

**TC 016.796/2012-8**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

**Responsáveis:** Deusimar Nunes Alvarenga (CPF 519.506.427-04); Francisca Daise Lustosa Landim Pinto (CPF 663.042.107-87); Ivan Anastácio da Silva (CPF 592.866.607-15); Janete Nogueira Hartmut Behm (CPF 452.215.707-00); Marcos Antônio Dantas Lopes (CPF 736.780.407-30); Maria das Graças Tatagiba Lannes (CPF 989.717.867-87); Maria de Fátima dos Santos (CPF 412.682.027-20); Mauro Cassiano dos Santos (CPF 072.362.127-68); Antônio Augusto de Araújo (CPF 272.389.897-00); Belmiro Gonçalves Pereira (CPF 101.034.577-04); Danilo Fontes (CPF 059.217.407-72); Hitamar Baptista de Almeida (CPF 271.641.527-72); Horácio Mendes Pereira dos Santos (CPF 264.777.007-78); Joaquim Pacheco Soares (CPF 206.355.327-00); Júlio Castro Gonzalez (CPF 090.596.877-87); Maria Alice Freitas (CPF 018.538.317-35); Renato Ferreira da Silva (CPF 046.881.477-91).

**Procurador/Advogado:** Elisângela Correa de Queiroz (OAB/RJ 144.183), a favor de Júlio Castro Gonzalez, (peça 6, p. 201) (constituída durante a fase interna da TCE)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Relator:** Benjamin Zymler

**Proposta:** diligência

## INTRODUÇÃO

1. Examina-se processo de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em virtude de prejuízo causado por servidores daquela Autarquia, referente à concessão e habilitação irregular de aposentadorias por tempo de serviço a quinze segurados, sem o devido cuidado, conforme Processos Administrativos Disciplinares (PADs) 35301.008327/1996-44 e 35582.002704/1996-03. Estes fatos irregulares ocorreram entre 1995 e 1996 na Gerência Regional de Seguro Social-Centro, na cidade do Rio de Janeiro (PSS/INSS/Marechal Floriano/RJ), gerando dano ao erário no valor original de R\$ 175.459,52 (1996) (*vide* peça 3, p. 110 e 146).

## EXAME TÉCNICO

2. Nos termos da instrução preliminar encartada à peça 7, ressaltou-se a ausência nos autos de boa parte dos documentos referidos como provas pelos relatórios e pareceres produzidos na fase administrativa da TCE. Anotou-se, ainda, que a acusação dos servidores procedida pela Comissão do PAD não especificou individualmente os deveres funcionais aos quais eles estavam obrigados e

cujos descumprimento importaria na aplicação das penalidades indicadas no relatório final do PAD. Nesse sentido, propôs-se a realização de medida saneadora, com vistas a suprir a falta documental, bem como colher informações para melhor delimitar a apuração de responsabilidade dos servidores envolvidos na concessão fraudulenta de benefícios previdenciários.

3. O Diretor da DiLog-RJ (peça 8), com o aval do Sr. Secretário (peça 9), acatou em parte a proposta de realização de diligência contida na instrução preliminar, o que resultou na expedição do Ofício 0263/2014-TCU/Secex-RJ, de 17/2/2014, à Gerência Executiva do INSS - Rio de Janeiro -Centro/RJ - INSS/MPS, para que esta encaminhasse à Secex/RJ os seguintes esclarecimentos (peça 10):

- a) quais eram as atribuições dos cargos, as competências e as obrigações dos servidores do INSS responsabilizados nessa tomada de contas especial, nas respectivas épocas dos seus atos inquinados;
- b) quais foram detalhadamente os dispositivos da legislação superior e inferior, e das normas, ordens e orientações descumpridos;
- c) se tais normativos foram ou não impressos e divulgados antes, e mediante qual meio de comunicação, aos servidores do INSS responsabilizados nessa tomada de contas especial;
- d) transcrição dos dispositivos acima referidos, em sua redação vigente nas respectivas épocas dos atos inquinados; e
- e) em que hipóteses normatizadas os servidores do INSS responsabilizados tinham competência e/ou dever expressamente normatizados para diligenciar ao atuar em cada processo de habilitação e/ou concessão.

4. Por meio do Ofício/INSS/GEXRJC/GAB 316/2014, 2/3/2014, o Gerente Executivo do INSS – RJ/Centro, Sr. Flávio Luis Vieira Souza, para atender aos termos da diligência, informa que enviou consulta à Comissão de Tomada de Contas Especiais, à Corregedoria Regional e à Diretoria de Benefícios em Brasília. Esclarece que as duas primeiras unidades encaminharam-lhe respostas, que fez juntar aos presentes autos, registrando que a Dirben, até a data daquele expediente, ainda não havia se pronunciado sobre o assunto (peça 18).

5. O INSS também anexou a Orientação de Serviço Iapas/SAD n. 135, de 4/3/1986, que dispõe sobre as atribuições e tarefas complementares referentes às diversas Categorias Funcionais. A propósito, o normativo trata genericamente das atribuições de agentes supostamente integrantes dos quadros da Previdência Social, todavia, as aludidas atribuições não foram correlacionadas com as funções que os servidores responsabilizados nesta TCE exerciam à época das irregularidades, tal como solicitado no item “a” do ofício de audiência.

6. A Comissão de Tomada de Contas Especial, por intermédio do Despacho 5011/2014, de 25/2/2014, fez juntar aos autos os seguintes elementos: i. relatórios da auditoria dos benefícios; ii. despachos decisórios referentes aos Processos Administrativos Disciplinares 35582.002704/1996-03 e 35301.008327/1996-44; iii. atas de instauração e atas de conclusão dos processos de cobrança administrativa dos servidores envolvidos; iv. ata de instauração, relatório final e ata de conclusão da TCE 35301.006123/2009-91.

7. Digno de nota que a citada documentação não contempla nenhuma das indagações que deveriam ter sido esclarecidas pelo INSS, nos termos do ofício de diligência acima mencionado. Além disso, as informações nela contida não representam novidade em relação aos documentos já anexados aos autos.

8. A Corregedoria Regional do Rio de Janeiro, no expediente inserido à peça 18, p. 67, de 31/3/2014, forneceu apenas breve resumo das infrações funcionais dos servidores arrolados nesta TCE e indicou as penalidades que lhes foram cominadas no âmbito dos Processos Administrativos

Disciplinares 35301.008327/1996-44 e 35582.002704/1996-03. De igual modo, a resposta enviada pela Corregedoria também não enfrenta os pontos da diligência, bem como não veio acompanhada de elementos que já não constassem dos presentes autos.

9. Desse modo, conclui-se que a diligência não foi atendida, persistindo, por conseguinte, as dúvidas suscitadas na instrução precedente quanto à atribuição de culpa aos servidores acusados de habilitar e conceder benefícios fraudulentos.

10. Retoma-se, por oportuno, a incerteza demonstrada pela própria Comissão de Inquérito no que se refere à imputação de responsabilidade pelas irregularidades apuradas nos relatórios de auditoria individuais, conforme se verifica dos fragmentos retirados do Relatório Final do PAD (35301.008327/1996-44), reproduzidos na instrução preliminar à peça 7, p. 7, *in verbis*:

(...) Considerando ainda, que na apuração dos fatos, não se configurou a relação jurídica dos servidores entre si, nem com os segurados nas fraudes ocorridas, resta-nos a dúvida de quem efetivamente são os fraudadores, os segurados?, os servidores?, os Advogados?, os Representantes de Sindicatos?, ou será do sistema falho implantado por uma administração que não ofereceu capacitação adequada aos seus servidores?. Supondo-se, entretanto, que podem existir alguns [outros] servidores envolvidos nas falcatruas, porém apesar de todos os esforços não houve como identificá-los.

21. Considerando ainda, que não conseguimos caracterizar a responsabilidade dos servidores de forma inequívoca, muito embora existam as presunções, uma vez que aparecem em Auditoria de Benefícios, que por si só, concordamos com a defesa, não constitui prova material suficiente, uma vez que vem desacompanhada de outros elementos de convicção.

11. Tais ponderações serviram de fundamento para a alteração realizada pela Comissão do PAD quanto aos termos da indicição inicialmente formulada contra os servidores, de maneira que foram excluídas as tipificações dos artigos 116, inciso II, e 117, inciso IX, ambos da Lei 8.112/90, enquadrando todos os servidores, indistintamente, como infratores das imposições dos incisos I e III do art. 116 do referido diploma legal.

12. No entanto, as dúvidas externadas pela Comissão do PAD não foram suficientes para isentar os servidores de responsabilidade pelas fraudes identificadas na auditoria de benefícios. Isso porque a citada Comissão entendeu que os servidores faltaram com o dever de cuidado e zelo para com o interesse da instituição a que serviam. Nesse passo, poderiam ter evitado o prejuízo causado ao erário caso empregassem um pouco mais de cautela nas suas ações, buscando se certificar das informações apresentadas pelos segurados, e não simplesmente concedendo benefícios na crença de que os documentos que instruíam as solicitações eram sempre confiáveis. Eis as considerações da Comissão do PAD a esse respeito (peça 7, p. 7):

22. Entretanto, consideramos que pela experiência no serviço público, pelos deveres tão amplamente divulgados na legislação vigente, dentre eles: de bem zelar pelas atribuições do cargo, de observar as normas legais e regulamentares, de lealdade à Instituição a que servir, entendemos que os servidores envolvidos nos fatos acima relatados tinham por obrigação serem mais zelosos, cuidadosos e atenciosos na execução de suas tarefas, a fim de realizá-las com eficácia e produtividade conforme lhes eram cobradas, porém, com eficiência, uma vez que, segundo alegam, [havia] as precariedades e falhas no sistema INSS/Dataprev, [e] possíveis ações de terceiros inescrupulosos. Por isto mesmo, tinham a obrigação de promover todas as diligências necessárias e cabíveis, para ratificação/retificação das informações prestadas pelos segurados ou seus representantes, as quais, segundo os acusados, eram-lhes apresentadas em processos devidamente montados, cabendo nesse caso, **a competente pesquisa**.

13. A Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência e Assistência Social (CJ/MPAS), por meio do Parecer/CJ/n. 2651/2002, em essência, endossou as conclusões da Comissão do PAD, entendendo que os servidores devem responder pelas transgressões funcionais que possibilitaram a ocorrência de sérios danos aos cofres públicos. De um modo geral, a Consultoria Jurídica aponta a

atuação, no mínimo, culposa por parte dos servidores consistente na concessão de benefícios sem maiores conferências e certificações em relação aos documentos apresentados por terceiros. Afirmo que cabia ao servidor conter o empenho fraudulento de terceiros mal intencionados, de forma que age com falta de zelo e dedicação o agente que habilita e/ou concede benefício de aposentadoria sem proceder às confirmações que seriam necessárias, bem como sem observar as normas legais e regulamentares, infringindo, portanto, os deveres funcionais relativos aos itens I a III do art. 116 da Lei 8.112/90 (peça 3, p. 162-204).

14. Bem se vê, então, que a responsabilidade atribuída aos servidores arrolados nesta TCE, de acordo com o relatório final da Comissão do PAD e o parecer da Consultoria Jurídica do MPAS, funda-se na violação ao dever de cuidado imposto aos agentes públicos no sentido de agirem com zelo e dedicação no exercício de suas funções públicas. Registra-se, ainda, que teria havido o fôlsa a normas legais e regulamentares do serviço. Contudo, as referidas manifestações não especificaram quais normativos e orientações foram desatendidos pelos acusados, extraindo-se apenas referências genéricas à necessidade de certificações, confirmações e pesquisas quanto à documentação que era apresentada pelo segurado, por ocasião do requerimento do benefício. Aliás, não foi por outra razão que esta Unidade Técnica, nos termos da diligência acima citada, solicitou que fossem indicados os dispositivos da legislação superior e inferior, e das normas, ordens e orientações descumpridos, no caso concreto. No entanto, a diligência não foi atendida pelo INSS.

15. Ao se perquirir sobre o padrão de conduta que se esperava dos servidores envolvidos na habilitação e/ou concessão de benefícios – modelo de comportamento considerado necessário para evitar a ocorrência de fraude previdenciária, nota-se que a constatação das irregularidades efetuada pela auditoria de benefícios (vínculos empregatícios fictícios, majoração de tempo de serviço e de salário de contribuição, por exemplo) baseou-se, essencialmente, em pesquisas realizadas junto ao CNIS - Cadastro Nacional de Informações Sociais e em diligências aos empregadores, a partir das quais se verifica que o segurado não faz jus ao benefício que lhe fora concedido.

16. Assim, quer-nos parecer que seria relativamente simples o servidor recorrer à consulta ao CNIS - Cadastro Nacional de Informações Sociais previamente à concessão do benefício, a fim de se certificar da idoneidade dos documentos apresentados por terceiros. De fato, ao negligenciar esse dever de cuidado, o servidor assume todos os riscos de uma concessão fraudulenta, revelando, nesse caso, culpa grave, conforme entendimento da Consultoria Jurídica do MPAS.

17. Todavia, do Processo Administrativo Disciplinar 35301.008327/1996-44, colhem-se os depoimentos dos servidores Janete de Almeida Santos e Marilceu Torre de Oliveira que colocam em dúvida se a consulta prévia ao CNIS era medida obrigatória e/ou recomendada pelo INSS aos servidores incumbidos da habilitação e/ou concessão de benefícios, à época dos fatos. Nos aludidos depoimentos, atribui-se o cometimento das irregularidades à completa desorganização do Posto de Marechal Floriano/RJ e à falta de treinamento dos funcionários. É o que se depreende das seguintes declarações:

a) Janete de Almeida Santos (peça 1, p. 40-42):

(...) prestou declaração a servidora JANETE DE ALMEIDA SANTOS, mat. 0921851, que nos relata nunca ter participado de qualquer treinamento, que era a Chefe do Posto quem cadastrava a senha dos servidores, que desconhece se havia algum critério na distribuição de senhas para os servidores; que era possível outro servidor utilizar a senha do servidor responsável, estando a tela aberta e o mesmo ausente; que até onde conhece era função do ORT'S consultar SUB, HISCRE, e **que somente a partir de 03/96 é que com a nova Chefia, passou a ser obrigatório a consulta ao CNIS, que era feita pelo ORT'S; que a partir da data acima referida, com a nova Chefia, os servidores do PSS passaram a ter conhecimento de Concessão de benefícios**, pois, até aquela data seus conhecimentos baseavam-se em informações trocadas entre os colegas; que quanto ao possível conhecimento da senha do

servidor pelo ORT'S, diz que desconhece; que não é possível a um servidor do INSS detectar documentos falsos; (...) (grifamos).

b) Marilceu Torre de Oliveira (peça 1, p. 46):

(...) os funcionários lotados nos Postos das Agências do Seguro Social não tem capacidade para fazer uma boa habilitação e/ou concessão. Não há treinamento necessário. O servidor não sabe identificar se a Carteira Profissional, por exemplo, foi montada ou não. **Existe o sistema CNIS, mas o Rio de Janeiro nunca se utilizou desse Sistema, ou melhor, não vinham observando desse Sistema, tanto que em 1996 a 1998**, houve derrame de fraudes na GRSS – Penha, Irajá e

Bangu e outras detectadas pela Auditoria. Se o sistema CNIS fosse, desde o início utilizado, **não ocorreriam tais fraudes** (grifamos).

18. Nesse contexto, a imputação de culpa, de acordo com o enquadramento levado a efeito no âmbito do PAD (art. 116, incisos I e III, da Lei 8.122/90), requer minimamente a comprovação de que, no processo de habilitação e/ou concessão de benefícios previdenciários, os servidores que figuram nesta TCE deveriam ter consultado o CNIS, seja por dever de cuidado afeto às atribuições que exerciam, seja por obrigação decorrente de lei, regulamento, ordem superior ou qualquer outra forma de orientação da Administração.

19. Ocorre que os autos não fornecem elementos seguros em relação ao modo de proceder acima mencionado, quando da prática das fraudes, razão por que se impõe a realização de medida saneadora, com vistas a que sejam apresentados esclarecimentos acerca do regramento referente ao CNIS - Cadastro Nacional de Informações Sociais, acaso existente, bem como a sua utilização pelos servidores do PSS/INSS/Marechal Floriano/RJ, à época dos fatos (1995/1996).

20. Deixa-se, desse modo, de reiterar o teor da diligência antecedente, ao entendimento de que a concentração dos questionamentos em torno do emprego do CNIS, à época dos fatos, tende a elucidar a dúvida quanto à possível culpa (*lato sensu*) dos servidores arrolados nesta TCE, além de facilitar o cumprimento da providência saneadora ao final proposta, na medida em que restringe o escopo da diligência anterior.

## CONCLUSÃO

21. Com vistas ao saneamento das questões tratadas nesta instrução, em especial a falta de elementos convincentes quanto à culpa dos responsáveis pela consecução das fraudes apuradas pela Auditoria do INSS, as quais deram origem à instauração da presente TCE, considera-se necessária, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, a realização de diligência (itens 2-20).

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Ante todo o exposto, submete-se os autos à consideração superior, sugerindo-se realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, à Gerência Executiva do INSS - Centro/RJ para que, no prazo de quinze dias, apresente manifestação conclusiva sobre o seguinte:

a) existência de norma legal, regulamento, instrução ou ordem superior que obrigava os servidores, lotados no PSS/INSS/Marechal Floriano/RJ, à época dos fatos (1995/1996), a consultar (ou solicitar pesquisa) ao CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais, durante a habilitação e/ou concessão de benefícios previdenciários;

b) prática ou costume, caso existente, que vigorava no Posto de Marechal Floriano/RJ, à época dos fatos (1995/1996), referente à consulta (ou solicitação de pesquisa) ao CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais pelos servidores responsáveis pela habilitação e/ou concessão de benefícios previdenciários, esclarecendo as circunstâncias (fáticas e/ou jurídicas) que indicariam a realização da citada consulta.



---

c) encaminhar cópia desta instrução para subsidiar o atendimento da medida saneadora ora proposta.

Secex/RJ, DiLog-RJ, 16/5/2014.

Sandro Rafael Matheus Pereira

AUFC - Mat. 4547-0