

**TC 044.609/2012-4**

**(apartado do TC 015.595/2012-9)**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

**Responsáveis:** João Batista Noronha (CPF 359.408.087-00) e Denise Silva Reis (CPF 769.605.877-00)

**Procurador/Advogado:** Carlos Leno de Moraes Sarmiento, OAB/RJ 75.458; Carlos Vargas Farias, OAB/RJ 74.153; Roberto Abreu da Costa, PAB/RJ 86.146 (peça 27)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Relator:** Benjamim Zymler

**Proposta:** de mérito

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial, instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em virtude de prejuízo causado pela ex-servidora pública Denise Silva Reis, concernente à concessão irregular de benefício previdenciário ao Sr. João Batista Noronha, no Posto/Agência da Previdência Social do INSS de Bangu/RJ, ocorrida no período de 6/12/2001 a 7/5/2007, conforme Relatório Conclusivo da Comissão de Procedimento Administrativo Disciplinar (peça 1, p. 8-30) e demonstrativo de débito (peça 1, p.134).

## HISTÓRICO

2. A autoridade competente, por meio da Portaria n. 51, de 14/1/2004, fundada no parecer do órgão de consultoria jurídica, sob o n. 3214/2004, decidiu pela aplicação da penalidade de demissão à Denise Silva Reis, por improbidade administrativa. (peça 1, p. 32-46).

3. A instauração da tomada de contas especial ocorreu em 11/3/2010, conforme autorização constante da Portaria 40/INSS/DIROFL, de 3/5/2007 (peça 1, p. 3).

4. O relatório final da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial/GEXRJNORTE, concluiu pela responsabilização da ex-servidora Denise Silva Reis, solidariamente com dez segurados que receberam benefícios indevidos, dentre os quais o Sr. João Batista Noronha, em decorrência do dano causado ao erário (peça 3, p. 383-401 e peça 4, p. 1-10).

5. Remetidos os autos à Controladoria-Geral da União (CGU), foi elaborado o relatório de auditoria 253785/2012 que confirmou a imputação de responsabilidade à ex-servidora solidariamente com os segurados (peça 4, p. 71-79).

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, os autos foram encaminhados ao TCU, para fins de julgamento (peça 4, p. 81-85).

7. Chegando os autos a este Tribunal, foi autuado o TC 015.595/2012-9, no qual constavam dez beneficiários distintos. Na instrução inicial daquele processo (peça 12 destes autos), foi proposta e acolhida a constituição de apartados pelo então Relator, Ministro Augusto Nardes, com o objetivo de se obter maior celeridade na apuração dos fatos.

8. Assim, foi autuado este processo, com inclusão das peças necessárias, e determinada a citação solidária de Denise Silva Reis e João Batista Noronha (peças 20 e 21), decorrente de

irregularidades na concessão do benefício previdenciário ao referido segurado, tendo sido apurado, como prejuízo ao erário, o valor original de R\$ 92.034,68 que, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora até 31/3/2010, perfaz a importância de R\$ 201.435,54 (peça 3, p. 359).

9. Na instrução de mérito inserida à peça 33 destes autos, concluiu-se, por sua vez, que a Sra. Denise Silva Reis foi citada por meio do Edital 10/2013-TCU/Secex-RJ (peça 28), publicado no Diário Oficial da União de 15/5/2013 (peça 29), após tentativa frustrada realizada por meio de ofício devolvido pelos Correios, e, não tendo apresentado alegações de defesa, foi considerada revel nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, em função de irregularidades cometidas na concessão do benefício previdenciário ao Sr. João Batista Noronha.

10. Em sequência, no despacho proferido pelo Relator, Ministro Benjamim Zymler, à peça 37, foi determinada a adoção de providências no sentido de se procurar obter o endereço atualizado da Sra. Denise Silva Reis, junto aos Juízos das 4ª e 6ª Varas Federais Criminais do Rio de Janeiro, nas quais tramitam ações penais relativas à servidora. Foi realizada diligência aos Juízos Federais e recebida resposta da 6ª Vara Federal Criminal designando novo endereço para fins de correspondência (peça 40). Feita nova citação à Sra. Denise Silva Reis, foi restituído, a este Tribunal, o aviso de recebimento com sua assinatura (peça 42). Findo o prazo concedido para apresentação de resposta, a servidora foi considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

11. O Sr. João Batista Noronha, por sua vez, representado pelo Sr. Carlos Vargas Farias (OAB/RJ 74.153), protocolou suas alegações de defesa em 6/5/2013 (peça 26). Suas alegações, em suma, basearam-se na argumentação de que todos os documentos originais que subsidiaram seu pedido de aposentadoria haviam sido entregues ao INSS para instrução do processo originário e que não poderia ser penalizado com a suspensão do benefício, pelo fato do INSS não conseguir localizá-los. Ponderou, ainda, que o benefício em questão teve sua regular concessão por terem sido preenchidos, naquela ocasião, todos os requisitos previstos na legislação previdenciária e que o ônus da prova recairia sobre o INSS, conforme disposto no art. 333, I, do Código de Processo Civil (CPC).

12. Muito embora a Secex/RJ tenha refutado as alegações de defesa do segurado e proposto julgar irregulares tanto as contas do Sr. João Batista Noronha como da ex-servidora Denise Silva Reis, com a condenação solidária pelo pagamento indevido dos proventos ao segurado, aplicando-lhes multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e autorizando-se a cobrança judicial das dívidas, o MP/TCU se posicionou pela exclusão do segurado do INSS na relação processual, por não ter restado comprovada a sua participação na fraude. A solidez de sua fundamentação recomenda a reprodução de trechos que interessam ao caso concreto:

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

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

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

9. Tendo em vista a similaridade do contexto fático destes autos com o precedente acima mencionado, no qual não se encontram documentos suficientes para atribuir participação na fraude ao beneficiário do INSS e com isso atraí-lo ao polo passivo desta TCE, e rendendo homenagens aos sólidos fundamentos lançados pelo Ministro Benjamim Zymler no voto condutor do Acórdão n.º

2.369/2013 – Plenário, esta representante do Ministério Público se manifesta pela exclusão do Senhor João Batista Noronha da relação processual e pela irregularidade das contas da Senhora Denise Silva Reis, com a sua condenação ao pagamento do débito apurado nos autos, aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992 e demais providências pertinentes.

## ANÁLISE

13. A permanência do segurado na relação processual da TCE dependerá da comprovação de que, **seja por dolo ou culpa**, concorreu para a prática do ato fraudulento e, na condição de terceiro desvinculado da Administração e sem o dever legal de prestar contas, a submissão do segurado à jurisdição do TCU exigirá prova de que ele tenha contribuído de modo decisivo e em concurso com o agente público para a produção do dano. Do contrário, a jurisdição do TCU não os alcançará, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92.

14. Com base nesse entendimento, é possível extrair a linha de argumentação que respalda a orientação a ser dada por esta Unidade Instrutiva, seguindo o parecer emitido pelo MP/TCU, no sentido de se propor a exclusão do segurado João Batista Noronha da relação processual, por não haver provas inequívocas de sua contribuição no cometimento das irregularidades na concessão do benefício previdenciário.

15. Cabe ressaltar, ainda, que há 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 excluí-los 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.

16. Apurou-se, por exemplo, que por meio do Acórdão 859/2013–TCU–Plenário, no julgamento do TC 014.555/2010-7, esse Tribunal apreciou ocorrências semelhantes à descrita no caso concreto, tendo decidido naquela assentada pela exclusão de 24 (vinte e quatro) segurados da relação processual, também sob a alegação de ausência de provas capazes de evidenciar o envolvimento deles na fraude (peça 50 daquele processo).

17. Cabe aqui abrir um parêntese para esclarecer que a proposta de exclusão dos segurados da relação processual não tem o condão de obstaculizar eventual cobrança administrativa e/ou judicial de iniciativa do INSS quanto a valores recebidos indevidamente pelos beneficiários. Explica-se.

18. Não obstante o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92 e a jurisprudência do TCU citada no item 15 desta instrução erijam a demonstração de culpa ou dolo como pressuposto indispensável para que a conduta do particular (estranho à Administração) esteja submetida à jurisdição do TCU, claro está que pode haver casos em que o segurado se beneficiou da fraude sem que dela tivesse conhecimento, ou seja, sem agir de maneira dolosa ou culposa.

19. As inúmeras tomadas de contas especiais resultantes da concessão irregular de benefícios previdenciários revelam que o comportamento dos segurados pode variar em cada caso a depender das provas que forem carreadas aos autos acerca da sua efetiva contribuição para a consecução do ilícito, bem como da circunstância de terem consciência ou não de que o benefício recebido era irregular. Sobre o assunto, convém transcrever as observações inseridas na sentença absolutória exarada pelo juízo da 8ª Vara Criminal Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, nos autos da Ação Penal n. 2001.5101513802-3, *in verbis* (peça 6, p. 14-30, TC 034.248/2013-7):

Investigações realizadas em processos que tramitam nesta Justiça Federal dão conta de que quadrilhas muito bem organizadas atuam na concessão de benefícios fraudulentos em determinados períodos, contando não apenas com a participação de servidores como também de despachantes e até advogados. **Por vezes, os segurados aproveitam-se de tal situação para obter, conscientemente, benefícios a que não fazem jus. Em outras, acreditando terem direito ao benefício, são ludibriados por estas pessoas.**

20. Ressalta-se aqui a situação dos segurados que acreditavam fazer jus ao benefício, muitas

vezes iludidos por intermediários (despachantes e advogados) ou até por prepostos do INSS e a estas pessoas confiaram seus documentos, com vistas à obtenção do benefício previdenciário. Em situações como essa, a fraude ocorre no interior da instituição, por meio de lançamentos incorretos nos sistemas informatizados da previdência relacionados a vínculos empregatícios, contagem de tempo de serviço, valores de salários de contribuição, entre outras fraudes que ocasionam pagamento de benefícios aos quais os segurados não têm direito.

21. Nesse quadro, embora o concerto fraudatório envolva servidores da Autarquia e possíveis intermediários, sem que o segurado tenha consciência do ilícito, é inegável que a percepção de valores pagos indevidamente, pois que não preenchidos os pressupostos legais para a concessão do benefício, gera, para o beneficiário, o dever de ressarcir a Previdência Social, sob pena de enriquecimento sem causa, a teor do que dispõe o art. 884 do Código Civil.

22. Em outras palavras, a ausência de elementos que comprovem a participação dos segurados na prática do ato ilícito, quanto a terem agido de má-fé, adulterado documentos ou emitido declarações falsas, por exemplo, é suficiente para retirá-los do polo passivo da TCE, pois sobre eles não incidirá a jurisdição da Corte de Contas, segundo já observado. No entanto, no âmbito administrativo, se houver a constatação de que segurados receberam benefícios que não lhes eram devidos (o que pode ocorrer independentemente de dolo ou culpa), tendo havido ou não a suspensão do pagamento, a decisão do Tribunal pela exclusão desses segurados da relação processual não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais que a entidade prejudicada entender como cabíveis, com o objetivo de reaver aquilo que foi pago sem justa causa, ou seja, à míngua de fundamento jurídico.

23. Destarte, caso seja ratificado o posicionamento de que o segurado arrolado nesta TCE deve ser excluído da relação processual, considera-se oportuno comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e à Procuradoria Geral Federal – PGF que a mencionada decisão não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais, com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos ao referido beneficiário, em virtude da concessão indevida de benefício previdenciário (aposentadoria por tempo de serviço).

24. Por outro lado, as conclusões e provas constantes do Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar que se encontra à peça 3, p. 383-401 e peça 4, p. 1-10 destes autos eletrônicos são suficientes para atribuir à Sra. Denise Silva Reis a responsabilidade pelo débito apurado nos autos, haja vista que a apuração de responsabilidade funcional da ex-servidora, que resultou na aplicação da pena de demissão, funda-se em elementos substanciais quanto à materialidade e autoria dos ilícitos que lhes foram imputados.

## 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 não há elementos que indiquem cabalmente a participação do segurado beneficiário no conluio para a prática dos atos fraudulentos apurados pela auditoria interna do INSS. Conclui-se, portanto, que a atribuição de responsabilidade apenas da ex-servidora Denise Silva Reis, com a exclusão do segurado João Batista Noronha da relação processual, é medida que melhor se coaduna com os ditames da culpabilidade e dos princípios da racionalidade processual e da efetividade da jurisdição de contas.

26. Diante da revelia da Sra. Denise Silva Reis 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 a responsável seja condenada em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

## BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE

27. Entre os benefícios do exame desta Tomada de Contas Especial pode-se mencionar a

proposta de imputação de débito pelo Tribunal, indicado no item 42.1 do anexo da Portaria – Segecex 10/2012.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, sugerindo-se o envio dos autos à Doutra Procuradoria, com as seguintes propostas:

a) excluir da relação processual o segurado João Batista Noronha (CPF 359.408.087-00) – item 25 desta instrução;

b) 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 da Sra. Denise Silva Reis (CPF 769.605.877-00), ex-servidora do INSS, e condená-la 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 das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular de aposentadorias por tempo de serviço, ocasionando prejuízo aos cofres públicos, segundo o pagamento efetuado ao seguinte segurado (item 26 desta instrução):

Valor do débito (R\$)	Data da ocorrência
768,92	6/12/2001
1.048,20	7/1/2002
1.048,20	6/2/2002
1.090,72	6/3/2002
1.048,28	4/4/2002
1.048,28	7/5/2002
1.048,28	6/6/2002
1.101,30	4/7/2002
1.101,30	6/8/2002
1.101,30	5/9/2002
1.101,30	4/10/2002
1.101,30	6/11/2002
2.202,60	5/12/2002
5.560,51	4/7/2003
1.318,24	6/8/2003
1.318,24	4/9/2003
1.318,24	5/10/2003
1.318,24	6/11/2003
2.636,48	4/12/2003
1.318,24	7/1/2004
1.318,24	5/2/2004
1.318,24	4/3/2004
1.318,24	6/4/2004
1.318,24	6/5/2004
1.377,92	4/6/2004
1.377,92	6/7/2004

1.377,92	5/8/2004
1.377,92	6/9/2004
1.408,09	6/10/2004
1.377,98	5/11/2004
2.755,96	6/12/2004
1.377,98	6/1/2005
1.378,89	4/2/2005
1.377,98	4/3/2005
1.377,98	6/4/2005
1.377,98	5/5/2005
1.465,50	6/6/2005
1.465,50	6/7/2005
1.465,50	4/8/2005
1.465,50	6/9/2005
1.465,50	6/10/2005
1.465,50	7/11/2005
2.931,01	6/12/2005
1.465,50	5/1/2006
1.465,50	6/2/2006
1.465,50	6/3/2006
1.493,60	6/4/2006
1.538,79	5/5/2006
1.538,79	6/6/2006
1.538,79	6/7/2006
1.538,79	4/8/2006
2.308,27	6/9/2006
1.539,08	5/10/2006
1.538,93	7/11/2006
2.308,56	6/12/2006
1.538,93	5/1/2007
1.538,97	6/2/2007
1.538,97	6/3/2007
1.538,97	5/4/2007
1.598,08	7/5/2007

c) aplicar à Sra. Denise Silva Reis (CPF 769.605.877-00) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, 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 desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor (item 26 desta instrução);

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

e) tendo em vista a gravidade da infração cometida, propor a aplicação, à Sra. Denise Silva Reis (CPF 769.605.877-00) da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, consoante o art. 60 da Lei 8.443/1992.

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do



TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, ressaltando-se que tramitam na 6ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro, a ação penal 0523504-96.2006.4.02.5101 (2006.51.01.523504-0) e na 4ª Vara Federal Criminal a ação penal 0510634-58.2002.4.02.5101 (2002.51.01.510634-8), relativas à servidora Denise Silva Reis.

Secex-RJ/DiLog, em 13/3/2014.

Lisie Campanaro  
AUFC – Mat. 9626-1