelistas (peças 26 e 58, respectivamente). Assim sendo, foi determinada a expedição de editais de citação das referidas responsáveis, nos termos dos despachos à peça 64 e 59, respectivamente. Referidos editais*

(juntados às peças 65 e 62, respectivamente) foram publicados no Diário Oficial da União em 1º/11/2017 e 4/9/2017, respectivamente, cf. comprovante às peças 66 e 63.

11.1.3. Foi feita ainda remessa do ofício de citação TCU/Secex-PA 1520/2018 (peça 67), datado de 23/8/2018, à Sra. Maria Cícera da Silva Brito, no endereço constante da base CPF da SRFB utilizado anteriormente (cf. peça 7, p. 2; peças 17 e 70, p. 1). O ofício foi devolvido com registro de “mudou-se” (cf. AR, peças 79 e 68, e envelope de devolução, peças 81 e 69).

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 1360/2017, peça 48) conforme atesta o AR que compõe a peça 52 (em julho/2017, 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), e atendeu, tempestivamente, à citação, por meio de resposta juntada à peça 55.

11.3. As Sras. Levinda Lina Araújo da Luz e Maria Cícera da Silva Brito foram, então, citadas por edital (cf. peças 66, de novembro/2017, e 63, de setembro/2017). As responsáveis em comento não atenderam às novas citações editalícias.

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 (cf. item 11.1.1 acima), deveria a unidade técnica consultar “outros cadastros mantidos por instituições públicas ou privadas que possam oferecer subsídios à obtenção do endereço do destinatário, fazendo juntar aos autos documentação ou informação comprobatória do resultado da consulta”.

11.3.2. No caso concreto, houve consulta, após a frustração das citações por ofício das responsáveis tratadas no item 11.3, a apenas ao site Telelistas ([www.telelistas.net](http://www.telelistas.net), cf. item 11.1.2), 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 e decorrente do despacho à peça 39, foram feitas novas consultas em outras fontes de endereços aptos à realizar citação, em junho/2019, com os seguintes resultados:

a) Levinda Lina Araújo da Luz:

- Outros Trv. Quinta Nova 77, Zona Rural, 68790-0000, Santa Isabel do Pará-PA (Secretaria da Receita Federal do Brasil, atualizada em 1º/3/2019, peça 71, p. 1);

b) Maria Cícera da Silva Brito:

- Rodovia Castanhal, [v. peça 50] Curuca km 23, Agrovila Antonio Baena, [v. peça 50], 13, Travessa São Lucas, Zona Rural, 68743-000, Castanhal – PA (Secretaria da Receita Federal do Brasil, atualizada em 1º/3/2019, peça 71, p. 4);

- Tv. Floriano Peixoto, 1540, CEP 68743-030, Castanhal - PA (Carteira de Habilitação. Atualizada em 10/8/2016, peça 71, p. 4);

- R. Coronel Leal, 500, Nova Olinda, CEP 68745-000, Castanhal – PA (Título Eleitoral, peça 71, p. 4);

- Vila Irma Adelaide, 570, Loja Térreo, Bairro Caiçara, 68743-550, Castanhal/PA (Secretaria da Receita Federal do Brasil: endereço de empresa em que a responsável é sócia administradora, peça 71, p. 2).

11.3.3.1. Em relação a Levinda Lina Araújo da Luz, o endereço acima identificado já tinha sido utilizado para citação por ofício, sem sucesso (referente à citação mais recente: v. peças 49 e 57). Sendo assim, conclui-se a citação ficta foi válida, dada a impossibilidade de localizar qualquer endereço novo dela por ocasião de sua realização.

11.3.3.2. No que diz respeito a Maria Cícera Silva de Brito, tem-se que a pesquisa feita trouxe à luz novos endereços que teriam permitido a citação por ofício, conforme se vê nos expedientes anteriores, que denotam ter sido utilizado, até então, somente o último endereço indicado no item 11.3.3., “b” (cf. peças 50 e 51).

11.3.3.3. Em instrução anterior, foi realizada nova proposta de julgamento; no entanto, a tese de que a juntada de outros endereços de Maria Cícera Silva de Brito ter sido considerada hígida, dado que a juntada de pesquisa de endereços novos se deu em momento posterior ao edital de citação não foi acolhida pelo Ministério Público de Contas Brito (v. peça 77), por entender ter essas pesquisas de ter sido feitas antes da expedição do citado edital. Em acolhimento a esse entendimento, o Sr. Relator (despacho à peça 78), reconheceu falhas na citação da Sra. Maria Cícera da Silva e devolveu o processo à Secex-TCE para que se promovesse nova citação da mencionada responsável nos endereços indicados pelo Ministério Público de Contas, correspondente aos três primeiros endereços relacionados na alínea “b” do item 11.3.3 acima.

11.3.3.3.1. Foi, então, promovida a emissão de expedientes para nova realização da citação de Maria Cícera Silva de Brito, consubstanciados nos Ofícios TCU/SePROC 6876/2019 (peça 80, endereçado à Rua Coronel Leal, n. 500, Nova Olinda, Castanhal/PA, CEP 68745-000), 6877/2019 (peça 81, endereçado à Rodovia Castanhal Curuçá, km 23, Agrovila Antonio B., 13, Travessa São Lucas, Zona Rural, Castanhal/PA, CEP 68743-000) e 6878/2019 (peça 82, endereçado à Travessa Floriano Peixoto, 1540, Centro, Castanhal/PA, CEP 68743-030), todos datados de 7/10/2019.

11.3.3.3.2. Os Ofícios 6877/2019 e 6878/2019, foram devolvidos com registro de “Não Procurado” (cf. AR à peça 85) e “Desconhecido” (v. AR à peça 84); já o Ofício 6876/2019 foi entregue em 29/10/2019 no endereço nele indicado (cf. AR, peça 83). Houve, ainda, uma repetição de envio de citação para o endereço Rodovia Castanhal Curuçá, km 23, Agrovila Antonio B., 13, Travessa São Lucas, Zona Rural, Castanhal/PA, CEP 68743-000 (Ofício-TCU/SePROC 0528/2020, expedido em 15/1/2020), sem sucesso (também devolvido por motivo “Não Procurado” - v. AR à peça 87).

11.3.3.3.3. Em que pese o aviso de recebimento do Ofício 6876/2019 ter sido assinado por pessoa estranha aos autos (cf. AR à peça 83), esse fato, por si só, não invalida a notificação dirigida à 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.

11.3.3.3.4. 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 n° 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.*

*11.3.3.3.5. 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).*

*11.3.3.3.6. A Sra. Maria Cícera Silva de Brito não atendeu à citação realizada por ofício, deixando de se manifestar a esse respeito no presente processo.*

*12. Pelo exposto acima, consideram-se reveis as responsáveis Levinda Lina Araújo da Luz e Maria Cícera da Silva Brito, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

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

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

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

*14. O valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 é de R\$ 14.014,08 (v. Demonstrativo de Débito, peça 72, p. 1), inferior a R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN-TCU 71/2012, modificados pela IN-TCU 76/2016; entretanto, por se tratar de apartado do TC-016.156/2015-3, prevalece, para fins dessa avaliação, o débito integrado apurado naquele processo, cujo valor original, atualizado a partir de 10/3/2016 a 1º/1/2017, equivale a R\$ 242.520,28 (v. instrução juntada à peça 2, p. 4, item 18, e Demonstrativo de atualização, peça 72, p. 4).*

*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 73):*

#### **Quadro 2**

*Tomadas de Contas Especiais em andamento*

| NR. PROCESSO   | ASSUNTO   |
|--|---|
| <i>Responsável: Maria Cícera da Silva Brito</i>  |   |
| <i>010.789/2016-2 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)</i>  | <i>Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS</i>      |
| <i>Responsáveis: Eleonor Cunha de Oliveira e Maria Cícera da Silva Brito</i>                             |   |
| <i>010.547/2016-9 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)</i>  | <i>Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS</i>      |
| <i>010.599/2016-9 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)</i>  | <i>Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS</i>      |
| <i>010.655/2016-6 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)</i>  | <i>Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS</i>      |
| <i>010.748/2016-4 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)</i>  | <i>Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS</i>      |
| <i>010.825/2016-9 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)</i>  | <i>Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS</i>      |
| <i>011.391/2016-2 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)</i>  | <i>Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS</i>      |
| <i>011.457/2016-3 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)</i>  | <i>Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS</i>      |
| <i>011.465/2016-6 (Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)</i>  | <i>Recebimentos fraudulentos de benefícios do INSS</i>      |
| <i>Responsáveis: Eleonor Cunha de Oliveira, Maria Cícera da Silva Brito e Levinda Lina Araújo da Luz</i> |   |
| <i>000.575/2018-6 (Relator: ANDRE DE CARVALHO)</i>   | <i>Concessão fraudulenta de benefícios previdenciários.</i> |

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

#### **Análise das alegações de Defesa de Eleonor Cunha de Oliveira (peça 55)**

17. 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 55, p. 1-2).

#### **Análise**

18. O argumento de hipossuficiência como impedimento para imputação do débito foi enfrentado por ocasião da análise de sua manifestação anterior, na instrução à peça 35, itens 10 a 16, 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.

19. Quanto à 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.

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

21. As conclusões e provas constantes dos presentes autos são bastantes para atribuir às Sras. **Eleonor Cunha de Oliveira, Maria Cícera da Silva Brito e Levinda Lina Araújo da Luz** a responsabilidade pelo débito apurado nos autos, haja vista que apuração de responsabilidade das ex-servidoras e da procuradora funda-se em elementos substanciais quanto à materialidade e autoria dos ilícitos que lhes foram imputados (cf. Relatório de Auditoria do INSS, peça 4, p. 19-21; Relatório “Auditoria de Benefícios”, peça 4, p. 3-5).

21.1. Então, tem-se que as Sras. Eleonor Cunha de Oliveira, Maria Cícera da Silva Brito, enquanto servidoras do INSS, promoveram irregularmente a concessão de benefícios de aposentadoria à Sra. Sebastiana Ferreira das Neves, 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.

21.2. 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 do benefício previdenciário 092.260.806-7 do INSS, cadastro de procurador fictício e adulteração de identificação pessoal de procuradores, resultando em concessão que gerou pagamentos irregulares desse benefício, 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.

21.3. A Sra. Levinda Lina Araújo da Luz, por sua vez, contribuiu para a irregularidade ao apresentar-se como procuradora da segurada em apreço para fins de percepção fraudulenta de seus benefício, 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.

21.4. Desse modo, na condição de procuradora irregularmente habilitada em processos fraudulentos de concessão de benefícios, recebeu, fraudulentamente, o benefício do INSS sob o número 07/092.260.806-7, 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.

22. 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, 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**

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

### **CONCLUSÃO**

24. *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 Levinda Lina Araújo da Luz (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.*

25. *Diante da revelia das Sras. Levinda Lina Araújo da Luz e Maria Cícera da Silva 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 23 acima.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

26. *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 Levinda Lina Araújo da Luz (CPF: 177.856.772-04), na condição de procuradora de segurada, 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, alíneas 'c' e 'd', e §§ 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, e §§ 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, **que sejam julgadas irregulares** as contas das Sras. Eleonor Cunha de Oliveira (CPF: 393.806.372-68), Maria Cícera da Silva Brito (CPF: 050.483.892-04), na condição de ex-servidoras do INSS e Levinda Lina Araújo da Luz (CPF: 177.856.772-04), 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 por conta da seguinte segurada:*

Débito:

| <i>Valor original<br/>(R\$)</i>   | <i>Data da<br/>ocorrência</i> | <i>Tipo</i> |
|---|-------------------------------|-------------|
| <i>Segurada: Sebastiana Ferreira das Neves (NB 07/092.260.860-7) (peça 4, p. 49-51)</i> |                               |             |
| 3.683,00  | 10/07/2001                    | D           |
| 180,60  | 10/07/2001                    | D           |
| 180,60  | 11/09/2001                    | D           |
| 180,60  | 11/09/2001                    | D           |
| 180,60  | 08/10/2001                    | D           |
| 180,60  | 12/11/2001                    | D           |
| 357,60  | 11/12/2001                    | D           |
| 180,60  | 11/01/2002                    | D           |

*Valor atualizado monetariamente até 24/6/2019: R\$ 15.300,22 (v. peça 72, p. 5)*

**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 no Pará, 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](http://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](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.*