

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 044.610/2012-2

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

Responsável: Denise Silva Reis (769.605.877-00)

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO FRAUDULENTE DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO DE EX-SERVIDOR DO INSS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da unidade técnica:

- 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, concernente à concessão irregular de aposentadorias por tempo de contribuição, no Posto do Seguro Social de Bangu/Rio de Janeiro.*
- 2. As ocorrências que deram origem a esta TCE foram apuradas pela auditoria da autarquia. Verificou-se a concessão irregular de dez aposentadorias por tempo de contribuição. A auditoria apurou que a então servidora Denise Silva Reis foi a responsável pela habilitação e concessão dos benefícios impugnados. A questão foi originalmente tratada nos autos do TC 015.595/2012-9 (peças 1 a 15), onde a relatoria autorizou a autuação de processos apartados para a apuração dos danos ocasionados aos cofres públicos (peças 27 e 31 do TC 015.595/2012-9), dentre os quais os presentes autos referentes à ex-servidora Denise Silva Reis e Jorge Abrahão Amiuna (segurado do INSS – falecido).*
- 3. O envolvimento da servidora nas irregularidades culminou com a instauração de processo administrativo disciplinar sob n. 37367.001011/2003-19 (peça 1, p. 8-30). A Comissão de Inquérito emitiu o Relatório Final, concluindo que a acusada infringiu os seguintes dispositivos legais: artigo 116, incisos I e II e art. 117, incisos IX e XV, da Lei 8.112/90 (peça 1, p. 88-126).*
- 4. A autoridade competente, fundada no parecer do órgão de consultoria jurídica, decidiu pela aplicação da penalidade de demissão à ex-servidora, “(...) por se valer do cargo para lograr proveito de outrem, em detrimento da dignidade da função pública e por proceder de forma desidiosa, enquanto em atividade”, nos termos da Portaria 51, de 14/1/2004 (peça 1, p. 18 e 46).*
- 5. 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. 4).*
- 6. O relatório da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial da Gerência Executiva do Rio de Janeiro – Centro, concluiu pela responsabilização da Sra. Denise Silva de Oliveira, servidora do INSS à época dos fatos, solidariamente com os dez segurados arrolados nesta TCE, em decorrência do dano causado ao erário no valor original total de R\$ 117.978,73, que, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora até 31/3/2010, perfaz a importância de R\$ 257.517,22 (peça 1, p. 309-351).*
- 7. Remetidos os autos à Controladoria-Geral da União (CGU), foi elaborado o relatório de auditoria 253785/2012 que confirmou a imputação de responsabilidade à ex-servidora solidariamente*

com os segurados (peça 4, p. 71-80).

8. 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. 81-91).

### **EXAME TÉCNICO**

9. Na instrução preliminar inserida à peça 20 destes autos eletrônicos, concluiu-se que apenas a ex-servidora Denise Silva Reis deveria figurar no polo passivo desta Tomada de Contas Especial. Da citada manifestação é possível extrair toda linha de argumentação que respalda a orientação seguida por esta Unidade Instrutiva no sentido de não promover a citação dos segurados.

10. Conforme a tese ali 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 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 8.443/92.

11. Na referida instrução, 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.

12. 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.

13. Dessa forma, não faria sentido determinar a citação dos beneficiários, quando, na análise preliminar, já fosse possível identificar a ausência de provas aptas a demonstrar que eles agiram em conluio com os autores das fraudes, tal como ocorreu no caso vertente. Assim, procedeu-se à citação unicamente da ex-servidora Denise Silva Reis, deixando-se para decidir formalmente sobre a exclusão dos segurados da relação processual para quando da deliberação de mérito.

14. Pois bem. Em cumprimento ao despacho do Ministro-Relator (peça 21), foi promovida a citação da responsável, mediante o Ofício 1.662/2014-TCU/SECEX-RJ (peça 22). A Sra. Denise Silva de Oliveira não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Destaca-se que a citação foi recebida em 6/8/2014, conforme Aviso de Recebimento (AR) acostado aos autos (peça 24), no endereço fornecido pela Sexta Vara Criminal da Justiça Federal (peça 22).

15. 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.

16. 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. Ana Glória 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.

17. No que se refere às específicas concessões impugnadas, as condutas ilícitas da responsável foram descritas em relatórios individuais de auditoria, nos termos dos dossiês acostados à peça 1.

18. 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.

19. Não obstante o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92 e a jurisprudência do TCU citada no item 11 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.

20. 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.*

21. 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.

22. 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.

23. 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.

24. 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.

**CONCLUSÃO**

25. 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 dos beneficiários 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 de Oliveira, com a exclusão dos segurados 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 na instrução preliminar (peça 20).

26. Diante da revelia da Sra. Denise Silva Reis e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros 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 EXTERNO**

27. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar a proposta de imputação de débito pelo Tribunal, indicado no item 42.1 do anexo da Portaria – Segecex 10, de 30/3/2012.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

28. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) excluir da relação processual o segurado Jorge Abrahão Amiuna (CPF 236.444.867-00);

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, CPF 769.605.877-00, em função da concessão irregular de benefícios de aposentadoria previdenciária, segundo os pagamentos efetuados ao segurado a seguir relacionado, e condená-la ao pagamento das seguintes das quantias especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

a.1) **Jorge Abrahão Amiuna** (CPF 236.444.867-00)

Data	Valor	Tipo
24/1/2002	191,72	D
7/2/2002	1.435,65	D
7/3/2002	1.459,13	D
5/4/2002	1.436,04	D
8/5/2002	1.436,04	D
7/6/2002	1.436,04	D
5/7/2002	1.567,22	D
7/8/2002	1.567,22	D
6/9/2002	1.567,22	D

7/10/2002	1.567,22	D
7/11/2002	1.567,22	D
6/12/2002	3.131,90	D
5/12/2003	3.752,01	D
13/11/2003	12.105,45	D
8/1/2004	1.876,00	D
6/2/2004	1.876,00	D
5/3/2004	1.876,00	D
7/4/2004	1.876,00	D
7/5/2004	1.876,00	D
7/6/2004	1.960,96	D
7/7/2004	1.960,96	D
6/8/2004	1.960,96	D
8/9/2004	1.960,96	D
7/10/2004	2.050,53	D
8/11/2004	1.961,01	D
7/12/2004	3.922,03	D
7/1/2005	1.961,01	D
9/2/2005	1.961,92	D
7/3/2005	1.961,02	D
7/4/2005	1.959,24	D
6/5/2005	1.959,24	D
7/6/2005	2.083,81	D
7/7/2005	2.083,81	D
5/8/2005	2.083,37	D
8/9/2005	2.083,37	D
7/10/2005	2.083,37	D
8/11/2005	2.083,37	D
7/12/2005	4.168,97	D
6/1/2006	2.083,06	D
7/2/2006	2.083,37	D
7/3/2006	2.083,37	D
7/4/2006	1.811,46	D
8/5/2006	2.187,66	D
7/6/2006	2.187,66	D
7/7/2006	2.187,54	D
7/8/2006	2.187,54	D
8/9/2006	3.282,75	D
6/10/2006	2.187,89	D
8/11/2006	2.187,75	D
7/12/2006	3.283,16	D
8/1/2007	2.187,75	D

7/2/2007	2.187,78	D
----------	----------	---

*c) aplicar à Sra. Denise Silva Reis, CPF 769.605.877-00, 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 da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “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 data do efetivo recolhimento, se for paga 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 da dívida, caso não atendidas as notificações;*

*e) tendo em vista a gravidade da infração cometida, aplicar à Sra. Denise Silva Reis 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; e*

*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 aos segurados ali referidos (alínea “a”), em razão da concessão indevida de benefício previdenciário.*

2. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a unidade técnica.

É o relatório.