

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC nº 044.612/2012-5.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

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

Responsáveis: Denise Silva Reis (CPF nº 769.605.877-00) e Lídia Martello Panno Riccobene (CPF nº 025.128.647-90).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO FRAUDULENTA DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO DE EX-SERVIDORA DO INSS E DE SEGURADA. REVELIA DAS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES DA EX-SERVIDORA. DÉBITO. MULTA. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS NOS AUTOS QUE COMPROVEM O CONLUÍO ENTRE A EX-SERVIDORA E A BENEFICIÁRIA. EXCLUSÃO DESSA ÚLTIMA DA RELAÇÃO PROCESSUAL.

RELATÓRIO

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, consistente na concessão irregular de benefício à Sra. Lídia Martello Panno Riccobene. Os pagamentos irregulares ocorreram no período de 17/12/2001 a 13/12/2002, conforme consta do Processo Administrativo Disciplinar (pp. 8 a 30 da peça 1) e do demonstrativo de débito (peça 12).

2. O Relatório Conclusivo (pp. 383 a 433 da peça 3 e pp. 1 a 10 da peça 4) foi emitido pela Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial/GEXRJNORTE, instaurada por meio da Portaria nº 40/INSS/DIROFL, de 3/5/2007. A referida comissão concluiu pela responsabilização da ex-servidora, solidariamente com 10 segurados e segurados que receberam benefícios indevidos, dentre os quais a Sra. Lídia Martello Panno Riccobene. O Processo Administrativo Disciplinar concluiu pela responsabilidade da servidora Denise Silva Reis de Azevedo.

3. Chegando os autos a este Tribunal, foi autuado o TC nº 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 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 da Sra. Denise Silva Reis e da Sra. Lídia Martello Panno Riccobene, por conta de irregularidades na concessão do benefício à referida segurada, tendo sido apurado prejuízo ao erário no valor original de R\$ 14.790,30 (peça 12).

5. Cabe ressaltar que o valor do débito apurado em cada uma das tomadas de contas especiais 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 cuja responsável é a Sra. Denise Silva Reis, esse valor é ultrapassado (pp. 9 e 10 da peça 13).

6. A citação da Sra. Denise Silva Reis, após tentativa frustrada por meio de ofício devolvido pelos Correios, foi promovida por meio do Edital nº 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 nº 470/2013-TCU/Secex-RJ (peça 20), de 10/4/2013, com ciência em 12/4/2013 (conforme AR constante da peça 22).
8. Não houve manifestação de ambas as responsáveis.
9. Inicialmente, a unidade técnica propôs julgar irregulares as contas das Sras. Lídia Martello e Denise Silva Reis e condená-las, solidariamente, ao pagamento das quantias especificadas na peça 29.
10. O Ministério Público entendeu que deveriam ser adotadas providências para obter o 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. Diante disso, por meio de Despacho exarado no dia 13/12/2013 (peça 33), devolvi 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 nº 3.038/2013 - TCU/SECEX-RJ (peça 34), datado de 31/12/2013, solicitando o *“atual endereço da Sra. ‘Denise Silva Reis’ ou ‘Denise Silva Reis de Azevedo’ (...) responsável que figura como parte na ação penal nº 0523504-96.2006.4.02.5101 (2006.51.01.523504-0)”*.
13. Por meio do Ofício nº OFI.0043.000003-9/2014 (peça 36), aquele Juízo informou o endereço da ré que constava na citada ação penal. A unidade técnica, então, expediu o Ofício nº 0053/2014 - TCU/SECEX-RJ (peça 37), datado de 17/01/2014, que foi entregue em 28/01/2014 (AR de peça 38). No entanto, não houve manifestação da responsável, que consequentemente deve ser considerada revel.
14. Após analisar os documentos acostados a estes autos, a unidade técnica destacou que:
 - a) conforme a tese exposta 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 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 nº 8.443/1992;
 - b) esta Corte, em diversas ocasiões, ressentindo-se da presença de elementos capazes de atribuir aos segurados efetiva participação na fraude, entendeu por bem excluí-los da relação processual (Acórdãos Plenário 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);
 - c) por meio do Acórdão nº 859/2013 – Plenário, este Tribunal apreciou ocorrências semelhantes às descritas no caso concreto em tela, 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;
 - d) 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 fundou-se em elementos substanciosos quanto à materialidade e à autoria dos ilícitos que lhe foram imputados;
 - e) no que se refere às concessões ora impugnadas, as condutas ilícitas da responsável foram devidamente descritas em relatórios individuais (dossiês acostados à peça 1);
 - f) cabe esclarecer que a proposta de exclusão da segurada Lídia Martello desta relação processual não tem o condão de obstaculizar eventual cobrança administrativa ou judicial pelo INSS dos valores recebidos indevidamente pelos beneficiários. Não obstante o art. 16, § 2º, da Lei nº

8.443/1992 e a jurisprudência do TCU tenham erigido 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;

g) 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 Juiz 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 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.”

h) 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;

i) 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, 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 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;

j) 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).

15. A título de conclusão, a unidade técnica ressaltou que:

a) 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 e que, neste 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 que a atribuição de responsabilidade apenas à ex-servidora Denise Silva Reis e a exclusão da segurada

Lídia Martello Panno Riccobene desta relação processual são as medidas que melhor se coadunam com os ditames da culpabilidade e os princípios da racionalidade processual e da efetividade da jurisdição de contas;

b) diante da revelia da Sra. Denise Silva Reis e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou excludentes de culpabilidade em sua conduta, 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.

16. Diante do acima exposto, a unidade técnica propôs:

a) excluir da relação processual a segurada Lídia Martello Panno Riccobene (CPF nº 025.128.647-90);

b) com fundamento nos arts. 1º, I; 16, III, 'd', e §§ 1º e 2º; 19 e 23, III, todos 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 (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, 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 aposentadoria por tempo de serviço, ocasionando prejuízo aos cofres públicos, 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 nº 8.443/1992 e no art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, '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, II, da Lei nº 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 nº 8.443/1992 e do art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis.

17. O eminente Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico manifestou sua aquiescência a essa proposta (peça 43).

É o Relatório.