



TC 008.665/2023-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Gerência Executiva do INSS no Rio de Janeiro/Norte

Responsáveis: Luiz Carlos de Castro (CPF: 310.443.367-49), Alvaro Ferreira Caetano (CPF: 272.607.987-34) e Eliana Silva (CPF: 570.551.227-91)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: arquivamento

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Eliana Silva, de Alvaro Ferreira Caetano e de Luiz Carlos de Castro, em razão de habilitação e/ou concessão irregular de benefícios pagos pelo INSS, em decorrência de atos então praticados na Agência da Previdência Social Irajá/RJ, Rio de Janeiro/RJ, do Instituto Nacional do Seguro Social.

HISTÓRICO

2. Em 24/10/2022, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016, e na DN/TCU 155/2016, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2612/2022.

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

Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).

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

5. No relatório (peça 189), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 1.167.114,57, imputando-se a responsabilidade a Eliana Silva, na condição de gestora dos recursos, a Alvaro Ferreira Caetano, falecido, na condição de beneficiário, e a Luiz Carlos de Castro, falecido, na condição de beneficiário.

6. Em 19/4/2023, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 193), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 194 e 195).

7. Em 9/5/2023, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 196).



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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

8. Verifica-se que houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 5/12/2007, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade, pela autoridade administrativa competente, conforme abaixo:

8.1. Eliana Silva, por meio do edital acostado à peça 177, publicado em 11/11/2022;

8.2. Alvaro Ferreira Caetano, por meio do ofício acostado à peça 173, sem comprovação da efetiva notificação; e

8.3. Luiz Carlos de Castro, excepcionalmente, não houve notificação.

Valor de Constituição da TCE

9. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 1º/1/2017, é de R\$ 3.179.519,00, portanto, superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

10. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário RE 636.886, em 20/4/2020, fixou tese, com repercussão geral, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

11. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo, no art. 2º, que prescrevem, em cinco anos, as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

12. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º, da Resolução TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

13. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso), os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

14. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023 - TCU - Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

15. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023 - TCU - Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º, da nominada Resolução.



16. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso V, da Resolução TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 5/12/2007, último pagamento efetuado, sob a responsabilidade do responsável elencado, referente à concessão irregular de benefício previdenciário (peça 188, p. 17).

17. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	4/12/2008	Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 4)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	26/12/2008	Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peças 5)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
3	4/3/2010	Parecer 81/2010/CONJUR (peça 6)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
4	11/11/2022	Notificação de instauração de TCE, via edital, à servidora responsável Eliana Silva (peça 177)	art. 5º, inciso I	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
5	30/12/2022	Relatório do tomador (peça 189)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
6	11/4/2023	Relatório de auditoria da CGU (peça 193)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente

18. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, observa-se que transcorreu o prazo prescricional de 5 (cinco) anos entre os eventos processuais consecutivos 3 (4/3/2010) e 4 (11/11/2022), da tabela apresentada.

19. Ademais, foi possível observar o decurso do prazo prescricional de 3 (três) anos entre os eventos 3 e 4, evidenciando também a ocorrência da prescrição intercorrente.

20. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF normatizado pela Resolução TCU 344/2022, **ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

EXAME TÉCNICO

Dos responsáveis beneficiários

21. Apesar de o tomador de contas haver incluído Alvaro Ferreira Caetano (CPF: 272.607.987-34) e Luiz Carlos de Castro (CPF: 310.443.367-49), como responsáveis, neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, conclui-se que suas responsabilidades devem ser excluídas, uma vez que não há evidências de que tenham tido participação na irregularidade aqui verificada.

22. A insuficiência probatória foi o fundamento invocado pelo TCU para, em grau de recurso, excluir, da relação processual, segurados da previdência arrolados como responsáveis, entendendo que não havia, nos autos, elementos que indicassem a participação deles nas fraudes perpetradas em posto do Seguro Social (Acórdão 2415/2004 - TCU - Primeira Câmara, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa).

23. De igual modo, no julgamento do TC 014.555/2010-7, proferido na Sessão de 10/4/2013, o Plenário decidiu excluir 24 segurados da relação processual, também sob a alegação da ausência de provas capazes de evidenciar a participação deles na fraude. A orientação ali sufragada decorreu do acolhimento do parecer do MP/TCU, representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, cuja solidez fundamentou o Acórdão 859/2013 - TCU - Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro.



24. Há outro conjunto de julgados do TCU, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, em que o Relator também se ressentiu da presença de elementos que permitissem a correta identificação e qualificação dos responsáveis arrolados em TCEs envolvendo fraudes em benefícios previdenciários. Nesses casos, decidiu-se pela condenação em débito apenas do servidor comprovadamente envolvido nos ilícitos, e por não se prosseguir na apuração de responsabilidade dos demais sujeitos inicialmente instados a figurar na relação processual (Acórdãos 1201/2011, 427/2012, 789/2012, 2580/2012, 325/2013, 509/2013, todos do Plenário deste Tribunal).

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

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

27. A despeito da presunção de veracidade das apurações procedidas pelo INSS, verifica-se que, no âmbito dessas averiguações, não há uma preocupação específica quanto à análise da conduta dos beneficiários, no sentido de demonstrar que agiram de forma culposa ou dolosa nos atos fraudulentos perpetrados pelos ex-servidores.

28. Nesse quadro, ante a similaridade do contexto fático-probatório destes autos com a jurisprudência acima colacionada, caracterizados, sobretudo, pela falta de elementos que comprovem a atuação culposa ou dolosa dos segurados em conluio com a ex-servidora envolvida nas irregularidades em apreço, impõe-se aplicar, ao caso concreto, a mesma solução a que chegou o TCU, no sentido de excluir os segurados da relação processual.

29. Não faz sentido, portanto, realizar a responsabilização dos segurados quando, na análise preliminar, já for possível identificar a ausência de provas capazes de evidenciar que eles agiram em conluio com o autor das fraudes.

30. Nessa fase processual, portanto, parece mais apropriado proceder apenas à responsabilização da ex-servidora em questão, o qual responde por todos os débitos apurados pelo INSS.

31. No entanto, deixa-se de prosseguir com a responsabilização da ex-servidora, em razão do reconhecimento da ocorrência da prescrição, conforme análise realizada nos itens 10 a 20, acima.

CONCLUSÃO

32. Em face da análise promovida na seção “Análise dos pressupostos de procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, verificou-se a ocorrência da prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU. Portanto, deve-se reconhecê-la de ofício, por se tratar de matéria de ordem pública, com conseqüente arquivamento dos autos, nos termos do art. 11, da Resolução TCU 344/2022.

33. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, as responsabilidades dos beneficiários devem ser excluídas no presente processo, uma vez que não há evidências de que tenham tido participação na irregularidade aqui verificada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) excluir as responsabilidades dos beneficiários Alvaro Ferreira Caetano (CPF: 272.607.987-34) e Luiz Carlos de Castro (CPF: 310.443.367-49);



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus)
Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)

- b) reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e, em razão disso, arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 1º e 11, da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, do art. 1º, da Lei 9.873/1999, e do art. 169, inciso III, do RI/TCU; e
- c) informar aos responsáveis e ao Instituto Nacional de Seguro Social, que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

AudTCE, em 9 de novembro de 2023.

(Assinado eletronicamente)
JOSÉ NICOLAU GONÇALVES FAHD
AUFC - Matrícula TCU 9449-8