

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC nº 044.618/2012-3.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Responsáveis: Denise Silva Reis (CPF nº 769.605.877-00) e Mario Andrade Figueira Silva (CPF nº 026.008.627-49).

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 DA EX-SERVIDORA. CONTAS IRREGULARES DESSA RESPONSÁVEL. DÉBITO. MULTA. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS NOS AUTOS QUE COMPROVEM O CONLUÍO ENTRE A EX-SERVIDORA E O BENEFICIÁRIO. EXCLUSÃO DESTE ÚLTIMO DA RELAÇÃO PROCESSUAL.

RELATÓRIO

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 nº 769.605.877-00), concernente à concessão irregular de aposentadoria por tempo de contribuição de Mario Andrade Figueira Silva (CPF nº 026.008.627-49), segurado do INSS. Os benefícios indevidos foram pagos no período de 6/11/2001 a 9/12/2002.

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

3. O envolvimento da ex-servidora nas irregularidades em tela ensejou a instauração do processo administrativo disciplinar nº 37367.001011/03-19, cujas conclusões fizeram parte do Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, de 17/7/2003 (pp. 8 a 30 da peça 1). Após a conclusão desse processo disciplinar, a Sra. Denise Silva Reis de Azevedo foi demitida, por improbidade administrativa, conforme disposto na Portaria nº 51 do Ministro de Estado da Previdência Social, de 14/1/2004 (p. 46 da peça 1).

4. A instauração da competente tomada de contas especial ocorreu em 11/3/2010, conforme autorização constante da Portaria nº 40 INSS/DIROFL, de 3/5/2007 (pp. 3 e 4 da peça 1). O Relatório do Tomador de Contas concluiu pelo seguinte (p. 383 da peça 3 e p. 10 da peça 4):

“responsabilização solidária de Denise Silva Reis (Ex-Servidora do INSS) e Mário Andrade Figueira Silva (Segurado do INSS), em função de irregularidades na concessão do benefício previdenciário do mesmo, verificadas no período de 6/11/2001 a 9/12/2002, tendo sido apurado como prejuízo ao erário o valor original de R\$ 25.514,38 (vinte e cinco mil, quinhentos e quatorze reais e trinta e oito centavos), os quais, corrigidos monetariamente e acrescidos de juros legais de mora, no período de 6/11/2001 a 31/3/2010, na forma da Decisão 1.122/2000 — TCU – Plenário, atingiram a

importância de R\$ 81.361,25 (oitenta e um mil, trezentos e sessenta e um reais e vinte e cinco centavos)”.

5. A responsável Denise Silva Reis foi citada por carta, recebida por ela no dia 27/3/2010, mas não apresentou qualquer tipo de defesa, tampouco recolheu o débito (pp. 12 e 268 da peça 3). O responsável Mário Andrade Figueira Silva foi citado por carta, cuja ciência ocorreu em 26/3/2010, tendo apresentado justificativas que foram consideradas insuficientes para elidir as irregularidades constatadas, conforme consta do Relatório do Tomador de Contas (pp. 24, 319 e 383 da peça 3 e p.10 da peça 4).

6. O Relatório de Auditoria nº 253.785/2012, de 25/4/2012, da Controladoria-Geral da União – CGU-PR, concluiu o seguinte (pp. 71 a 79 da peça 4):

“Diante do exposto e de acordo com as informações constantes do Relatório do Tomador de Contas Especial, conclui-se que a Senhora Denise Silva Reis encontra-se solidariamente aos segurados beneficiados com as concessões irregulares de aposentadoria por tempo de contribuição relacionados no Anexo I - "Responsáveis Solidários", em débito com a Fazenda Nacional pelas importâncias informadas no Anexo II — "Débitos Apurados", conforme descrito no item 4 deste Relatório.”

7. O Certificado de Auditoria datado de 26/4/2012 da CGU-PR concluiu pela irregularidade das contas (p. 81 da peça 4). No mesmo sentido, foi emitido o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, de 26/4/2012 (p. 83 da peça 4).

8. O Ministro de Estado da Previdência Social tomou conhecimento das conclusões inseridas nos documentos citados acima e manifestou-se pela irregularidade das contas no dia 17/5/2012 (p. 91 da peça 4).

9. Em cumprimento ao despacho constante da peça 31 do TC nº 015.595/2012-9, da lavra do Relator daqueles autos, Ministro Augusto Nardes, foram citados os responsáveis Denise Silva Reis de Azevedo (ex-servidora) e Mário Andrade Figueira Silva (segurado) - Ofícios nº 471/2013 e nº 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, II, da Resolução TCU nº 170/2004, a Secex-RJ promoveu as citações por meio de edital, nos termos do art. 179, III, do Regimento Interno do 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 nº 8.443/1992.

10. Os responsáveis optaram pela não apresentação das alegações de defesa, sendo considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.

11. O valor do débito relacionado na citação (R\$ 50.289,14 em 10/4/2013) foi calculado a partir dos demonstrativos dos pagamentos ocorridos no período de 6/11/2001 a 9/12/2002, discriminados nas pp. 378 a 388 da peça 1 e na p. 4 da peça 3.

12. Nesse contexto, considerando a inexistência de elementos que permitissem concluir pela ocorrência de boa-fé, a unidade técnica propôs que estas contas fossem julgadas irregulares, que os responsáveis fossem condenados em débito e lhes fosse aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

13. O Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado propôs a realização de nova citação da responsável Denise Silva Reis de Azevedo no endereço que consta do cadastro da Receita Federal. Concordei com essa proposta e determinei a realização da citação (peças 34 e 35), a qual foi realizada por meio do Ofício nº 3.042/2013 (peça 36). A correspondência foi devolvida, tendo os Correios informado que a destinatária seria desconhecida naquele endereço.

14. Em seguida, a unidade técnica promoveu nova citação, desta feita no endereço fornecido pela Sexta Vara Criminal do Rio de Janeiro, onde tramita a ação penal nº 2006.51.01.523504-0, na qual consta como ré a Sra. Denise Silva Reis de Azevedo (peça 37). O ofício foi recebido no dia 28/1/2014, conforme aviso de recebimento assinado pela responsável, e permanece sem resposta até a presente data (peças 39 a 41).

15. Assim sendo, a unidade propôs:
- considerar os responsáveis revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992;
 - julgar irregulares as contas da Sra. Denise Silva Reis e do Sr. Mário Andrade Figueira, condenando-os solidariamente ao pagamento do débito apresentado nos autos;
 - aplicar aos responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.
16. Posteriormente, a unidade técnica alterou sua proposta pelos motivos que passo a expor.
17. Tendo em vista o elevado número de tomadas de contas especiais autuadas em decorrência de irregularidades verificadas na concessão de benefícios do INSS, um especialista sênior realizou, no âmbito da Secex/RJ, uma análise sistêmica dessa questão (peça 47). Foram averiguadas alternativas para racionalizar a tramitação dos processos, em especial sem o inconveniente do efeito multiplicador verificado na formação de apartados. Entre as possíveis linhas de encaminhamento, mereceu atenção da unidade técnica, em face das especificidades das TCE 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 fosse comprovada a participação dos segurados na fraude.
18. O art. 16, § 2º, da Lei nº 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 culposo. Sem tais provas, não haverá como sujeitá-lo à jurisdição do TCU e atribuir-lhe a condição de responsável na TCE.
19. 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. Nesse sentido, cabe transcrever excertos do Voto condutor do Acórdão nº 2.415/2004 - 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, diante da 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 nº 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 nº 13/1993 - TCU - Segunda Câmara), ou mesmo o julgamento pela regularidade, com ressalva, das contas dos responsáveis (Acórdãos nº 219/1997 e nº 137/1998, ambos do Plenário).”*

20. De igual modo, no julgamento do TC nº 014.555/2010-7, proferido na Sessão de 10/4/2013, este Plenário decidiu excluir 24 segurados da relação processual, também em decorrência da ausência de provas capazes de evidenciar a participação deles na fraude. Tal entendimento decorreu do acolhimento do parecer do Ministério Público junto ao 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 nº 859/2013 – 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 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, § 2º, alínea ‘b’, da Lei Orgânica do TCU.

13. Desse modo, em hipóteses como essas, não se aplica o brocardo tão utilizado em sede de processos de contas de que compete aos gestores públicos ou aos responsáveis comprovar a boa e regular aplicação dos recursos que lhes foram confiados, pois nenhum recurso público foi repassado a esses segurados a título de acordo, convênio ou outro instrumento congêneres.

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, 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. Veja-se que a própria unidade instrutiva reconhece, em relação a um deles, que o seu nome teria sido utilizado pela quadrilha que atuava no posto do INSS e que ele 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 presente 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 qualquer 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 se, 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, eles 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.”

21. Não destoam desse raciocínio os fundamentos colhidos da sentença criminal referida pela Secex/SC, no âmbito da instrução do TC nº 009.929/2012-6, 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 transcrever a análise de culpabilidade efetuada pelo magistrado, particularmente quanto à afirmação de que a condenação do réu depende da comprovação de alguma ligação existente entre o segurado e o servidor que concedeu a aposentadoria irregular, *in verbis*:

“apesar de existirem fortes indícios de irregularidades na concessão do benefício, esses devem, todavia, ser 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 a respectiva aposentadoria foi 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 de 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 diante da falta de provas.”

22. 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 abstivesse de cobrar do segurado a devolução dos valores pagos a ele a título de aposentadoria, por tempo de contribuição, com o 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. DEVOLUÇÃO 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 DEVOLUÇÃO DOS VALORES.

Cuida-se de ação na qual o autor postula a condenação do INSS na obrigação de restabelecer a 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, diante da 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 nº 9.099/1995 e 37 do RITR/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 a análise da concessão de benefícios.

Diante do 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)."

23. Referido precedente foi mencionado na instrução da Secex/RJ produzida nos autos do TC nº 044.598/2012-2, que trata de TCE instaurada pelo INSS em razão da concessão irregular de benefício previdenciário. A unidade técnica propôs afastar a responsabilidade do segurado e, por via de consequência, o seu dever de ressarcir os cofres públicos, em atenção à autoridade da coisa julgada judicial, manifestação essa que contou com a anuência do Ministério Público.

24. Em outro conjunto de julgados, relatados pelo Ministro José Múcio Monteiro, também foi apontada a ausência de elementos que permitissem a correta identificação e qualificação dos responsáveis arrolados em TCE 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 das responsabilidades dos demais sujeitos inicialmente instados a figurar na relação processual. Afinal, o custo da restituição dos autos à origem, para a realização de providências saneadoras, não se justificava em termos de benefícios de controle (Acórdãos nº 1.201/2011, nº 427/2012, nº 789/2012, nº 2.580/2012, nº 325/2013 e nº 509/2013, todos do Plenário).

25. No voto proferido no TC nº 014.055/2010-4, que orientou a decisão adotada no Acórdão nº 2.580/2012 - Plenário, o Ministro José Múcio 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, entendo que, nesta situação, a responsabilização fique restrita ao ex-servidor."

26. Talvez a dificuldade para 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, o que dificulta a apuração de possíveis responsabilidades solidárias. Afinal, o processo disciplinar busca apurar precipuamente a ocorrência de infração funcional por parte de servidores públicos.

27. Em recente decisão sobre o tema, proferida nos autos do TC nº 044.693/2012-5, este Plenário entendeu que o segurado não deveria responder pelo débito apurado em sede de TCE instaurada pelo INSS. Naquela oportunidade, na condição de Relator, afirmei que os autos careciam de "elementos descritivos da conduta" do segurado que possibilitassem imputar-lhe responsabilidade pela concessão irregular de benefício previdenciário (Acórdão nº 2.369/2013 - Plenário).

28. O traço comum dos julgados mencionados refere-se ao reconhecimento da precariedade do acervo probatório neles apontado quanto à conduta dos segurados. Referidos precedentes revelam não ser incomum a insuficiência de elementos probatórios no processo para respaldar eventual condenação dos segurados.

29. 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 nº 1.350.804-PR, utilizando a 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. Por via de consequência, o STJ decidiu que deve ser impetrada ação judicial com vistas ao reconhecimento do

direito daquela Autarquia à repetição do indébito.

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

31. Os relatos dos procuradores que participaram da reunião sobre a experiência na execução judicial de dívidas contra segurados foram convergentes no sentido de que a expectativa de recuperação desses valores é baixíssima. Ademais, foi destacado ser muito difícil encontrar bens dos executados que possam ser penhorados, pois, na sua maioria, os beneficiários são pessoas simples, que não possuem patrimônio suficiente para responder pela dívida.

32. 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 que serão ajuizadas as ações de conhecimento cabíveis. Assim sendo, a Autarquia continuará promovendo a cobrança judicial da dívida decorrente do recebimento de benefício indevido, não mais pela via da inscrição em dívida ativa, mas mediante ação de conhecimento.

33. Diante do acima exposto, o auditor da Secex/RJ entendeu que apenas a ex-servidora Denise Silva Reis de Azevedo deve figurar no polo passivo da presente TCE. A permanência do segurado na relação processual desta tomada de contas especial dependeria da comprovação de que, seja por dolo ou culpa, ele concorreu 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 o alcançará, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei nº 8.443/1992. Nesse sentido, podem ser citados os seguintes 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.

34. Dessa forma, não faz sentido analisar a responsabilidade do beneficiário Mário Andrade Figueira Silva, uma vez que inexistem provas de que ele agiu em conluio com a autora da fraude. Diante disso, o auditor entendeu que:

a) deve ser imputada responsabilidade somente à ex-servidora Denise Silva Reis de Azevedo;

b) 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 nº 8.443/1992;

c) as conclusões e as provas constantes do Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 1) 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 substanciosos quanto à materialidade e à autoria dos ilícitos cuja prática lhe foi imputada;

d) a proposta de exclusão dos segurados da relação processual não tem o condão de obstaculizar eventual cobrança administrativa ou judicial de iniciativa do INSS quanto a valores recebidos indevidamente pelos beneficiários. Não obstante o art. 16, § 2º, da Lei nº 8.443/1992 e a jurisprudência do TCU 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, 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;

e) 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 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.”

f) 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;

g) 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. 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 das providências administrativas ou judiciais que a entidade prejudicada entender cabíveis, com o objetivo de reaver aquilo que foi pago sem justa causa, ou seja, à míngua de fundamento jurídico;

h) 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 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);

i) 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 nº 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 disposto no art. 60 da Lei nº 8.443/1992.

35. Diante do exposto, o auditor propôs ao Tribunal:

a) excluir da relação processual o segurado Mario Andrade Figueira Silva (CPF nº 026.008.627-49);

b) com fundamento nos arts. 1º, I; 16, III, ‘d’, e §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma Lei e com os 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 de Azevedo (CPF nº 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, 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, segundo os pagamentos efetuado ao seguinte segurado:

b.1) Mario Andrade Figueira Silva (CPF nº 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 nº 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, III, ‘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, II, da Lei nº 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 disposto no art. 60 da Lei nº 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 nº 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis.

g) comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e à Procuradoria Geral Federal – PGF que a decisão indicada na alínea “a” acima não impede a adoção de providências administrativas 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.

36. O Diretor da Dilog da Secex (RJ) e a Secretária Substituta daquela unidade técnica manifestaram sua concordância com essa proposta (peças 49 e 50).

37. Ao analisar os presentes autos, verifiquei a ausência da manifestação do Ministério Público junto ao TCU. Assim sendo, determinei por meio de despacho (peça 51) o encaminhamento deste processo ao *Parquet* especializado.

38. O douto Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado emitiu parecer concordando com a proposta formulada pela unidade técnica (peça 52).

É o Relatório.