

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC nº 044.631/2012-0.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão: Gerência Executiva do INSS no Rio de Janeiro/Norte.

Responsáveis: Ademir de Oliveira (CPF nº 568.465.257-34); Denise Silva Reis (CPF nº 769.605.877-00) e Maria Iolanda Miranda dos Santos (CPF nº 091.818.447-94).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO FRAUDULENTE DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO DE EX-SERVIDORA DO INSS E DE SEGURADO. REVELIA DE AMBOS OS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES DA EX-SERVIDORA. DÉBITO. MULTA. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS NOS AUTOS QUE COMPROVEM O CONLUÍO ENTRE A EX-SERVIDORA E O BENEFICIÁRIO. EXCLUSÃO DESTES ÚLTIMO DA RELAÇÃO PROCESSUAL.

RELATÓRIO

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, que decorreu da concessão irregular de benefícios ao Sr. Ademir de Oliveira e à Sra. Maria Iolanda Miranda dos Santos, pagos no período de 04/01/2002 a 05/12/2002 e 03/01/2002 a 03/12/2002, respectivamente, conforme consta de Processo Administrativo Disciplinar (pp. 8 a 30 da peça 1) e dos demonstrativos de débito às peças 13 e 14.
2. O Relatório Conclusivo (pp. 383 a 433 da peça 3 e pp. 1 a 10 da peça 3) da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial/GEXRJNORTE, instaurada por meio da Portaria nº 40/INSS/DIROFL, de 03/05/2007, concluiu pela responsabilização da ex-servidora, solidariamente com 10 segurados e beneficiários que receberam benefícios indevidos, dentre os quais o Sr. Ademir de Oliveira e a Sra. Maria Iolanda Miranda dos Santos.
3. Chegando os autos neste Tribunal, foi autuado o TC nº 015.595/2012-9. Na instrução inicial daquele processo (peça 15), propôs-se a constituição de apartados, em razão da existência de 10 beneficiários distintos, com o objetivo de obter maior celeridade na apuração dos fatos. Essa proposição foi acolhida pelo então Relator, Ministro Augusto Nardes (peça 18).
4. Autuado este TC, com a inclusão das peças necessárias, foi determinada a citação solidária de Denise Silva Reis e Ademir de Oliveira, pelo débito I, e de Denise Silva Reis e Maria Iolanda Miranda dos Santos, pelo débito II, tendo em vista a concessão irregular dos benefícios aos referidos segurados.
5. A referida concessão irregular gerou prejuízos cujos valores originais atingiram R\$ 11.021,72 e R\$ 10.342,53, respectivamente (peças 13 e 14).
6. Cabe ressaltar que o valor do débito das tomadas de contas originadas a partir do TC nº 015.595/2012-9 está abaixo do valor estabelecido no art. 6º, I, da Instrução Normativa TCU nº 71/2012

(R\$ 75.000,00). Contudo, no conjunto dos débitos, todos com a responsável Denise Silva Reis em comum, esse valor é ultrapassado (pp. 9 e 10 da peça 15).

7. O auditor que instruiu este processo destacou que (peça 47):

a) inicialmente, tentou-se promover a citação da Sra. Denise Silva Reis por meio de ofício que foi devolvido pelos Correios. Assim sendo, a responsável em tela foi citada por meio do Edital nº 20/2013 TCU/Secex-RJ (peça 32), publicado no Diário Oficial da União de 17/05/2013 (peça 33);

b) as citações do Sr. Ademir de Oliveira e da Sra. Maria Iolanda Miranda dos Santos foram promovidas por meio dos Ofícios nº 562/2013 e nº 794/2013 - TCU/Secex-RJ, datados de 16/04/2013 e 13/05/2013 (peças 23 e 31, respectivamente), com ciência em 26/4/2013 e 22/5/2013 (conforme registrado nos AR constantes das peças 26 e 34, respectivamente);

c) nenhum responsável apresentou alegações de defesa;

d) a instrução de peça 36 propôs julgar irregulares as contas do Sr. Ademir de Oliveira (CPF nº 568.465.257-34) e da Sra. Denise Silva Reis (CPF nº 769.605.877-00) e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias ali especificadas. O Ministro Relator, em Despacho de 13/12/2013 (peça 40), devolveu o processo à Secex/RJ para que fossem adotadas providências para obter o atual endereço da Sra. Denise Silva Reis, com vistas à realização de uma nova citação daquela responsável. Foi sugerida a realização de diligência ao Juízo da 6ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro, tendo em vista manifestação do Ministério Público junto ao TCU no TC nº 044.612/2012-5, que apresenta a mesma situação;

e) em cumprimento ao Despacho acima citado, foi remetido à Juíza Titular da 6ª Vara Criminal Federal o Ofício nº 3.037/2013 - TCU/SECEX-RJ (peça 41), datado de 31/12/2013, por meio do qual foi solicitado o *“atual endereço da Sra. Denise Silva Reis ou Denise Silva Reis de Azevedo, que figura como parte na ação penal nº 0523504-96.2006.4.02.5101 (2006.51.01.523504-0)”*;

f) em resposta, por meio do Ofício nº OFI.0043.000003-9/2014 (peça 43), aquele Juízo informou o endereço da ré que consta da citada ação penal;

g) de posse desse endereço, a unidade técnica expediu o Ofício nº 0054/2014 - TCU/SECEX-RJ (peça 44), datado de 17/01/2014, o qual foi entregue em 28/01/2014 (AR de peça 45). No entanto, não houve manifestação da responsável, que, por via de consequência, foi considerada revel;

h) conforme exposto no TC nº 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 legar 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 nº 8.443/1992;

i) em várias ocasiões, esta Corte, diante da falta de provas da efetiva participação dos segurados nas fraudes, entendeu por bem excluí-los da relação processual, a exemplo do que se decidiu nos Acórdãos nº 859/2013, nº 2.369/2013, nº 2.449/2013, nº 2.553/2013, nº 3.038/2013, nº 3.112/2013 e nº 3.626/2013, todos do Plenário;

j) 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 presentes autos, haja vista que a apuração da responsabilidade funcional da ex-servidora funda-se em elementos substanciais quanto à materialidade e autoria dos ilícitos que lhe foram imputados. Ademais, as condutas ilícitas da responsável foram descritas em relatórios individuais de auditoria, nos termos dos dossiês acostados à peça 1;

k) cabe esclarecer que a proposta de exclusão dos segurados Ademir de Oliveira (CPF nº 568.465.257-34) e Maria Iolanda Miranda dos Santos (CPF nº 091.818.447-94) desta relação processual não tem o condão de obstaculizar eventual cobrança administrativa ou judicial promovida pelo INSS de valores recebidos indevidamente pelos beneficiários. Afinal, não obstante o art. 16, § 2º, da Lei nº

8.443/92 e a jurisprudência do TCU acima citada exijam a demonstração de culpa ou dolo como pressuposto indispensável para que a conduta do particular 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;

l) as inúmeras tomadas de contas especiais resultantes da concessão irregular de benefícios previdenciários revelaram que o comportamento dos segurados pode variar. Assim, em algumas situações restou demonstrada sua efetiva contribuição para a consecução do ilícito. Em outros casos, ao contrário, constatou-se que eles não tinham consciência de que os benefícios recebidos eram irregulares. Sobre essa questão, 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 nº 2001.5101513802-3, *in verbis* (pp. 14 a 30 da peça 6 do TC nº 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 de 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.”

m) ressalta-se aqui a situação dos segurados que, acreditando fazer jus ao benefício, muitas vezes foram iludidos por intermediários (despachantes e advogados) ou até por prepostos do INSS e entregaram a essas pessoas seus documentos. Em situações como essa, a fraude ocorreu no interior desse Instituto, por meio da realização de lançamentos incorretos nos sistemas informatizados da previdência social. Verificou-se que foram inseridos dados sobre vínculos empregatícios, contagem de tempo de serviço, valores de salários de contribuição, os quais viabilizaram pagamentos irregulares de benefícios;

n) 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. 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, se houver a constatação no âmbito administrativo 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 das medidas administrativas ou judiciais que a entidade prejudicada entender cabíveis, com o objetivo de reaver aquilo que foi pago sem justa causa nem fundamento jurídico;

o) 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 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).

8. A título de conclusão, o auditor ressaltou que:

a) O alcance da jurisdição do Tribunal de Contas da União sobre terceiros estranhos à Administração Pública depende da comprovação de que eles tenham agido com dolo ou culpa. Neste caso concreto, não há elementos que indiquem cabalmente a participação dos beneficiários na prática dos atos fraudulentos apurados pela auditoria interna do INSS. Portanto, a atribuição de responsabilidade apenas à ex-servidora Denise Silva Reis, com a exclusão dos segurados Ademir de

Oliveira e Maria Iolanda Miranda dos Santos desta relação processual, é a medida que melhor se coaduna com os ditames da culpabilidade e dos princípios da racionalidade processual e da efetividade da jurisdição de contas;

b) diante da revelia da Sra. Denise Silva Reis e inexistindo nestes autos elementos que permitam concluir, no que concerne a essa responsável, pela ocorrência de boa-fé ou pela existência de excludentes de culpabilidade, suas contas devem ser julgadas irregulares, ela deve ser condenada em débito e deve ser-lhe aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

9. Diante do acima exposto, o auditor propôs:

a) excluir da relação processual os segurados Ademir de Oliveira e Maria Iolanda Miranda dos Santos;

b) com fundamento nos arts. 1º, I; 16, III, 'd', e §§ 1º e 2º; 19 e 23, III, da Lei nº 8.443/1992 e nos arts. 1º, I; 209, IV, e §§ 1º e 5º; 210 e 214, III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas da Sra. Denise Silva Reis 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 consubstanciado nos pagamentos efetuados ao segurado Ademir de Oliveira:

Valor do débito (R\$)	Data da ocorrência
255,97	4/1/2002
806,06	7/1/2002
806,06	6/2/2002
806,06	8/3/2002
806,06	8/4/2002
806,06	7/5/2002
806,06	11/6/2002
847,21	4/7/2002
847,21	6/8/2002
847,21	5/9/2002
847,21	4/10/2002
847,21	6/11/2002
1.693,34	5/12/2002

c) com fundamento nos arts. 1º, I; 16, III, 'd', e §§ 1º e 2º; 19 e 23, III, da Lei nº 8.443/1992 e nos arts. 1º, I; 209, IV, e §§ 1º e 5º; 210 e 214, III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas da Sra. Denise Silva Reis 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, III, "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 consubstanciado nos pagamentos efetuados à segurada Maria Iolanda Miranda dos Santos:

Valor do débito (R\$)	Data da ocorrência
719,73	3/1/2002

784,98	5/2/2002
784,98	5/3/2002
784,98	8/4/2002
784,98	7/5/2002
784,98	3/6/2002
814,09	4/7/2002
814,09	2/8/2002
814,09	3/9/2002
814,09	3/10/2002
814,09	4/11/2002
1.627,45	3/12/2002

d) aplicar à Sra. Denise Silva Reis a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992 e no art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, 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;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;

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 nº 8.443/1992 e do art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis.

10. O Diretor e o Secretário da Secex-RJ manifestaram sua concordância com essa proposta (peças 48 e 49). O Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado também se pronunciou favoravelmente a essa proposta (peça 50).

É o Relatório.