

TC 016.796/2012-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Responsáveis: Deusimar Nunes Alvarenga (CPF 519.506.427-04); Francisca Daise Lustosa Landim Pinto (CPF 663.042.107-87); Ivan Anastácio da Silva (CPF 592.866.607-15); Janete Nogueira Hartmut Behm (CPF 452.215.707-00); Marcos Antônio Dantas Lopes (CPF 736.780.407-30); Maria das Graças Tatagiba Lannes (CPF 989.717.867-87); Maria de Fátima dos Santos (CPF 412.682.027-20); Mauro Cassiano dos Santos (CPF 072.362.127-68); Antônio Augusto de Araújo (CPF 272.389.897-00); Belmiro Gonçalves Pereira (CPF 101.034.577-04); Danilo Fontes (CPF 059.217.407-72); Hitamar Baptista de Almeida (CPF 271.641.527-72); Horácio Mendes Pereira dos Santos (CPF 264.777.007-78); Joaquim Pacheco Soares (CPF 206.355.327-00); Júlio Castro Gonzalez (CPF 090.596.877-87); Maria Alice Freitas (CPF 018.538.317-35); Renato Ferreira da Silva (CPF 046.881.477-91).

Procurador/Advogado: Elisangela Correa de Queiroz (OAB/RJ 144.183), a favor de Júlio Castro Gonzalez, (peça 6, p. 201) (constituída durante a fase interna da TCE); Egler S G Barbosa (OAB/RJ 141.464); Glenio S Guedes (OAB/RJ 66.450); Samira S G Barbosa (OAB/RJ 141.703); Cibele Gomes Giacoia (OAB/RJ no.116.913)

Interessado em sustentação oral: não há

Relator: Benjamin Zymler

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

1. Examina-se processo de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em virtude de prejuízo causado por servidores daquela Autarquia, referente à concessão e habilitação irregular de aposentadorias por tempo de serviço a quinze segurados, sem o devido cuidado, conforme Processos Administrativos Disciplinares (PADs) 35301.008327/1996-44 e 35582.002704/1996-03. Estes fatos irregulares ocorreram no âmbito da Gerência Regional de Seguro Social-Centro, na cidade do Rio de Janeiro (PSS/INSS/Marechal Floriano/RJ) - (peça 3, p. 110 e 146).

EXAME TÉCNICO

2. Nos termos da instrução preliminar encartada à peça 7, ressaltou-se a ausência nos autos de boa parte dos documentos referidos como provas pelos relatórios e pareceres produzidos na fase administrativa da TCE. Anotou-se, ainda, que a acusação dos servidores procedida pela Comissão do PAD não especificou individualmente os deveres funcionais aos quais eles estavam obrigados e cujo descumprimento importaria na aplicação das penalidades indicadas no relatório final do PAD. Nesse sentido, propôs-se a realização de medida saneadora, com vistas a suprir a falta documental, bem como colher informações para melhor delimitar a apuração de responsabilidade dos servidores envolvidos na concessão fraudulenta de benefícios previdenciários.

3. O Diretor da DiLog-RJ (peça 8), com o aval do Sr. Secretário (peça 9), acatou em parte a proposta de realização de diligência contida na instrução preliminar, o que resultou na expedição do Ofício 0263/2014-TCU/Secex-RJ, de 17/2/2014, à Gerência Executiva do INSS - Rio de Janeiro -Centro/RJ - INSS/MPS, para que esta encaminhasse à Secex/RJ os seguintes esclarecimentos (peça 10):

- a) quais eram as atribuições dos cargos, as competências e as obrigações dos servidores do INSS responsabilizados nessa tomada de contas especial, nas respectivas épocas dos seus atos inquinados;
- b) quais foram detalhadamente os dispositivos da legislação superior e inferior, e das normas, ordens e orientações descumpridos;
- c) se tais normativos foram ou não impressos e divulgados antes, e mediante qual meio de comunicação, aos servidores do INSS responsabilizados nessa tomada de contas especial;
- d) transcrição dos dispositivos acima referidos, em sua redação vigente nas respectivas épocas dos atos inquinados; e
- e) em que hipóteses normatizadas os servidores do INSS responsabilizados tinham competência e/ou dever expressamente normatizados para diligenciar ao atuar em cada processo de habilitação e/ou concessão.

4. Por meio do Ofício/INSS/GEXRJC/GAB 316/2014, 2/3/2014, o Gerente Executivo do INSS – RJ/Centro, Sr. Flavio Luis Vieira Souza, informou que enviara consulta à Comissão de Tomada de Contas Especiais, à Corregedoria Regional e à Diretoria de Benefícios em Brasília, a fim de atender aos termos da diligência.

5. Recepcionadas as respostas, observou-se que as mesmas não haviam contemplado nenhuma das indagações que deveriam ter sido esclarecidas pelo INSS, nos termos dos ofícios de diligência mencionados. Além disso, as informações nela contida não haviam representado novidade em relação aos documentos já anexados aos autos.

6. Desse modo, conclui-se que a diligência não fora atendida, persistindo, por conseguinte, as dúvidas suscitadas na instrução precedente quanto à atribuição de culpa aos servidores acusados de habilitar e conceder benefícios fraudulentos.

7. No entanto, as dúvidas externadas pela Comissão do PAD não foram suficientes para isentar os servidores de responsabilidade pelas fraudes identificadas na auditoria de benefícios. Isso porque a citada Comissão entendeu que os servidores faltaram com o dever de cuidado e zelo para com o interesse da instituição a que serviam. Nesse passo, poderiam ter evitado o prejuízo causado ao erário caso empregassem um pouco mais de cautela nas suas ações, buscando se certificar das informações apresentadas pelos segurados, e não simplesmente concedendo benefícios na crença de que os documentos que instruíam as solicitações eram sempre confiáveis. Eis as considerações da Comissão do PAD a esse respeito (peça 7, p. 7):

22. Entretanto, consideramos que pela experiência no serviço público, pelos deveres tão amplamente divulgados na legislação vigente, dentre eles: de bem zelar pelas atribuições do cargo, de observar as normas legais e regulamentares, de lealdade à Instituição a que servir, entendemos que os servidores envolvidos nos fatos acima relatados tinham por obrigação serem mais zelosos, cuidadosos e atenciosos na execução de suas tarefas, a fim de realizá-las com eficácia e produtividade conforme lhes eram cobradas, porém, com eficiência, uma vez que, segundo alegam, [havia] as precariedades e falhas no sistema INSS/Dataprev, [e] possíveis ações de terceiros inescrupulosos. Por isto mesmo, tinham a obrigação de promover todas as diligências necessárias e cabíveis, para ratificação/retificação das informações prestadas pelos segurados ou seus representantes, as quais, segundo os acusados, eram-lhes apresentadas em processos devidamente montados, cabendo nesse caso, **a competente pesquisa**.

8. A Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência e Assistência Social (CJ/MPAS), por meio do Parecer/CJ/n. 2651/2002, em essência, endossou as conclusões da Comissão do PAD, entendendo que os servidores deveriam responder pelas transgressões funcionais que possibilitaram a ocorrência de sérios danos aos cofres públicos. De um modo geral, a Consultoria Jurídica apontou a atuação, no mínimo, culposa por parte dos servidores consistente na concessão de benefícios sem maiores conferências e certificações em relação aos documentos apresentados por terceiros. Afirmou que cabia ao servidor conter o empenho fraudulento de terceiros mal intencionados, de forma que age com falta de zelo e dedicação o agente que habilita e/ou concede benefício de aposentadoria sem proceder às confirmações que seriam necessárias, bem como sem observar as normas legais e regulamentares, infringindo, portanto, os deveres funcionais relativos aos itens I a III do art. 116 da Lei 8.112/90 (peça 3, p. 162-204).

9. Portanto, observou-se que a constatação de irregularidades efetuada pela auditoria de benefícios (vínculos empregatícios fictícios, majoração de tempo de serviço e de salário de contribuição, por exemplo) baseou-se, essencialmente, em pesquisas realizadas junto ao CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais e em diligências aos empregadores, a partir das quais se verificava que o segurado não fazia jus ao benefício que lhe fora concedido.

10. Como já mencionado na instrução à peça 20, foram colhidos depoimentos de alguns servidores do INSS que colocaram em dúvida se a consulta prévia ao CNIS era ou não medida obrigatória e/ou recomendada pelo INSS aos servidores incumbidos da habilitação e/ou concessão de benefícios previdenciários, à época dos fatos (peça 1, p. 40-42 e 46).

11. Nesse contexto, a imputação de culpa, de acordo com o enquadramento levado a efeito no âmbito do PAD (art. 116, incisos I e III, da Lei 8.122/90), requer minimamente a comprovação de que, no processo de habilitação e/ou concessão de benefícios previdenciários, os servidores que figuram nesta TCE deveriam ter consultado o CNIS, seja por dever de cuidado afeto às atribuições que exerciam, seja por obrigação decorrente de lei, regulamento, ordem superior ou qualquer outra forma de orientação da Administração.

12. Haja vista a incerteza deixada pela própria Comissão de Inquérito do PAD na apuração de responsabilidades dos servidores, especificamente quanto à ausência de indicação das normas e orientações que teriam sido infringidas pelos acusados, propôs-se a realização de **nova diligência**, desta feita, concentrada na apresentação de esclarecimentos sobre o regramento relativo ao CNIS - Cadastro Nacional de Informações Sociais, com o propósito de apurar a obrigatoriedade ou não de consulta a esse sistema, à época dos fatos, pelos servidores do Posto de Marechal Floriano/RJ (peça 20).

13. Aprovada a proposta de diligência, expediu-se o Ofício 1233/2014-TCU/SECEX-RJ, de 22/5/2014, reiterado pelo Ofício 1508/2014-TCU/SECEX-RJ, de 27/6/2014, à Gerência Executiva do INSS - Centro/RJ para que, no prazo de quinze dias, apresentasse manifestação conclusiva sobre o seguinte (peças 22 e 25, respectivamente):

a) existência de norma legal, regulamento, instrução ou ordem superior que obrigava os servidores, lotados no PSS/INSS/Marechal Floriano/RJ, à época dos fatos (1995/1996), a consultar (ou solicitar pesquisa) ao CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais, durante a habilitação e/ou concessão de benefícios previdenciários;

b) prática ou costume, caso existente, que vigorava no Posto de Marechal Floriano/RJ, à época dos fatos (1995/1996), referente à consulta (ou solicitação de pesquisa) ao CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais pelos servidores responsáveis pela habilitação e/ou concessão de benefícios previdenciários, esclarecendo as circunstâncias (fáticas e/ou jurídicas) que indicariam a realização da citada consulta.

14. Em atenção à comunicação que lhe foi dirigida pelo TCU, a Gerência Executiva do INSS-Centro/RJ, na pessoa de seu Gerente Executivo, Sr. Flávio Luis Vieira Souza, enviou documentos e informações que considerou necessários para o atendimento da diligência em exame, conforme se verifica do Ofício 533/Gerência Executiva/Rio de Janeiro-CENTRO, de 16/6/2014 (peça 27).

15. No que se refere à legislação aplicável, mencionou que, à época dos fatos, sobretudo aos anos de 1995/1996, havia previsão legal para a utilização do CNIS, haja vista o disposto no art. 67 da Lei 8.212/91, de 24/7/1991 (que tratava o CNIS como Cadastro Nacional do Trabalhador – CNT), bem como o teor dos Decretos n. 356, de 7/12/1991, e n. 612, de 21/7/1992, com destaque para a redação estampada no art. 140 dos referidos normativos, *in verbis*:

Art. 140. Os postos de benefícios deverão adotar como prática o cruzamento das informações declaradas pelos segurados com os dados das empresas e de contribuintes em geral quando da concessão de benefícios.

16. Informou, ainda, que a Ordem de Serviço INSS/DSS 490, de 31/5/1995, era o normativo interno que orientava os servidores quanto à utilização do Sistema CNIS, em âmbito nacional, para fins de “confirmação de vínculo empregatício por ocasião de emissão de Solicitação de Pesquisa – SP, quando da comprovação de Tempo de Serviço, que deveria ser analisada e instruída com base nas informações disponíveis no CNIS” (peça 27).

17. Das declarações apresentadas pelo Gerente Executivo Flávio Luis Vieira Souza, em resposta à diligência, inferiu-se que tanto a legislação de regência como o procedimento habitualmente adotado nos postos do Seguro Social, no que tange à concessão e/ou habilitação de benefícios previdenciários, revelavam, mesmo à época dos fatos, que os servidores deviam estar atentos às informações constantes dos requerimentos de benefícios, de maneira a confrontá-las com os dados fornecidos pelas empresas, com a finalidade de atestar a existência e compatibilidade dos vínculos empregatícios que suportavam as concessões (peça 30).

18. Os esclarecimentos apresentados pelo INSS acerca das normas internas e práticas vigentes à época das ocorrências evidenciam que competia aos agentes responsáveis pela concessão e/ou habilitação de benefícios - haja vista o dever de cuidado e zelo que deles se esperava em virtude das funções que exerciam - recorrer à pesquisa ao Sistema CNIS, a fim de se certificarem quanto à idoneidade dos documentos e informações que instruíam o requerimento de benefícios. Ademais, esse procedimento de Solicitação de Pesquisa **não** dependia de treinamento especializado, até porque se tratava de prática comum nos postos da previdência (peça 30).

19. Desse modo, foram consideradas saneadas as dúvidas inicialmente suscitadas nas instruções anteriores, tendo sido efetivadas as medidas legais e regimentais para a citação dos servidores arrolados nesta TCE (peças 33-41).

20. Ocorre que, com base em resposta apresentada à citação pelo Sr. Ivan Anastacio da Silva (peça 65), o responsável afirmou que:

o único benefício previdenciário que supostamente foi habilitado pelos servidores IVAN ANASTACIO DA SILVA E DEUSIMAR NUNES ALVARENGA, teve seu início em **19/06/1989** e **cessado 01/11/1996**, portanto não sendo alcançado pela normativa esclarecida pelo Gerente Executivo Centro/RJ quando da resposta ao ofício nº 1233 de 2014, Lei 8212/91 e decretos 356 de 07/12/91 e 612 de 21/07/92, expedido por este Tribunal.

21. Ressaltou que na DIB (data do início do benefício), o sistema do INSS não se encontrava informatizado, tampouco existia o CNIS, não tendo o servidor nenhuma outra ferramenta a não ser a documentação apresentada pelo beneficiário ou seu representante legal. Informou, ainda, que caso a referida documentação não apresentasse rasura ou incoerência nas datas, a orientação dada pela chefia era a de não expedir nenhuma Solicitação de Pesquisa (SP). Com base nisso, o responsável defendeu que a habilitação do benefício foi baseada em lisura e zelo do procedimento adotado e que foi bem anterior às normas utilizadas pelo INSS, datadas de 1991 e 1992, conforme citadas no item 15.

22. Nesse contexto, a imputação de culpa, de acordo com o enquadramento levado a efeito no âmbito do PAD (art. 116, incisos I e III, da Lei 8.122/90), requer minimamente a comprovação de que, no processo de habilitação e/ou concessão de benefícios previdenciários, foram seguidas as atribuições afetadas aos servidores, definidas à época correspondente aos fatos específicos.

CONCLUSÃO

23. Com vistas ao saneamento das questões tratadas nos itens 20 a 21 desta instrução, em especial, a pendência de elementos convincentes quanto à culpa dos responsáveis, sobretudo do Sr. Ivan Anastacio da Silva, pela consecução das fraudes apuradas pela Auditoria do INSS, as quais deram origem à instauração da presente TCE, considera-se necessária, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, a realização de diligência.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Ante todo o exposto, submete-se os autos à consideração superior, sugerindo-se realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, à Gerência Executiva do INSS - Centro/RJ para que, no prazo de quinze dias, apresente as seguintes considerações:

a) no ano de **1989**, quais seriam as normas legais, regulamentos, instruções ou ordem superior vigentes a serem seguidas pelos servidores que tinham como atribuição habilitar e/ou conceder benefícios previdenciários (item 19);

b) a partir de que data foi implementado o CNIS e se, a partir desta data, tornou-se obrigatória a sua utilização pelos servidores responsáveis pela habilitação/concessão de benefício previdenciário;

c) encaminhar cópia desta instrução para subsidiar o atendimento da medida saneadora ora proposta.

Secex/RJ, DiLog-RJ, 9/2/2015.

Lisie Alves da C. Campanaro

AUFC - Mat. 9626-1