

TC 044.618/2012-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

Responsáveis: Denise Silva Reis de Azevedo (CPF 769.605.877-00) e Mario Andrade Figueira Silva (CPF 026.008.627-49)

Procurador/Advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Relator: Benjamim Zymler

Proposta: 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 Denise Silva Reis de Azevedo (CPF 769.605.877-00), concernente à concessão irregular de aposentadoria por tempo de contribuição de Mario Andrade Figueira Silva (CPF 026.008.627-49), segurado do INSS, ocorrido no período de 6/11/2001 a 9/12/2002.

HISTÓRICO

2. O presente processo teve origem no TC 015.595/2012-9, em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator Augusto Nardes, cuja instrução inicial propôs a formação de nove processos apartados de tomada de contas especial, um para cada débito, promovendo o desentranhamento ou reprodução por cópia das peças necessárias (peças 13 e 16).

3. O envolvimento da servidora nas irregularidades culminou com a instauração de processo administrativo disciplinar sob o n. 37367.001011/03-19, cujas conclusões fizeram parte do Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, de 17/7/2003 (peça 1, p. 8-30). A responsável, ex-servidora Denise Silva Reis de Azevedo, foi demitida, por improbidade administrativa, conforme Portaria 51 do Ministro de Estado da Previdência Social, de 14/1/2004 (peça 1, p. 46).

4. A instauração da competente 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).

5. O Relatório Conclusivo da Comissão de Tomada de Contas Especial concluiu pela responsabilização solidária de Denise Silva Reis de Azevedo (ex-servidora do INSS) e demais segurados em função de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários. (peça 3, p. 383 a peça 4, p. 10).

6. Remetidos os autos à Controladoria-Geral da União (CGU), foi elaborado o relatório de auditoria 253785/2012, de 25/4/2012, que confirmou a imputação de responsabilidade à ex-servidora solidariamente com os segurados (peça 4, p. 71-79).

7. 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 para o TCU, para fins de julgamento (peça 4, p. 81, 83 e 91).

8. Em face do despacho constante da peça 31 do TC 015.595/2012-9, tomada de contas especial do qual este processo foi constituído como apartado, da lavra do Relator daqueles autos, Ministro Augusto Nardes, com cópia à peça 16 deste processo, foi feita citação autorizada dos responsáveis Denise Silva Reis de Azevedo (ex-servidora) e Mário Andrade Figueira Silva (segurado), decorrente de irregularidades na concessão do benefício do referido segurado, no período de 6/11/2001

a 9/12/2002.

9. A Secex-RJ promoveu a citação dos responsáveis por meio dos ofícios 471/2013 e 472/2013, respectivamente, datados de 10/4/2013 (peças 21 e 20). Os expedientes citatórios foram devolvidos pelos Correios com a informação de que os destinatários não mais residiam nos endereços indicados (peças 22 e 23). Esgotados todos os meios para localização dos responsáveis (peças 25 e 28), conforme estabelecido no art. 6º, inciso II da Resolução TCU 170/2004, a Secex-RJ promoveu as notificações por meio de edital, nos termos do art. 179, inciso III do RI/TCU, que foram publicados em 15/5/2013 e 28/6/2013 (peças 27 e 30). Os responsáveis não apresentaram suas alegações de defesa, sendo considerados revéis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

10. Instrução de mérito constante da peça 32 propôs a irregularidade das contas dos responsáveis, bem como a aplicação da multa individual, prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU. Entretanto, o representante do Ministério Público junto ao TCU propôs a realização de nova citação da responsável Denise Silva Reis de Azevedo, cujo endereço consta no cadastro da Receita Federal (CPF 000.751.517-07) na Rua Manoel Reis, 1415, Bairro Manoel Reis, Nilópolis – RJ. A proposta teve anuência do Exmo Relator, Ministro Benjamim Zymler (peças 34 e 35). A citação foi realizada nos termos propostos pelo Ministério Público por meio do ofício 3.042/2013 (peça 36), tendo sido considerada como desconhecida no endereço citado.

11. Propôs-se nova citação, desta feita ao endereço fornecido pela Sexta Vara Criminal do Rio de Janeiro, onde tramita a ação penal n. 2006.51.01.523504-0, na qual consta como ré a Sra. Denise Silva Reis de Azevedo (peça 37). O ofício foi recebido em 28/1/2014, conforme aviso de recebimento assinado pela própria e permanece sem resposta até a presente data (peças 39-41).

12. Desse modo, constata-se, dos autos, que os responsáveis não apresentaram suas alegações de defesa, sendo considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

13. Nova instrução de mérito constante da peça 42 propôs que fossem julgadas irregulares as contas dos responsáveis Denise Silva Reis (CPF 769.605.877-00) e Mário Andrade Figueira Silva (CPF 026.008.627-49), 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, 210 e 214, inciso III, do RI do TCU, condenando-os, solidariamente, ao pagamento do débito apresentado nos autos. Propôs, ainda, aplicar aos responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI do TCU.

A decisão pela exclusão dos beneficiários da relação processual na jurisprudência do TCU

14. Entretanto, cabe informar que, dado o elevado número de processos de tomada de contas especial (TCE) envolvendo irregularidades na concessão de benefícios do INSS, foi realizado, no âmbito desta Secretaria, trabalho de especialista sênior para analisar a questão de forma sistêmica (peça 47).

15. Nesse contexto, impôs-se investigar alternativas de racionalização de processos, porém, sem o inconveniente do efeito multiplicador verificado na formação de apartados. Entre as possíveis linhas de encaminhamento, mereceu especial atenção desta Secex/RJ, em face das especificidades das TCEs originárias do INSS, a proposta de exclusão da relação processual dos supostos beneficiários das fraudes previdenciárias. Dessa forma, a responsabilização pelo débito recairia apenas sobre os agentes públicos arrolados nos autos, **desde que não comprovada a participação dos segurados na fraude.**

16. Como se sabe, o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92, em sua parte final, condiciona a atribuição de responsabilidade de terceiro estranho à Administração à demonstração de que ele “(...) de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado”. Exige-se, nesses termos, que as provas reunidas nos autos comprovem a efetiva participação do particular no ato ilegal, por meio de um agir doloso ou culposos, sem as quais não há como sujeitá-lo à jurisdição do TCU e atribuir-lhe a condição de responsável na TCE.

17. A insuficiência probatória foi o fundamento invocado pelo TCU para, em grau de recurso, excluir da relação processual segurados da previdência arrolados como responsáveis, entendendo que não havia nos autos elementos que indicassem a participação deles nas fraudes perpetradas em posto do Seguro Social. Cabe transcrever excertos do voto condutor ao Acórdão 2415/2004-TCU-Primeira Câmara, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa, que bem elucidam a questão:

5. Outrossim, compulsando os autos, constata-se que os aludidos beneficiários foram incluídos como responsáveis nesta TCE, muito embora não tenham sido colhidas provas ou elementos que denotassem a participação individual de cada qual no ilícito então apurado, ou mesmo caracterizassem a má-fé por parte destes no episódio em comento.

6. Com efeito, não vislumbro no Relatório, no Voto ou mesmo no Acórdão em apreço qualquer menção à conduta comissiva ou omissiva por parte dos beneficiários para o cometimento do ilícito, e que, ante a sua condição de estranhos à Administração Pública e ao serviço público, poderia lhes alçar à qualidade de responsáveis no processo. Pelo que pude depreender dos autos, estes aparecem como responsáveis única e exclusivamente por terem sido favorecidos com as aposentadorias indevidas, sem que se tenha apurado a correspondente participação de cada qual na fraude em foco.

(...)

9. É importante perceber que não há nestes autos sequer indícios de má-fé dos beneficiários com as aposentadorias irregulares, ou de que estes hajam concorrido de forma culposa ou dolosa para o dano ao erário em apreço, circunstância essa, sim, que poderia trazê-los para a esfera de competência do TCU, a teor do art. 1º, inciso I, da Lei n. 8.443/1992.

10. Ressalte-se que em situações análogas, nas quais também não restou comprovada nos respectivos inquéritos administrativos a má-fé dos beneficiários ou a sua participação na fraude, o Tribunal tem adotado medidas como a exclusão de sua responsabilidade, deixando de proceder ao julgamento de suas contas (Acórdão 13/1993 - TCU - Segunda Câmara), ou mesmo o julgamento pela regularidade, com ressalva, das contas dos responsáveis (Acórdãos ns. 219/1997 e 137/1998, ambos do Plenário).

18. De igual modo, no julgamento do TC 014.555/2010-7, proferido na Sessão de 10/4/2013, o Plenário decidiu excluir 24 segurados da relação processual, também sob a alegação da ausência de provas capazes de evidenciar a participação deles na fraude. A orientação ali sufragada decorreu do acolhimento do parecer do MP/TCU, representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, cuja solidez da fundamentação recomenda a reprodução de trechos que interessam ao caso concreto (Acórdão 859/2013 – TCU – Plenário):

11. Outra questão importante a ser examinada se refere à conduta dos segurados em prol da fraude. É que as irregularidades atribuídas aos beneficiários não dizem respeito à gestão de convênios ou outros ajustes nos quais eles atuam como gestores de recursos públicos e assumem para si a responsabilidade de prestar contas dos valores por ela recebidos.

12. Ao contrário, esses responsáveis eram simples cidadãos que requereram benefícios previdenciários em um posto de atendimento do INSS, sem que tivessem implementado todos os requisitos para tanto. Não se produziu, nos autos, prova de que eles tenham atuado ativamente para a consecução da fraude, circunstância que poderia atraí-los à jurisdição do TCU, na forma do art. 16, § 2.º, alínea ‘b’, da Lei Orgânica do TCU.

13. Desse modo, em hipóteses como essas, não se aplica o brocardo tão utilizado em sede processos de contas de que compete ao gestor público e/ou responsável comprovar a boa e regular aplicação dos recursos que lhe foram confiados, pois nenhum recurso público foi repassado a esses segurados a título de acordo, convênio ou outro instrumento congênere.

14. Não tendo os segurados a obrigação ordinária de prestar contas, eventual irregularidade causadora de prejuízo ao erário a eles imputada mediante ação ou omissão deve ser provada por quem alega, nos termos do art. 333, inciso I, do Código de Processo Civil, a saber:

‘art. 333. O ônus da prova incumbe:

I - ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito;’

15. Desse modo, as ocorrências irregulares supostamente causadas pelos responsáveis segurados deveriam estar cabalmente provadas nestes autos de Tomada de Contas Especial, sob pena de insuficiência documental para emissão de julgamento pela Corte de Contas com base em elementos de provas. Veja-se que a própria unidade instrutiva reconhece, em relação a um deles, que o nome dela teria sido utilizado pela quadrilha que atuava no posto do INSS e que ela não teria participado da irregularidade em si.

16. A nosso ver, essa mesma conclusão é válida para todos os demais, eis que não há no feito quaisquer elementos de prova indicando o conluio dos segurados na concessão fraudulenta dos benefícios, ou mesmo de que tenham, efetivamente, percebido o benefício indevido em suas contas bancárias.

17. Outrossim, não há nem mesmo indícios de que os tempos de serviço impugnados pelo INSS tenham sido informados de má-fé por esses beneficiários, uma vez que a quadrilha que atuava no Posto da Penha agia de forma a conceder benefícios com a inclusão de tempos fictícios, sem que se possa afirmar que houve solicitação nesse sentido por parte dos segurados.

(...)

19. Veja-se que o simples fato de solicitar a aposentadoria sem ter tempo suficiente para tanto não é irregularidade de per si, nem configura fraude por parte do peticionário, pois cabe ao INSS examinar a documentação apresentada e indeferir o benefício quando não satisfeitos os requisitos legais. Caso estivesse comprovada a participação desse grupo de pessoas, seja pela forja da documentação, seja pelo pagamento aos servidores do INSS para a inclusão de tempo de serviço inexistente, ou qualquer outra hipótese de fraude, poderiam e deveriam ser incluídos como responsáveis solidários na TCE. Não é, todavia, o que se apurou neste processo, não havendo elementos outros senão única e exclusivamente a inadequação dos respectivos tempos de serviços para a obtenção das aposentadorias, o que não se afigura suficiente para torná-los responsáveis perante o TCU (grifamos).

19. Não destoam desse raciocínio os fundamentos colhidos da sentença criminal referida pela Secex/SC, no âmbito da instrução do TC 009.929/2012-6, da relatoria do Exmo. Ministro Benjamim Zymler, que trata de tomada de contas especial instaurada pelo INSS em razão da concessão irregular de benefício de aposentadoria, na Agência da Previdência Social em Lages/SC. Apesar de a sentença absolutória proferida pelo Juízo Federal da Circunscrição Judiciária de Lages/SC dizer respeito às circunstâncias próprias do caso analisado, é oportuno conferir a análise de culpabilidade efetuada pelo magistrado, particularmente quanto à necessidade declinada na decisão de que a condenação do réu dependeria da comprovação de alguma ligação existente entre o segurado e o servidor que concedeu a aposentadoria irregular. Transcrevem-se, a seguir, os excertos da sentença destacados pela Secex/SC na sua instrução para justificar a exclusão do segurado da relação processual (peça 48, p. 18 e 19 do TC 009.929/2012-6), *in verbis*:

(...) apesar de existirem fortes indícios de irregularidades na concessão do benefício, esses devem, todavia, serem atribuídos ao INSS e seus servidores que, ao analisarem o pedido do réu e instruírem seu procedimento administrativo, não tomaram os cuidados necessários – para não dizer que agiram de má-fé – na verificação das atividades do réu, e, em consequência, não observaram que ele não tinha direito ao cômputo desse período como especial e respectiva aposentadoria concedida.

Considerando-se o conjunto probatório coligido, a conduta do réu não pode ser enquadrada no tipo penal de estelionato, pois, pelo apurado, apenas formulou um pedido administrativo de aposentadoria por tempo de serviço ao INSS, sem restar comprovado o emprego de engodo para induzir ou manter a vítima em erro.

De fato, apesar e existirem indícios de irregularidades na concessão do benefício, não restou demonstrado o liame causal entre o pedido formulado pelo réu e a concessão irregular, ou seja, não há nos autos prova de que o benefício foi concedido irregularmente porque o ora denunciado estava de conluio com a servidora do INSS para tal desiderato.

(...)

Portanto, não havendo prova nos autos que demonstre que o réu Moacir tenha empregado meio fraudulento para conseguir vantagem econômica ilícita, não subsiste a prática do delito de

estelionato contra a previdência social, devendo, destarte, ser o réu absolvido ante a falta de provas.

20. No mesmo sentido, a Primeira Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Rio de Janeiro, ao prover parcialmente apelo interposto contra decisão do 8º Juizado Especial Federal no Rio de Janeiro – RJ, determinou ao INSS que se abstinhasse de cobrar do segurado a devolução dos valores pagos a ele a título de aposentadoria, por tempo de contribuição, ao argumento de que não havia nos autos elementos comprobatórios da atuação do autor, por conduta comissiva ou omissa, no sentido de induzir o erro da Administração (peça 26 do TC 044.598/2012-2). Eis a ementa do julgado:

EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. RESTABELECIMENTO DE APOSENTADORIA CANCELADA ADMINISTRATIVAMENTE APÓS PROCEDIMENTO DE AUDITORIA INTERNA. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TEM O PODER-DEVER DE REVER SEUS PRÓPRIOS ATOS. BENEFÍCIO CORRETAMENTE INTERROMPIDO. DEVOUÇÃO DAS QUANTIAS PAGAS. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ. PRESUNÇÃO. RECURSO DO AUTOR PARCIALMENTE PROVIDO TÃO SOMENTE PARA DETERMINAR QUE O INSS SE ABSTENHA DE COBRAR A DEVOUÇÃO DOS VALORES.

Cuida-se de Ação na qual o autor postula a condenação do INSS na obrigação de proceder ao restabelecimento da aposentadoria por tempo de contribuição integral NB 42/120138981-7, cuja DIB (data de início do benefício) foi fixada em 22 de novembro de 2001, suspensa em dezembro de 2002, ante suposta irregularidade identificada pelo Setor de Auditoria. Pugna, subsidiariamente, na hipótese de improcedência do pedido de restabelecimento, seja declarada a obrigação da autarquia em se abster de cobrar quaisquer valores a título de ressarcimento das prestações adimplidas, já que verba de caráter alimentar, recebida de boa-fé. Eventualmente improcedente também este último pedido, seja declarado o direito à devolução dos valores recebidos através de consignação em aposentadoria que porventura venha a ser futuramente concedida pelo INSS.

Decido.

No que tange ao restabelecimento do benefício, com fulcro nos artigos 46, da Lei 9.099/95, e 37, do R1TR/SJRJ, reporto-me aos termos da sentença prolatada, os quais ficam adotados como razão de decidir pelo desprovemento desse pleito autoral.

Sobre os valores recebidos pelo segurado a título de benefício indevidamente concedido, afasto o recebimento de má-fé, uma vez que a presunção milita em favor de sua antítese. Dos autos, à toda evidência, não constam documentos que demonstrem que o autor tenha induzido, por conduta comissiva ou omissiva, o erro da administração, a qual conta com órgão técnico altamente especializado para análise na concessão de benefícios.

Ante o exposto, DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso tão somente para determinar que o INSS se abstenha de cobrar do segurado a devolução dos valores pagos a ele a título de aposentadoria por tempo de contribuição indevidamente concedida (NB42/120138981-7).

(...). (grifamos)

21. Referido precedente foi mencionado na instrução da Secex/RJ produzida nos autos do TC 044.598/2012-2, que trata de TCE instaurada pelo INSS, em razão da concessão irregular de benefício previdenciário. Esta unidade técnica propôs o afastamento da responsabilidade do segurado, e, por consequência, do seu dever de ressarcir os cofres públicos, em atenção à autoridade da coisa julgada judicial, manifestação que contou com a anuência do Ministério Público (o feito encontra-se pendente de julgamento).

22. Há outro conjunto de julgados do TCU, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, em que o Relator também se ressentiu da presença de elementos que permitissem a correta identificação e qualificação dos responsáveis arrolados em TCEs envolvendo fraudes em benefícios previdenciários. Nesses casos, decidiu-se pela condenação em débito apenas do servidor comprovadamente envolvido nos ilícitos e por não se prosseguir na apuração de responsabilidades dos demais sujeitos inicialmente instados a figurar na relação processual, haja vista que os custos relacionados à restituição dos autos à origem, para a realização de providências saneadoras, não se justificavam em termos de benefícios de controle (Acórdãos 1201/2011, 427/2012, 789/2012, 2580/2012, 325/2013, 509/2013, todos do

Plenário deste Tribunal).

23. No voto proferido no TC 014.055/2010-4, que orientou a decisão adotada no Acórdão 2.580/2012-TCU-Plenário, o Ministro José Múcio Monteiro assim concluiu sua manifestação:

Portanto, tendo em vista o alto custo de identificação e localização de terceiros participantes dos ilícitos, defronte da baixa expectativa de sucesso na cobrança dos valores devidos, bem como que ao credor (a União, em última instância) é facultado desconsiderar a solidariedade, à sua conveniência, entendendo que, nesta situação, a responsabilização fique restrita ao ex-servidor (...).

24. Talvez a dificuldade de se reunir elementos de convicção que comprovem a participação dos segurados esteja ligada ao fato de que, em alguns casos, o relatório da comissão disciplinar é o único elemento probatório das irregularidades praticadas no processo, o que dificulta a apuração de possíveis responsáveis solidários. Isso porque, no processo disciplinar, as provas coligidas buscam apurar precipuamente a ocorrência de infração funcional por parte de servidores públicos.

25. Em recente decisão sobre o tema, proferida nos autos do TC 044.693/2012-5, na sessão de 4/9/2013, o Plenário desta Corte entendeu que o segurado não deveria responder pelo débito apurado em sede de TCE instaurada pelo INSS, acompanhando, naquela assentada, a manifestação do Ministro-Relator Benjamin Zymler, secundado pelo representante do Ministério Público junto ao TCU, no sentido de que os autos careciam de “elementos descritivos da conduta” do segurado que possibilitassem imputar-lhe responsabilidade pela concessão irregular de benefício previdenciário (Acórdão 2.369/2013-TCU-Plenário).

26. O traço comum dos julgados mencionados refere-se ao reconhecimento da precariedade do acervo probatório neles apontada quanto à apuração da conduta dos segurados no cometimento das fraudes. Referidos precedentes revelam que não é algo incomum a insuficiência de elementos probatórios no processo para respaldar eventual condenação dos segurados.

A atuação da Procuradoria Federal Especializada na cobrança das dívidas derivadas das fraudes em benefícios previdenciários

27. Cumpre notar que a Autarquia adota providências administrativas e judiciais, com vistas à obtenção do ressarcimento de importâncias pagas indevidamente a segurados a título de benefícios previdenciários. Aliás, até bem pouco tempo, o INSS efetuava a inscrição desses valores em dívida ativa. Todavia, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 1.350.804-PR., pela sistemática dos recursos repetitivos, considerou que não seria cabível a inscrição em dívida ativa do valor relativo ao benefício previdenciário indevidamente recebido e não devolvido ao INSS, haja vista a ausência de autorização legal para assim proceder em relação ao beneficiário.

28. Assim, o ressarcimento deverá ser precedido de processo judicial para o reconhecimento do direito daquela Autarquia à repetição do indébito (REsp 1.350.804-PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 12/6/2013).

29. Em reunião realizada nas dependências da Procuradoria Regional Federal da 2ª Região, que contou com a participação de servidor desta Secretaria, do Procurador Regional Federal da 2ª Região, Dr. Marcos da Silva Couto, bem como de outros procuradores federais, foram obtidos esclarecimentos sobre a atuação daquela Procuradoria Especializada na recuperação de valores indevidamente pagos a segurados do INSS, em função da concessão fraudulenta de benefícios previdenciários.

30. Os relatos dos procuradores que participaram da reunião sobre a experiência na execução judicial de dívidas contra segurados foram convergentes no sentido de que é baixíssima expectativa de recuperação desses valores, tendo em vista a dificuldade comum nesses casos de se encontrar bens do executado para serem penhorados, pois, na sua maioria, os beneficiários são pessoas simples e que não possuem patrimônio para responder pela dívida.

31. Em resposta à indagação sobre o posicionamento a ser adotado pela referida Procuradoria quanto à decisão do Superior Tribunal de Justiça, prolatada no julgamento do REsp 1.350.804-PR., os

procuradores informaram de que serão ajuizadas as ações de conhecimento cabíveis para recomposições dos pagamentos indevidos. Assim, ainda que não mais pela via da inscrição da dívida ativa, a Autarquia, por meio de sua procuradoria, continuará promovendo a cobrança judicial da dívida decorrente do recebimento de benefício indevido, só que, agora, mediante ação de conhecimento.

EXAME TÉCNICO

32. A partir da análise feita no âmbito do trabalho de especialista sênior sobre as TCE's do INSS (itens 14 a 26 desta instrução), entende-se que apenas a ex-servidora Denise Silva Reis de Azevedo deveria passar a figurar no polo passivo da presente TCE. Do citado trabalho é possível extrair toda linha de argumentação que respalda a orientação seguida por esta Unidade Instrutiva no sentido de não promover a citação do segurado.

33. Conforme a tese acima exposta, em apertada síntese, 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.

34. Colheu-se 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.

35. 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 (item 18 desta instrução).

36. Dessa forma, não faria mais sentido determinar a responsabilidade do beneficiário Mário Andrade Figueira Silva, quando, na análise efetuada, é possível identificar a ausência de provas aptas a demonstrar que ele agiu em conluio com a autora da fraude, tal como ocorreu no caso vertente. Assim, entende-se ser responsável unicamente a ex-servidora Denise Silva Reis de Azevedo, deixando-se para decidir formalmente sobre a exclusão do segurado da relação processual para quando da deliberação de mérito.

37. Pois bem. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a responsável, sem apresentar alegações nem recolher o débito apurado, pode, assim, ser considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o previsto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

38. As conclusões e provas constantes do Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, que se encontra à peça 1 destes autos eletrônicos, são suficientes para atribuir à Sra. Denise Silva Reis de Azevedo 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 (p. 8-30).

39. 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.

40. Não obstante o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92 e a jurisprudência do TCU citada no item 22 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.

41. 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 insertas 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.**

42. 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.

43. 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.

44. 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.

45. 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 aos referidos beneficiários, em virtude da concessão indevida de benefício previdenciário (aposentadoria por tempo de serviço).

CONCLUSÃO

46. 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 do beneficiário no conluio para a prática dos atos fraudulentos apurados pela auditoria interna do INSS. Conclui-se, portanto, que a atribuição de responsabilidade apenas à ex-servidora Denise Silva Reis de

Azevedo, com a exclusão do segurado Mario Andrade Figueira Silva 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 no corpo desta instrução.

47. Diante da revelia da Sra. Denise Silva Reis de Azevedo 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. Pertinente, ainda, dada a gravidade da infração cometida pela responsável, propor a aplicação 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.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE

48. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar a proposta de imputação de débito e a aplicação de sanções, conforme itens 42.1, 42.2.1 e 42.2.3 do anexo da Portaria - Segecex 10/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

49. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) excluir da relação processual o segurado Mario Andrade Figueira Silva (CPF 026.008.627-49);

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 de Azevedo (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 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 ao seguinte segurado:

b.1) Mario Andrade Figueira Silva (026.008.627-49)

Data para atualização	Valor	Tipo
06/11/2001	2.821,11	D
09/11/2001	1.393,29	D
12/12/2001	1.973,07	D
09/01/2002	1.392,39	D
08/02/2002	1.392,39	D
08/03/2002	1.392,39	D
08/04/2002	1.392,39	D
09/05/2002	1.392,39	D
10/06/2002	1.392,39	D
08/07/2002	1.567,51	D
08/08/2002	1.567,51	D
09/09/2002	1.567,51	D

08/10/2002	1.567,51	D
08/11/2002	1.567,51	D
09/12/2002	3.135,02	D

c) aplicar à Sra. Denise Silva Reis de Azevedo 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 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 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) tendo em vista a gravidade da infração cometida, aplicar à Sra. Denise Silva Reis de Azevedo a 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.

g) comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e à Procuradoria Geral Federal – PGF que decisão indicada na alínea “a” acima não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais, com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos ao segurado ali referido (alínea “a”), em razão da concessão indevida de benefício previdenciário.

Secex-RJ/DiLog, em 15/8/2014.

Lisie Alves da C. Campanaro
AUFC – Mat. 9626-1