

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC nº 044.604/2012-2 (apartado do TC nº 015.595/2012-9).

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Responsáveis: Denise Silva Reis (CPF nº 769.605.877-00) e Francisco Carlos Riccobene (CPF nº 483.629.057-00).

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 DESTA ÚLTIMO DESTA RELAÇÃO PROCESSUAL.

RELATÓRIO

Cuidam os presentes 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, oriundo da concessão irregular de benefício ao Sr. Francisco Carlos Riccobene, ocorrida no período de 17/12/2001 a 5/12/2006, na agência da Previdência Social localizada em Bangu, no município do Rio de Janeiro (RJ), conforme consta do Relatório Conclusivo desta TCE (pp. 383 a 433 da peça 3 e pp. 1 a 10 da peça 4).

2. No Relatório Conclusivo acima citado, que foi elaborado pela Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial, com base na apuração determinada pela Portaria nº 40/INSS/DIROFL, de 3/5/2007, concluiu-se 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 documentos a este Tribunal, foi autuado o TC nº 015.595/2012-9. Na instrução inicial daquele processo (peça 12 destes autos), foi proposta a constituição de apartados, em razão da existência de dez beneficiários distintos, com o objetivo de obter maior celeridade na apuração dos fatos. Essa proposição foi acolhida pelo então Relator, Ministro Augusto Nardes (peça 15 destes autos).

4. Autuado este processo, com a inclusão das peças necessárias, foi determinada a citação solidária da Sra. Denise Silva Reis e do Sr. Francisco Carlos Riccobene, em decorrência de irregularidades verificadas na concessão do benefício ao referido segurado, no período de 17/12/2001 a 5/12/2006. Naquela oportunidade, foi apurado prejuízo ao erário no valor original de R\$ 83.318,91 (oitenta e três mil, trezentos e dezoito reais e noventa e um centavos) - pp. 162 a 164 da peça 1.

5. A citação da Sra. Denise Silva Reis, após tentativa frustrada por meio de ofício que foi devolvido pelos Correios, foi promovida por meio do Edital nº 15/2013 - TCU/Secex-RJ (peça 26), que foi 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 nº 465/2013 - TCU/Secex-RJ, de 9/4/2013 (peça 20), com ciência em 12/4/2013 (conforme consta do respectivo AR - peça 22).

7. Os dois responsáveis permaneceram silentes.

8. A unidade técnica, após analisar os documentos acostados aos autos, elaborou instrução da qual destaco os seguintes pontos:

a) o valor do débito referente ao pagamento efetuado em 5/12/2005 atinge R\$ 2.965,47 (dois mil, novecentos e sessenta e cinco reais e quarenta e sete centavos), não R\$ 69.289,85 (sessenta e nove mil, duzentos e oitenta e nove reais e oitenta e cinco centavos), 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 (mil, trezentos e noventa e cinco reais e setenta e cinco centavos). Feitos esses ajustes, o valor atualizado do débito no dia 1º/6/2013 foi reduzido de R\$ 229.919,66 (duzentos e vinte e nove mil, novecentos e dezoito reais e sessenta e seis centavos) para R\$ 134.746,53 (cento e trinta e quatro mil, setecentos e quarenta e seis reais e cinquenta e três centavos);

b) considerando que não haverá prejuízo aos responsáveis, em razão de eventual condenação ocorrer por valor menor do que aquele pelo qual foram citados, não há necessidade de renovar as citações, conforme jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos nº 3.123/2006 - 1ª Câmara, nº 2.489/2007 - 2ª Câmara, nº 2.816/2008 - 1ª Câmara e nº 2.103/2009 - 2ª Câmara);

c) o Sr. Francisco Carlos Riccobene e a Sra. Denise Silva Reis foram citados e não apresentaram alegações de defesa, devendo ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992;

d) os autos carecem de elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé, cabendo propor que estas 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 nº 8.443/1992.

9. O Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico emitiu parecer do qual destaco os seguintes trechos (peça 32):

“Extrai-se das peças 19, 20 e 22, que o Sr. Francisco Carlos Riccobene foi regularmente citado pela via postal, solidariamente com a Sra. Denise Silva Reis, para que apresentasse alegações de defesa ou recolhesse o valor correspondente aos débitos relacionados no ofício de citação que integra a peça 20.

Em relação aos valores lá discriminados, o auditor-informante menciona, com acerto, que a parcela do débito relativa a 05/12/2005 constou, por engano, como sendo R\$ 69.289,85, quando o correto teria sido R\$ 2.965,47; e que a parcela relativa a 03/02/2005, no valor de R\$ 1.395,75, também por engano, não foi informada no ofício de citação (item 8 da instrução que integra a peça 29). Não obstante o registro feito pelo auditor no corpo da instrução, em sua proposta de mérito o valor relativo a 03/02/2005 constou como sendo R\$ 1.393,94, quando era de se esperar o valor de R\$ 1.395,75 (peça 29, item 13-a).

Já no tocante à Sra. Denise Silva Reis, sua citação se deu por meio do Edital nº 15 (peça 26), em razão de não ter sido possível citar a responsável pela via postal.

Não obstante o edital tenha sido regularmente publicado no DOU (peça 27), o exame atento de seus termos revela a ocorrência de falha que, segundo entendemos, comprometeu a eficácia da citação: a não discriminação dos valores que compõem o débito. Ainda que no último parágrafo do edital tenha constado que “a especificação de cada um dos atos e os valores históricos correspondentes podem ser obtidos na Secretaria de Controle Externo do Rio de Janeiro, junto ao seu Protocolo...”, não nos parece que essa informação seja suficiente para dar validade à citação. Com efeito, sendo a citação um procedimento formal, por meio do qual se estabelece uma relação processual com o citado, com vistas ao exercício da ampla defesa, é necessário que o seu texto seja detalhado o suficiente para permitir ao responsável o exercício desse direito, o que inclui, por certo, a discriminação de cada uma das parcelas que compõem o débito, notadamente quando o dano decorre do recebimento de pagamentos indevidos. Observe-se que, da forma como o edital foi elaborado, não

houve, no processo, a regular formalização das parcelas do débito pelas quais a responsável deve responder; delegou-se ao Protocolo a responsabilidade pelo fornecimento dessas informações, o que poderia gerar questionamentos quanto aos valores exatos que deveriam ser recolhidos; e criou-se um entrave ao exercício da ampla defesa, pois a obtenção de informações imprescindíveis para a defesa da responsável ficou condicionada ao comparecimento à SECEX-RJ.

Por todas essas razões, entendemos que, previamente ao julgamento de mérito, a citação por edital da Sra. Denise Silva Reis precisa ser refeita.

Vale registrar, conforme se observa na cópia da página do DOU que integra a peça 27, que falha idêntica ocorreu também nos editais nº 13, 14 e 16, todos publicados com a finalidade de citar a mesma responsável, por irregularidades de mesma natureza, ainda que em processos diversos.

Assim, à vista das considerações expendidas, manifestamo-nos, em preliminar, por que seja renovada a citação por edital da Sra. Denise Silva Reis, devendo-se atentar para a necessidade de que conste no novo edital a correta discriminação dos valores que compõem o débito, ou seja, livre das falhas observadas no ofício de citação que foi dirigido ao Sr. Francisco Carlos Riccobene, mencionadas no presente Parecer.

Alternativamente, na eventualidade de a preliminar ora sugerida não vir a ser acolhida pelo E. Relator, manifestamo-nos, desde já, em atenção ao disposto no art. 62, § 2º, do RI/TCU, de acordo com a proposta de mérito alvitada pela SECEX-RJ na instrução que integra a peça 29, ressaltando, porém, que deverá ser excluída da condenação a parcela do débito relativa ao dia 03/02/2005, uma vez que tal parcela não constou no ofício de citação remetido ao Sr. Francisco Carlos Riccobene.”

10. No dia 6/9/2013, emiti despacho com o seguinte teor (peça 33):

“Com fulcro nos argumentos apresentados pelo ilustre Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, determino que seja renovada a citação por edital da Sra. Denise Silva Reis.

2. Por oportuno, ressalto que deve constar no novo edital a correta discriminação dos valores que compõem o débito, sem as falhas observadas no ofício de citação que foi dirigido ao Sr. Francisco Carlos Riccobene.”

11. Diante disso, o Diretor da Diretoria de Logística da Secex (RJ), com a concordância do titular da unidade técnica, se pronunciou nos seguintes termos (peças 34 e 35):

“Retornam os autos a esta Unidade Técnica, por força do despacho encartado à peça 33 destes autos eletrônicos, mediante o qual o Exmo. Ministro Relator, fundado nas considerações do Ministério Público junto ao Tribunal (peça 32), determina a renovação da citação por edital da Sra. Denise Silva Reis, de maneira a que se faça constar do novo edital a discriminação dos valores que compõem o débito, aproveitando-se para corrigir as falhas observadas no ofício de citação enviado ao responsável solidário Sr. Francisco Carlos Riccobene.

De acordo com o parecer do Ministério Público, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, a não discriminação dos valores que compõem do débito compromete a eficácia da citação, sob a alegação de que a formalidade de que se reveste o ato de chamamento do responsável para integrar a relação processual impõe que o texto da comunicação seja ‘detalhado o suficiente’ para permitir o pleno exercício da ampla defesa, o que, no sentir do Órgão Ministerial, incluiria a ‘discriminação de cada uma das parcelas que compõem o débito, notadamente quando o dano decorre do recebimento de pagamentos indevidos’.

Não obstante a natureza cogente da determinação contida no despacho do Relator, bem como os judiciosos argumentos apresentados pelo Parquet, há que se chamar a atenção para o fato de que a questão preliminar posta em debate transcende os limites do caso concreto, de sorte que a providência saneadora levada a efeito nestes autos poderá ser invocada para discutir a regularidade processual das citações editais realizadas de igual modo em outras TCE.

A propósito, cabe esclarecer que a opção pela indicação apenas do valor total da dívida atualizada, na citação por edital, em vez da discriminação detalhada das parcelas que a integram, atende à orientação expedida pela Secretaria Geral de Controle Externo, conforme o Memorando-

Circular n° 45/2010, do qual se extrai a solicitação para que as unidades avaliem a conveniência de resumir os editais quando a lista de débitos for muito extensa, haja vista o elevado custo associado à publicação de editais no Diário Oficial da União (DOU).

Ademais, a inserção de item no edital dando conta de que “a especificação de cada um dos atos e os valores históricos correspondentes” poderiam ser obtidos nesta Secex/RJ, junto ao seu protocolo, também decorreu de recomendação constante do referido memorando.

Não é demais realçar, antes de tudo, que a citação talvez seja o mais importante ato de comunicação processual, pois dá ciência ao citando de que contra ele existe um processo de tomada de contas especial tramitando perante o Tribunal de Contas da União, cuja atuação poderá resultar no julgamento pela irregularidade da gestão, condenação em ressarcimento ao erário e aplicação de multa. Por intermédio do referido ato, portanto, convoca-se o responsável a comparecer aos autos para contraditar as ocorrências que lhe estão sendo imputadas, com vistas a que exerça na plenitude o direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa.

Dessa forma, comungamos da preocupação do Ministério Público no sentido de que sejam observadas todas as formalidades legais, em respeito ao devido processo legal, sobretudo na citação ficta em que se presume que dela o responsável terá conhecimento. A própria excepcionalidade da citação editalícia já recomenda cuidado especial nesse ato de chamamento do sujeito para integrar a relação processual.

Posta a questão nesses termos, a divergência que se apresenta na espécie funda-se na convicção desta Secretaria de que a citação, tal como realizada nos presentes autos, não configurou violação ao postulado da ampla defesa, contendo os elementos necessários e suficientes para que a responsável pudesse contraditar a ocorrência que motivou sua oitiva ou recolher o débito, se assim desejasse.

Da leitura do edital de citação da Sra. Denise Silva Reis, nos termos da publicação do DOU acostada à peça 27, depreende-se que a responsável foi devidamente identificada, constando o prazo definido por lei para oferecimento de alegações de defesa e/ou recolhimento da dívida, com a correspondente atualização monetária.

Outrossim, o edital especifica o fato que deu origem ao débito consistente na fraude na concessão de aposentadoria por tempo de contribuição a segurado do INSS, as consequências que podem advir da rejeição das alegações de defesa, bem como o valor atualizado do débito acrescido de juros de mora. Além disso, sobressai a informação atinente aos efeitos da liquidação tempestiva do débito atualizado sobre a regularidade das contas, com possibilidade de saneamento do processo, desde que reconhecida a boa-fé do responsável. Dessa forma, esclarece-se o citando sobre questões peculiares à processualística do Controle Externo.

Registra-se, ainda, a advertência sobre os efeitos da revelia, nos termos da LO/TCU, e a indicação de que o detalhamento dos valores históricos das parcelas que compõem o débito poderia ser obtido junto ao protocolo desta Unidade, estando sempre franqueado aos responsáveis o acesso irrestrito aos autos.

Bem se vê, portanto, que o edital de citação em tela não só descreve com clareza o fato sobre o qual deve incidir a defesa do responsável, como também atende na essência às disposições contidas no art. 12 da Resolução TCU n° 179/2004, que trata dos requisitos a serem observados nas citações expedidas pela Corte.

Nesse quadro, a referência ao débito no edital de citação apenas de forma consolidada, sem que se faça acompanhar da discriminação das parcelas que o integram, não ocasiona prejuízo à defesa. No caso concreto, uma vez satisfeitos os requisitos da citação previstos na regulamentação de regência (Resolução TCU n° 179/2004), notadamente a precisa identificação da irregularidade e de sua expressão econômica, consubstanciada no valor total do dano ao erário, não há como dizer que a citação não alcançou sua finalidade precípua, qual seja: dar conhecimento ao responsável da existência de TCE contra ele instaurada (na fase externa).

Possíveis ganhos decorrentes da especificação no edital de cada parcela que compõe o

débito, a pretexto de melhor esclarecer a irregularidade para a defesa, devem ser ponderados com o elevado custo da inclusão desse detalhamento na citação editalícia. Basta imaginar, a respeito, uma TCE do INSS com mais de trinta responsáveis, sendo que muitos deles são citados por edital, o que não é incomum ocorrer em processos originários daquela Autarquia. Soma-se a isso o fato de que a fraude recai sobre benefícios de prestação continuada, em que a vantagem indevida é percebida por vários meses até ser descoberta e cassado o benefício.

Nesse cenário, não é difícil perceber o elevado custo que o órgão julgador terá que arcar com a publicação no diário oficial de editais demasiadamente extensos. Por outro lado, não se quer dizer, com isso, que as formalidades indispensáveis ao pleno exercício do contraditório podem ser relativizadas em nome da economicidade. Certo é que nenhuma linha argumentativa com respaldo na Constituição Federal pode transigir com uma situação dessa natureza.

Contudo, no caso vertente, observa-se que a citação, como instrumento de comunicação processual, prescinde da discriminação detalhada dos valores que integram o débito. Haja ou não tal especificação, a citação continuará servindo como veículo para dar conhecimento ao responsável, ainda que essa ciência seja presumida (na citação ficta), de que contra ele corre uma TCE no âmbito do Tribunal. Assim, revela-se desproporcional o Estado ter que assumir o elevado ônus financeiro decorrente do citado detalhamento quando o benefício daí resultante não interferirá no conjunto de elementos essenciais de que o citando precisa dispor para exercer efetivamente o direito de defesa.

Na hipótese de o responsável necessitar de informações adicionais, tais como, indícios pormenorizados das irregularidades, íntegra da alguma instrução da Unidade Técnica, documentos produzidos pelo Controle Interno ou discriminação dos valores do débito poderá consultar os autos na repartição competente do TCU.

Também não há como pretender que a citação editalícia contenha exatamente o mesmo conteúdo das citações promovidas pelos meios ordinários. Assim o é porque a publicação do edital de citação na imprensa oficial reveste-se de limitações, especialmente as de ordem financeira, que impedem a transposição sem ajustes das exigências relacionadas ao chamamento comum para a via excepcional. Nesse sentido, cabe trazer à colação julgado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, proferido nos autos de Agravo de Instrumento, em que se reconheceu, na citação por edital, a desnecessidade sequer da referência suscita à ação e ao pedido no corpo do edital, devido ao ônus elevado desse tipo de comunicação processual, embora tais referências sejam reclamadas na citação por meio de mandado (CPC, art. 225, inciso II).

‘DIREITO PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO ADJUDICATÓRIA - CITAÇÃO POR EDITAL – PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NOS ARTS. 231, INCISO II, E 232, INCISO I, DO CPC – DESNECESSIDADE DE FAZER CONSTAR, NO EDITAL, REFERÊNCIA SUCINTA DA AÇÃO E SEU PEDIDO – INEXISTÊNCIA – VIOLAÇÃO – AMPLA DEFESA – CITAÇÃO VÁLIDA – RECURSO IMPROVIDO.

I – É válida a citação por edital realizada após tentativa frustrada de citação do recorrente no endereço por ele fornecido, conforme certificado por Oficial de Justiça, bem como em momento posterior às diligências infrutíferas realizadas pela autora, no intuito de descobrir a localização do agravante. Vislumbram-se, pois, presentes os requisitos previstos nos arts. 231, inciso II, e 232, inciso I, do CPC.

II – Ademais, segundo se depreende do disposto no art. 232 do CPC, que versa sobre os requisitos da citação por edital, quanto ao paradeiro do citando, exige-se tão-só a afirmação do autor de ser ignorado, incerto ou inacessível o lugar em que aquele se encontra ou a certidão do Oficial de Justiça nesse sentido, não reclamando o legislador, por conseguinte, quaisquer outras diligências.

III - Certo é que o conteúdo do edital de citação é o mesmo do mandado, o qual se encontra disciplinado no art. 225 do CPC. Contudo, a referência sucinta da ação e do pedido, no corpo do aludido edital, entremostra-se desnecessária e impõe ao autor, a quem cabe, em tese, as despesas oriundas deste tipo de citação, ônus elevado, que em nada fere o princípio constitucional da ampla defesa, ou seja, a citação alcança sua finalidade independente da qualquer referência ao

conteúdo do pedido.

IV – Negou-se provimento ao recurso.

(TJDFT, 3ª Turma Cível, AG 20030020027551 DF, Relator: Desembargador JERONYMO DE SOUZA, Julgamento 23/06/2003, DJU 13/08/2003 pág. 39) ’

Nessa esteira, afirmar que a discriminação do débito em parcelas deve figurar no edital de citação porque é uma informação que acompanha o ofício de citação na via postal não quer dizer, por si só, que a citação editalícia carente do referido detalhamento padeceria de nulidade. Aliás, no âmbito do Poder Judiciário, as citações por edital são efetivadas conforme o valor que se atribui à causa, o que corresponderia exatamente ao somatório das parcelas que compõem o débito (CPC, art. 259, inciso I), tal como efetuado no caso concreto.

Releva por fim afastar o comprometimento da citação efetuada por edital no caso concreto em decorrência de erro relevante quanto aos valores considerados para cálculo do débito.

Para tanto, no que toca à suposta divergência apontada pelo Parquet quanto a valores discriminados na instrução, é possível verificar que, quanto à data de 5/12/2005, foi devidamente empregado para cálculo do débito o valor já corrigido pelo analista-informante, correspondente a R\$ 2.965,47, não o valor incorreto de R\$ 69.289,85, usado quando da citação inicial. Já quanto à data de 3/2/2005, para a qual não foi atribuído débito na citação inicial, foi de fato incluído o valor de R\$ 1.393,94, e não o de R\$ 1.395,75, considerado o mais preciso, ocasionando pequeno valor a menor, favorável aos responsáveis (peça 29, itens 8 e 13-a).

Todavia, em vista da diferença muito pouco significativa de valores relativos ao lançamento para a data de 3/2/2005, único que restaria, a rigor, incorreto, entendemos que continua a não haver qualquer prejuízo aos responsáveis, eis que os ajustes efetuados foram observados quando da nova tentativa de comunicação por edital, feita, afinal, em prol da garantia ao contraditório e à ampla defesa, correções que ainda permitiram a redução do valor total atualizado da citação de R\$ 229.919,66 para R\$ 134.748,34, naquela data. Importante reforçar, conforme mencionado na instrução, que há consonância deste entendimento com a jurisprudência do Tribunal, conforme os Acórdãos nº 3.123/2006 e nº 2.816/2008 da 1ª Câmara e nº 2.489/2007 e nº 2.103/2009 da 2ª Câmara, dentre outros (peça 29, item 9).

Diante do exposto, tendo em vista que o edital de citação da Sra. Denise Silva Reis (peça 27) atendeu, na essência, às disposições constantes do art. 12 da Resolução TCU nº 179/2004, tendo havido a adequada identificação do fato sobre o qual a responsável foi instada a se defender e a indicação do valor total atualizado do dano causado ao erário; que a discriminação detalhada de cada parcela que compõe o débito não é essencial para que a citação por edital alcance a sua finalidade de dar ciência ao responsável de que existe um processo de TCE instaurada em seu desfavor perante o Tribunal de Contas da União, com vistas a que possa defender-se e vir integrar a relação processual; que os custos associados às publicações demasiadamente extensas na imprensa oficial são expressivos; que não houve ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa; e que não há divergência significativa nos valores devidamente corrigidos e considerados para a citação por edital, mas, ao contrário, relevante redução do débito total em prol dos responsáveis, conclui-se que a citação por edital, da maneira como foi procedida no caso concreto, não constitui óbice ao desenvolvimento válido e regular do processo.

Desse modo, e com as vênias de estilo por assumir posição contrária à do douto Órgão Ministerial, submetemos os presentes autos à apreciação de Vossa Excelência, dada a importância de que se reveste o caso em foco e a transcendência da decisão aqui adotada para outros processos, com vistas a que seja reanalisada a preliminar suscitada pelo MP/TCU, agora, à luz dos argumentos expostos nesta instrução, com o reconhecimento da regularidade da citação editalícia realizada sem a necessidade de discriminação detalhada das parcelas que compõem do débito. Na hipótese de não ser acolhida a proposta que ora se apresenta, os autos devem ser restituídos a esta Unidade, a fim de que seja dado cumprimento à determinação inserida no despacho de peça 33. ”

12. Em resposta a essa manifestação, emiti novo despacho (peça 36), a seguir transcrito:
“Após analisar os argumentos apresentados pela unidade técnica, entendo que assiste razão ao representante do Ministério Público junto ao TCU. Assim sendo, determino que estes autos sejam restituídos à Unidade Técnica, a fim de que seja dado cumprimento à determinação inserida no meu despacho constante da peça 33.”
13. Em obediência ao meu último despacho, a unidade técnica promoveu nova citação da Sra. Denise Silva Reis, por meio dos Ofícios nº 2.780/2014 - TCU/Secex-RJ (peça 39), de 2/10/2014; nº 3.331/2014 - TCU/Secex-RJ (peça 42), de 11/11/2014; nº 3.958/2014 - TCU/Secex-RJ (peça 45), de 15/12/2014, e finalmente pelo Edital nº 7/2015 - TCU/Secex-RJ (peça 48), de 16/1/2015, publicado no Diário Oficial da União em 20/1/2015 (peça 49).
14. Essa responsável permaneceu silente.
15. Diante disso, a unidade técnica elaborou nova instrução (peça 52), da qual destaco os seguintes pontos:
- a) em conformidade com a 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 nº 8.443/92;
 - b) em uma série de deliberações, esta Corte, diante da ausência 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 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, todos do Plenário;
 - c) em especial, por meio do Acórdão nº 859/2013 – Plenário, este Tribunal apreciou ocorrências semelhantes às descritas no caso vertente, tendo decidido naquela assentada pela exclusão de 24 segurados da relação processual, também devido à ausência de provas capazes de evidenciar o envolvimento deles na fraude;
 - d) 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, não de réu (peça 51). Logo, ele não deve constar como responsável solidário nesta TCE;
 - e) transcorrido o prazo regimentalmente fixado e mantendo-se inerte a Sra. Denise Silva Reis, sem apresentar alegações nem recolher o débito apurado, configura-se sua revelia. Assim sendo, deve-se dar prosseguimento a este processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992;
 - f) as conclusões e provas constantes do Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar nº 37367.001011/2003-19 (pp. 8 a 30 da peça 1) são suficientes para atribuir à Sra. Denise Silva Reis a responsabilidade pelo débito apurado nos presentes autos, haja vista que a apuração da responsabilidade funcional da ex-servidora funda-se em elementos substanciais quanto à materialidade e autoria dos ilícitos que lhes foram imputados (pp. 10 e 28 da peça 1);
 - g) cabe esclarecer que 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. Apesar de o art. 16, § 2º, da Lei nº 8.443/1992 e a jurisprudência do TCU exigirem 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 podem haver casos em que o segurado se beneficiou da fraude sem que dela tivesse conhecimento, ou seja, sem agir de maneira dolosa ou culposa;
 - h) as inúmeras tomadas de contas especiais resultantes da concessão irregular de benefícios previdenciários revelam que o comportamento dos segurados pode variar em cada caso. Assim, pode haver desde a efetiva contribuição para a consecução do ilícito até a participação inconsciente. Sobre

essa questão, convém transcrever as seguintes observações inseridas na sentença absolutória exarada pelo juiz da 8ª Vara Criminal Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro nos autos da Ação Penal nº 2001.5101513802-3 (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.”

i) ressalta-se 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 o pagamento de benefícios aos quais os segurados não têm direito;

j) 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, visto que não foram 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, consoante disposto no art. 884 do Código Civil;

k) 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;

l) 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 ou judiciais, com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos ao referido beneficiário em virtude da concessão indevida de benefício previdenciário.

16. Com fulcro nessas considerações, o auditor concluiu que:

a) deve ser atribuída responsabilidade apenas à Sra. Denise Silva Reis, com a exclusão do Sr. Francisco Carlos Riccobene desta relação processual;

b) diante da revelia da Sra. Denise Silva Reis e da inexistência nestes autos de elementos que permitam concluir por sua boa-fé nem de excludentes de culpabilidade, suas contas devem ser julgadas irregulares, ela deve ser condenada em débito e deve ser-lhe aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei nº 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).

17. Diante de todo o exposto, o auditor propôs:

a) excluir desta relação processual o segurado Francisco Carlos Riccobene (CPF nº 483.629.057-00);

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “d”; 19 e 23, inciso III, todos da Lei nº 8.443/1992 e nos arts. 1º, inciso I; 209, inciso IV; 210 e 214, inciso III, todos do Regimento Interno, julgar irregulares as contas da Sra. Denise Silva Reis (CPF nº 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

c) aplicar à Sra. Denise Silva Reis a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992 e no 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;

d) 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;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não seja atendida a notificação;

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 e do art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para a adoção das medidas que aquele órgão entender cabíveis;

g) comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e à Procuradoria Geral Federal – PGF que a decisão de excluir a responsabilidade do segurado Francisco Carlos Riccobene não impede a adoção de providências administrativas ou judiciais, com vistas a reaver valores que eventualmente lhe foram pagos em razão da concessão indevida de benefício previdenciário.

18. O Diretor da Diretoria de Logística da Secex (RJ) e o titular daquela unidade técnica manifestaram sua concordância com essa proposta (peças 53 e 54).

19. O Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico emitiu novo parecer do qual destaco os seguintes trechos (peça 55):

“Manifestamo-nos de acordo com a proposta da Secex/RJ (peça 52), considerando que a responsável permaneceu silente, caracterizando revelia, apesar das amplas e suficientes providências de localização de endereço e realização de citação, bem como que não haver nos autos elementos que afastem a sua responsabilidade ou descaracterizem as irregularidades a ela atribuídas.

Justifica-se a proposta de excluir da relação processual o Sr. Francisco Carlos Riccobene (CPF nº 483.629.057-00), segurado beneficiário indicado no subitem 25.1, e julgar irregulares as contas da ex-servidora do INSS, Sra. Denise Silva Reis (CPF nº 769.605.877-00), condenando-a em valores de débito (item 25.2) e aplicando-lhe multa (item 25.3), além de expedir comunicação ao INSS e ao órgão de cobrança judicial (item 25.7) no sentido de que as conclusões desse processo não obstam a adoção de providências administrativas ou judiciais em face de quaisquer dos responsáveis, por força do princípio da independência das instâncias.

No presente caso, a responsabilização decorre da concessão irregular de benefício previdenciário, com grave infração às normas legais e regulamentares, ocorrência que não se resume em si, mas está inserida num contexto fraudulento maior. A propósito, elementos para responsabilização da ex-servidora se encontram, entre outros, nas conclusões e nas provas constantes do Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar nº 37367.001011/2003-19 (peça 1, p. 8-30).

Em acréscimo, apenas alvitramos que a declaração de revelia conste expressamente da deliberação que vier a ser proferida. Também sugerimos que o julgamento pela irregularidade das contas das responsáveis seja fundamentado no art. 16, III, alíneas “b” e “d”, em vez de

alínea “d” apenas, da Lei nº 8.443/1992, com vistas a também contemplar como fundamento de condenação a grave infração às normas legais ou regulamentares.

Além disso, com relação a uma eventual declaração de inabilitação para exercício de função pública com relação à responsável – caso o Tribunal venha a entender pelo cabimento dessa sanção no presente caso –, apenas alertamos para a necessidade de que tal deliberação observe a forma prevista no art. 60 da Lei nº 8.443/1992.

No mais, concordamos com a unidade técnica no sentido de que uma eventual responsabilização do segurado beneficiário demandaria provas de ter concorrido para a ocorrência da fraude, o que, todavia, não se verifica nos presentes autos de maneira clara e conclusiva. Nesse sentido é o entendimento que se verifica atualmente na jurisprudência do Tribunal.”

É o Relatório.