

TC 044.604/2012-2 (apartado do
TC 015.595/2012-9)

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Responsáveis: Denise Silva Reis (CPF 769.605.877-00); Francisco Carlos Riccobene (CPF 483.629.057-00)

Procurador / Advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Relator: Benjamin Zymler

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial, instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão do prejuízo causado pela ex-servidora pública Denise Silva Reis, em decorrência de concessão irregular de benefício ao Sr. Francisco Carlos Riccobene, ocorrido no período de 17/12/2001 a 5/12/2006, na agência da Previdência Social localizada em Bangu, no município do Rio de Janeiro conforme Relatório Conclusivo (peça 3, p. 383-433 e peça 4, p. 1-10).

HISTÓRICO

2. O Relatório Conclusivo (peça 3, p. 383-433 e peça 4, p. 1-10) da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial/GEXRJNORTE, instaurada por meio da Portaria 40/INSS/DIROFL, de 3/5/2007, concluiu pela responsabilização da ex-servidora, solidariamente com dez segurados e beneficiários que receberam benefícios indevidos, dentre os quais o Sr. Francisco Carlos Riccobene.

3. Chegando os autos neste Tribunal, foi autuado o TC 015.595/2012-9. Na instrução inicial daquele processo (peça 12 destes autos) propôs-se a constituição de apartados, em razão da existência de dez beneficiários distintos, com o objetivo de se obter maior celeridade na apuração dos fatos. A proposição foi acolhida pelo então Relator, Ministro Augusto Nardes (peça 15 destes autos).

4. Autuado este processo, com inclusão das peças necessárias, foi determinada a citação solidária da Sra. Denise Silva Reis e do Sr. Francisco Carlos Riccobene, decorrente de irregularidades na concessão do benefício ao referido segurado, ocorrido no período de 17/12/2001 a 5/12/2006, tendo sido apurado como prejuízo ao erário o valor original de R\$ 83.318,91 (peça 17), conforme débito elencado à peça 1, p. 162-164.

5. A citação da Sra. Denise Silva Reis, após tentativa frustrada por meio de ofício devolvido pelos Correios, foi promovida por meio do Edital 15/2013-TCU/Secex-RJ (peça 26), publicado no Diário Oficial da União de 17/5/2013 (peça 27).

6. A citação do Sr. Francisco Carlos Riccobene foi promovida por meio do Ofício 465/2013-TCU/Secex-RJ, de 9/4/2013 (peça 20), com ciência em 12/4/2013 (conforme AR, peça 22).

7. Não houve manifestação de ambos os responsáveis.

8. Na instrução datada de 1/6/2013 foram tecidas as seguintes considerações:

8.1 O valor do débito referente ao pagamento efetuado em 5/12/2005 é de R\$ 2.965,47, e não R\$ 69.289,85, como constou no ofício citatório de ambos os responsáveis. Além disso, não havia sido incluída a parcela relativa à data de 3/2/2005, no valor de R\$ 1.395,75. Feitos estes ajustes, o valor atualizado do débito, naquela data, fica reduzido de R\$ 229.919,66 para R\$ 134.746,53, em benefício

dos responsáveis citados.

8.2 Considerando o fato de não haver prejuízo aos responsáveis, em razão de eventual condenação ocorrer por valor menor do que aquele pelo qual foram citados, não há necessidade de que sejam renovadas as citações, conforme jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 3123/2006-TCU-1ª Câmara, 2489/2007-TCU-2ª Câmara, 2816/2008-TCU-1ª Câmara, 2103/2009-TCU-2ª Câmara).

8.3 O Sr. Francisco Carlos Riccobene e a Sra. Denise Silva Reis foram citados e não apresentaram alegações de defesa, sendo considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, em função de irregularidades na concessão do benefício previdenciário do primeiro.

8.4 Os autos carecem de elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé, cabendo propor que as contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

9. Parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 32) e Despachos do Ministro Relator (peças 33 e 36) ensejaram realização de nova citação à Sra. Denise Silva Reis, o que se deu por meio do Ofício 2780/2014-TCU/Secex-RJ (peça 39), de 2/10/2014, sem sucesso (peças 40 e 41); pelo Ofício 3331/2014-TCU/Secex-RJ (peça 42), de 11/11/2014, sem êxito (peças 43 e 44); pelo Ofício 3958/2014-TCU/Secex-RJ (peça 45), de 15/12/2014, também sem resultado; e, finalmente, pelo Edital 0007/2015-TCU/Secex-RJ (peça 48), de 16/1/2015, publicado no Diário Oficial da União em 20/1/2015 (peça 49). Até o momento a responsável não se manifestou.

EXAME TÉCNICO

10. Pela atual linha jurisprudencial deste Tribunal, 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.

11. Em uma série de deliberações, esta 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. Em especial, por meio do Acórdão 859/2013 – TCU – Plenário, este Tribunal apreciou ocorrências semelhantes às descritas no caso concreto, tendo decidido naquela assentada pela exclusão de 24 segurados da relação processual, também sob a alegação de ausência de provas capazes de evidenciar o envolvimento deles na fraude.

12. Em pesquisa realizada junto à Justiça Federal – Seção Judiciária do Rio de Janeiro, identificamos que, na única ação em que consta como parte, o Sr. Francisco Carlos Riccobene está na condição de autor, e não de réu (peça 51); não devendo, portanto, constar como responsável solidário nesta TCE.

13. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a Sra. Denise Silva Reis (item 9 desta instrução), sem apresentar alegações nem recolher o débito apurado, configura-se a revelia, devendo-se dar prosseguimento ao processo, de acordo com o previsto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

14. As conclusões e provas constantes do Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar 37367.001011/2003-19 (peça 1, p. 8-30) são suficientes para atribuir à Sra. Denise Silva Reis a responsabilidade pelo débito apurado nos autos, haja vista que a apuração de responsabilidade funcional da ex-servidora funda-se em elementos substanciosos quanto à materialidade e autoria dos ilícitos que lhes foram imputados (peça 1, p. 10, 28).

15. 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.

16. 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.

17. 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 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.**

18. 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.

19. 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.

20. 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.

21. 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 ao referido beneficiário, em virtude da concessão indevida de benefício previdenciário.

CONCLUSÃO

22. 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 Sra. Denise Silva Reis, com a exclusão do segurado, Sr. Francisco Carlos Riccobene, 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.

23. Diante da revelia da Sra. Denise Silva Reis, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que as contas da responsável sejam julgadas irregulares, que seja condenada em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. O valor do débito, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora até 15/12/2014, é de R\$ 279.713,23 (peça 45).

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE

24. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial, pode-se mencionar a imputação de débito pelo Tribunal, no valor R\$ 279.713,23, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora até 15/12/2014 (peça 45), com aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 à responsável, benefícios indicados nos itens 42.1 e 42.2.1 do anexo da Portaria Segecex 10/2012 (item 23 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal (itens 21 a 23 desta instrução):

25.1 excluir da relação processual o segurado Francisco Carlos Riccobene (CPF 483.629.057-00);

25.2 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 Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas da Sra. Denise Silva Reis (CPF 769.605.877-00), e condená-la ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (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 dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Data da ocorrência	Valor do débito (R\$)
17/12/2001	442,68
04/01/2002	1.061,50
05/02/2002	1.061,50
05/03/2002	1.109,21
03/04/2002	1.062,03
06/05/2002	1.062,03
05/06/2002	1.062,03
03/07/2002	1.115,08
05/08/2002	1.115,08

04/09/2002	1.115,08
03/10/2002	1.114,77
05/11/2002	1.114,77
04/12/2002	2.229,52
03/09/2003	6.658,65
03/10/2003	1.334,37
05/11/2003	1.334,37
03/12/2003	2.668,75
03/01/2004	1.334,37
04/02/2004	1.334,37
03/03/2004	1.334,37
05/04/2004	1.334,37
05/05/2004	1.334,37
03/06/2004	1.394,79
05/07/2004	1.394,79
04/08/2004	1.394,79
03/09/2004	1.394,79
05/10/2004	1.424,96
04/11/2004	1.394,84
03/12/2004	2.789,69
05/01/2005	1.394,84
03/02/2005	1.393,94
03/03/2005	1.393,94
05/04/2005	1.393,94
04/05/2005	1.393,94
03/06/2005	1.482,54
05/07/2005	1.482,54
03/08/2005	1.482,54
05/09/2005	1.482,54
05/10/2005	1.482,58
04/11/2005	1.482,02
05/12/2005	2.965,47
04/01/2006	1.482,02
03/02/2006	1.482,02
03/03/2006	1.482,02
05/04/2006	1.510,12
04/05/2006	1.556,21
05/06/2006	1.556,21
05/07/2006	1.556,21
03/08/2006	1.556,21
05/09/2006	2.335,10
04/10/2006	1.556,49
06/11/2006	1.556,35
05/12/2006	2.335,39

Valor atualizado até 15/12/2014, com juros de mora: R\$ 279.713,23

25.3 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 do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

-
- 25.4 autorizar, desde logo, caso seja requerido, o pagamento parcelado das importâncias devidas em até trinta e seis parcelas, nos termos do art. 217 do Regimento Interno;
- 25.5 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;
- 25.6 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;
- 25.7 comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e à Procuradoria Geral Federal – PGF que decisão indicada no item 25.1 desta instrução não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais, com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos ao segurado ali referido (item 25.1), em razão da concessão indevida de benefício previdenciário.

Secex-RJ/DiLog, em 4/3/2015.

Marcelo Pomeraniec Carpilovsky
AUFC – Mat. 3474-6