

**TC 044.612/2012-5**

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

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

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

**Responsáveis:** Lídia Martello Panno Riccobene (CPF 025.128.647-90); Denise Silva Reis (CPF 769.605.877-00)

**Procurador / Advogado:** não há

**Inte ressado em sustentação oral:** não há

**Relator:** Benjamin Zymler

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial, instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em razão do prejuízo causado pela ex-servidora pública Denise Silva Reis, em decorrência de concessão irregular de benefício à Sra. Lídia Martello Panno Riccobene, ocorrido no período de 17/12/2001 a 13/12/2002, conforme Relatório Conclusivo (peça 1, p. 8-30) e demonstrativo de débito (peça 12) .

## HISTÓRICO

2. O Relatório Conclusivo (peça 3, p. 383-433 e peça 4, p. 1-10) da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial/GEXRJNORTE, instaurada por meio da Portaria 40/INSS/DIROFL, de 3/5/2007, concluiu pela responsabilização da ex-servidora, solidariamente com 10 segurados e beneficiários que receberam benefícios indevidos, dentre os quais a Sra. Lídia Martello Panno Riccobene. O Processo Administrativo Disciplinar (peça 1, p. 8-30) concluiu pela responsabilidade da servidora Denise Silva Reis de Azevedo.

3. Chegando os autos neste Tribunal, foi autuado o TC 015.595/2012-9. Na instrução inicial daquele processo (peça 13 destes autos) propôs-se a constituição de apartados, em razão da existência de 10 beneficiários distintos, com o objetivo de se obter maior celeridade na apuração dos fatos. A proposição foi acolhida pelo então Relator, Ministro Augusto Nardes (peça 16 destes autos).

4. Autuado este TC, com inclusão das peças necessárias, foi determinada a citação solidária de Denise Silva Reis e Lídia Martello Panno Riccobene, decorrente de irregularidades na concessão do benefício da referida segurada, ocorrido no período de 17/12/2001 a 13/12/2002, tendo sido apurado como prejuízo ao erário o valor original de R\$ 14.790,30 (peça 12).

5. Cabe ressaltar que o valor do débito das tomadas de contas originadas a partir do TC 015.595/2012-9 está abaixo do valor estabelecido no art. 6º, inc. I, da Instrução Normativa TCU 71/2012 (R\$ 75.000,00), mas, no conjunto dos débitos, todos com a responsável Denise Silva Reis em comum, esse valor é ultrapassado (peça 13, p. 9-10).

6. A citação da Sra. Denise Silva Reis, após tentativa frustrada por meio de ofício devolvido pelos Correios, foi promovida por meio do Edital 16/2013 TCU/Secex-RJ (peça 26), publicado no Diário Oficial da União de 17/5/2013 (peça 27).

7. A citação da Sra. Lídia Martello Panno Riccobene foi promovida por meio do Ofício 470/2013-TCU/Secex-RJ (peça 20), de 10/4/2013, com ciência em 12/4/2013 (conforme AR, peça 22).

8. Não houve manifestação de ambas as responsáveis.

## EXAME TÉCNICO

9. A instrução de peça 29 propôs julgar irregulares as contas das Sras. Lídia Martello Panno Riccobene (CPF 025.128.647-90), segurada, e Denise Silva Reis (CPF 769.605.877-00), ex-servidora, e condená-las, solidariamente, ao pagamento das quantias ali especificadas.
10. O Parecer do Ministério Público (peça 32) entendeu que deveriam ser adotadas providências para a obtenção do atual endereço da Sra. “Denise Silva Reis, com vistas à realização de uma nova citação daquela responsável, sugerindo a realização de diligência ao Juízo da 6ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro”.
11. O Relator, em Despacho de 13/12/2013 (peça 33), devolveu o processo à Secex/RJ para que fossem adotadas as providências preliminares propostas pelo Ministério Público junto ao TCU.
12. Em cumprimento ao Despacho acima citado, foi remetido à Juíza Titular da 6ª Vara Criminal Federal o Ofício 3038/2013-TCU/SECEX-RJ (peça 34), datado de 31/12/2013, solicitando “atual endereço da Sra. “Denise Silva Reis” ou “Denise Silva Reis de Azevedo” (...) responsável que figura como parte na ação penal 0523504-96.2006.4.02.5101 (2006.51.01.523504-0)”.
13. A resposta ocorreu por meio do Ofício OFI.0043.000003-9/2014 (peça 36), informando o endereço da ré, que consta da citada ação penal.
14. Ante o conhecimento do novo endereço da Sra. Denise Silva Reis, foi expedido o Ofício 0053/2014-TCU/SECEX-RJ (peça 37), datado 17/1/2014, entregue em 28/01/2014, segundo AR de peça 38. No entanto, não houve manifestação da responsável, sendo, assim, considerada revel.
15. Conforme a tese exposta no TC 012.259/2013-6, a permanência dos segurados na relação processual da tomada de contas especial dependerá da comprovação de que, seja por dolo ou culpa, concorreram para a prática do ato fraudulento. 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.
16. 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.
17. Apurou-se que, por meio do Acórdão 859/2013 – TCU – Plenário, esse Tribunal apreciou ocorrências semelhantes às descritas 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.
18. As conclusões e provas constantes do Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar 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 funda-se em elementos substanciosos quanto à materialidade e autoria dos ilícitos que lhes foram imputados.
17. No que se refere às específicas concessões impugnadas, as condutas ilícitas da responsável foram descritas em relatórios individuais de auditoria, nos termos dos dossiês acostados à peça 1.
18. Cabe aqui abrir um parêntese para esclarecer que a proposta de exclusão da segurada Lídia Martello Panno Riccobene 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.
19. Não obstante o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92 e a jurisprudência do TCU citada no item 11 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.

20. 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.**

21. 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.

22. 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.

23. 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 lhe 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.

24. Destarte, caso seja ratificado o posicionamento de que os segurados arrolados nesta TCE devem ser excluídos 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 aos referidos beneficiários, em virtude da concessão indevida de benefício previdenciário (aposentadoria por tempo de serviço).

## 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 da ex-servidora Denise Silva Reis (CPF 769.605.877-00) com a exclusão da segurada Lídia Martello Panno Riccobene (CPF 025.128.647-90) 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, conforme os argumentos apresentados acima.

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, propondo ao Tribunal:

a) excluir da relação processual a segurada Lídia Martello Panno Riccobene (CPF 025.128.647-90);

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), 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 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, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular de aposentadorias por tempo de serviço, ocasionando prejuízo aos cofres públicos, segundo os pagamentos efetuado à segurada Lídia Martello Panno Riccobene (CPF 025.128.647-90):

Valor do débito (R\$)	Data da ocorrência
376,43	17/12/2001
1.075,65	15/1/2002
1.075,65	18/2/2002
1.123,23	14/3/2002
1.076,05	12/4/2002
1.076,05	15/5/2002
1.076,05	17/6/2002
1.130,35	12/7/2002
1.130,35	14/8/2002

---

1.130,35	13/9/2002
1.130,35	14/10/2002
1.130,35	14/11/2002
2.259,44	13/12/2002

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 das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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) 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.

Secex-RJ/DiLog, em 20/3/2014.

Liane Viégas Soares  
AUFC – Mat. 2614-0