

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 010.882/2015-4.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Gerência Executiva do INSS - RIO DE JANEIRO-CENTRO/RJ - INSS/MPS.

Responsável: Paulo Roberto dos Anjos (482.026.577-68).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE APOSENTADORIA PELO RGPS, POR EX-SERVIDOR DO INSS, COM A UTILIZAÇÃO DE VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS FICTÍCIOS. CITAÇÃO DO RESPONSÁVEL. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. APLICAÇÃO DE MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

- A aplicação da penalidade prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992 segue as regras estabelecidas pelo Acórdão 348/2016-TCU-Plenário.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secex-RJ (peça 12), que contou com a anuência do diretor daquela unidade técnica (peça 13), transcrita a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial, instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em razão do prejuízo causado pelo ex-servidor Paulo Roberto dos Anjos, referente à concessão irregular de benefício de aposentadoria à Senhora Maria de Fátima de Souza Coutinho Ramos, utilizando vínculos empregatícios indevidos junto a empresas. Os fatos ocorreram na agência da Previdência Social localizada no Centro, no município do Rio de Janeiro.

HISTÓRICO

2. O ex-servidor Paulo Roberto dos Anjos foi indiciado por intermédio do Processo Administrativo Disciplinar nº 35301.002465/2010-75, no âmbito do qual se concluiu que o mesmo procedeu às mencionadas irregularidades, razão pela qual foi demitido, conforme Portaria nº 446, de 14/10/2013, publicada em 16/10/2013 no Diário Oficial da União (peça 1, p. 265).

3. A instauração da competente tomada de contas especial ocorreu em 19/8/2014 (peça 1, p. 3), conforme autorização constante da Portaria 69/INSS/DIROFL, de 8/12/2006 (peça 1, p. 7).

4. A Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial da Gerência Executiva do Rio de Janeiro – Centro concluiu pela responsabilização do ex-servidor Paulo Roberto dos Anjos

solidariamente a segurada, Sra. Maria de Fátima de Souza Coutinho Ramos, pelo prejuízo de R\$ 796.183,61, atualizado monetariamente e acrescidos de juros de mora até 19/8/2014 (peça 2, p. 146-162).

5. Na conclusão da TCE, com base no relatório da apuração do PAD 35301.002465/2010-75, consta que o ex-servidor infringiu os dispositivos legais do artigo 116, incisos I, III e IX da Lei 8.112/1990, tendo sido o mesmo acatado pela Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social, culminando com a pena disciplinar de demissão do referido ex-servidor, por valer-se do cargo para lograr proveito pessoal, conforme a seguir discriminado (peça 2, p. 148-150):

PAULO ROBERTO DOS ANJOS — Matrícula 0912.302, CPF (MF) 482.026.577-68, RG IFP/RJ 5.137.091-4 - ficha de qualificação (fls. 184), Demissão pelo Ministro de Estado da Previdência Social, com fundamento no artigo 117, inciso IX, por força do artigo 132, inciso XIII, com os efeitos do artigo 137, todos da Lei nº 8.112/90, tendo em vista o que consta no PAD nº 35301.002465/2010-75, fls. 26 a 59 e no Parecer/CONJUR/MPS/CGU/AGU/Nº 584/2013, fls. 71 a 130, publicada no DOU de 16/10/2013, página 42, seção 2, fls. 132 e 133. Esta penalidade deverá ficar com a sua eficácia suspensa enquanto permanecer válido o ato de demissão aplicado no Processo Administrativo Disciplinar nº 35301.008203/05-57.

6. Remetidos os autos à Controladoria-Geral da União (CGU), foi elaborado o relatório de auditoria 491/2015, no qual se confirmou a responsabilização do ex-servidor, solidariamente com a segurada (peça 2, p. 192-194).

7. 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, o processo foi encaminhado para o Tribunal de Contas da União, para fins de julgamento (peça 2, p. 196-202).

8. Foi proposta e acatada a realização da citação do responsável Paulo Roberto dos Anjos, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentasse alegações de defesa e/ou recolhesse aos cofres do INSS as quantias devidas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, em função da concessão irregular de benefícios de aposentadoria, ocasionando o prejuízo aos cofres públicos de R\$ 154.993,20 (valor original), que atualizado para 27/5/2015 totaliza o valor de R\$ 339.517,72, conforme peça 4, segundo os pagamentos efetuados à segurada Maria de Fátima de Souza Coutinho Ramos (peça 6).

9. Foi realizada pesquisa de endereço do responsável tendo como base o banco de dados utilizado pela Receita Federal do Brasil. Em seguida, foi enviado o ofício de citação 2715/2015-TCU/Secex-RJ, de 2/9/2015 (peça 8), com a devida ciência de comunicação efetuada por aviso de recebimento, em 8/9/2015 (peça 9).

10. A resposta foi apresentada a este Tribunal, de forma tempestiva, em 21/9/2015 e anexada aos autos para a devida análise das alegações de defesa (peça 10).

EXAME TÉCNICO

11. Na instrução preliminar inserida à peça 5 destes autos eletrônicos, concluiu-se que apenas o ex-servidor Paulo Roberto dos Anjos deveria figurar no polo passivo da presente TCE. 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 da segurada.

12. Conforme a tese ali exposta, em apertada síntese, a permanência da segurada na relação processual da tomada de contas especial dependerá da comprovação de que, **seja por dolo ou culpa**, concorreu para a prática do ato fraudulento. Na condição de terceira desvinculada da Administração e sem o dever legal de prestar contas, a submissão da segurada à jurisdição do TCU exigirá prova de que ela tenha contribuído de modo decisivo e em concurso com o agente público para a produção do dano. Do contrário, a jurisdição do TCU não a alcançará, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92.

13. 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 1201/2011, 427/2012, 789/2012, 2580/2012, 325/2013, 509/2013. Em outros Acórdãos mais recentes, também foi verificado o mesmo entendimento, como: 859/2013, 2.369/2013, 2.449/2013, 2.553/2013, 3.038/2013, 3.112/2013 e 3.626/2013.

14. 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 (item 11 da instrução inserta à peça 5).

15. 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 do ex-servidor Paulo Roberto dos Anjos, deixando-se para decidir formalmente sobre a exclusão da segurada da relação processual para quando da deliberação de mérito.

16. Cabe aqui abrir um parêntese para esclarecer que a proposta de exclusão da segurada da relação processual não tem o condão de obstaculizar eventual cobrança administrativa e/ou judicial de iniciativa do INSS quanto a valores recebidos indevidamente pela beneficiária. Explica-se.

17. Não obstante o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92 e a jurisprudência do TCU citada no item 13 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.

18. 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.**

19. 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.

20. 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.

21. 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.

22. Destarte, caso seja ratificado o posicionamento de que a segurada arrolada nesta TCE deve ser excluída 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 à referida beneficiária, em virtude da concessão indevida de benefício previdenciário (aposentadoria por tempo de serviço).

23. Como evidenciado no item 10 desta instrução, o responsável enviou resposta ao ofício de citação (peça 10), que será analisada a seguir.

Das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Paulo Roberto dos Anjos (peça 10)

24. Primeiramente, o responsável faz menção ao sistema Prisma, utilizado pelo setor previdenciário, e cita que o mesmo começou a ser instalado em setembro de 1993, época em que trabalhava no centro do Rio de Janeiro, no primeiro posto informatizado, chamado de “posto modelo”. Discorre sobre o funcionamento do sistema, ressaltando que o mesmo estava em mudanças de versões para melhor segurança e que o cadastramento dos servidores era feito por funcionários da Dataprev, lotados nos postos, para darem suporte aos funcionários (peça 10, p.1).

25. Menciona que o ofício de citação faz referência ao PAD 35301.002465/2010-75 e afirma que (peça 10, p. 1):

(...) consta a citação de um processo Administrativo PAD 35301.002465/2010-75, do qual não tenho sido chamado para defesa, alega os sindicantes que fui notificado, sendo que todas as notificações das comissões de inquéritos não faltei nenhuma, tanto que respondi três (03) vezes o mesmo processo e absorvido (...)

26. Alega que não tem conhecimento sobre o referido benefício, que só possui a informação de que o mesmo teve início em dezembro de 1995 e que nessa época ainda não havia consulta ao CNIS, cabendo aos servidores trabalharem com amostragem da carteira de trabalho e relação de salários de contribuição. Ainda sobre o CNIS, o responsável informa que o referido sistema só começou a ser divulgado no ano de 1996. Defende que não havia instruções para identificar se o documento apresentado era verdadeiro ou falso, porque, segundo ele, o sistema previdenciário, na época, era muito falho (peça 10, p. 2).

27. Em sequência, ele mesmo dá a entender que havia indícios de fraudes no âmbito do INSS, tendo utilizado a expressão (peça 10, p. 2):

Assim fica fácil acusar um funcionário de negligência, e falta de zelo, não querendo dizer com isso que na época não havia quem gostasse de fraudar ou causar danos à autarquia chamada INSS, tive vários convites para chefiar postos e gerência, mas pra isso teria que facilitar algumas coisas.

28. Menciona também que a única fonte de consultas era a Consolidação de Atos Normativos sobre Benefícios, que consistia em livros que auxiliavam a habilitar e conceder os benefícios. Quanto a mudanças ocorridas no sistema de benefício, informa que era difícil o acesso, pois as informações passavam pela gerência geral do posto, que tinha o dever de distribuir para todos os demais (peça 10, p. 2).

29. Faz referência à Nota Técnica CGBENEF 001/2005, elaborada para auxiliar os servidores no sentido de se evitar falhas na concessão irregular de benefícios (peça 10, p.2). Por fim, cita o ofício 1079 da Gerência Executiva do INSS e parte do processo 35301.2564/2010-57 em que a

Corregedoria Regional da Previdência Social sugere o arquivamento dos autos, em face da ausência de elementos de convicção sobre sua responsabilização sobre os fatos irregulares (peça 10, p. 16).

Análise das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Paulo Roberto dos Anjos

30. Com relação ao PAD 35301.002465/2010-75, embora o responsável alegue desconhecer-lo, o referido processo consta da peça 1, p. 17, no qual verifica-se a ultimação de instrução do PAD, em que o Sr. Paulo Roberto dos Anjos é apontado como um dos ex-servidores envolvidos em irregularidades cometidas quando da habilitação e concessão de benefícios previdenciários no INSS. Inclusive, cabe ressaltar que o responsável foi convocado por meio de Edital, à época dos fatos, e não atendeu ao chamado da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 1, p. 31). Além disso, conforme consta do relatório da TCE (peça 2, p. 150), bem como do Parecer 584/2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU (peça 1, p. 153, item 32), o Sr. Paulo Roberto dos Anjos não atendeu aos ofícios de cobrança administrativa, não tendo comparecido pessoalmente, nem tampouco apresentado defesa. Desse modo, suas alegações não merecem ser acolhidas nesse sentido.

31. Alega o seu desconhecimento em relação ao benefício concedido e que só possui a informação de que o mesmo teve início em dezembro de 1995. Pelo que consta do relatório de auditoria, foram feitas pesquisas e diligências à Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro, nos sistemas de Arrecadação e no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica da Receita Federal, além da RAIS, verificando-se não configurar alguns dos vínculos empregatícios lançados em benefício da referida segurada, sem comprovação, portanto, dos devidos salários de contribuição para fazer jus ao benefício (peça 1, p. 23).

32. Com a instauração do PAD, foi comprovado que o responsável formatou a concessão do referido benefício, utilizando vínculos fictícios com as empresas: Fornecedora de Legumes Pendotiba Ltda. no período de 6/7/82 a 22/8/87, empresa Casa Nova Friburgo de Legumes Ltda. para o período de 5/10/87 a 23/9/95 (peça 1, p. 37).

33. Quanto à inexistência do CNIS, à época, para fins de consulta de comprovação dos vínculos empregatícios ora inseridos, cabe ressaltar que o próprio INSS, em resposta às alegações apresentadas pelo defensor dativo do responsável, discorre que a consulta ao CNIS podia ser feita pelas chefias dos postos e que o Sr. Paulo Roberto dos Anjos tinha vasto conhecimento na área de benefício, uma vez ter exercido dentro da instituição vários cargos de chefia, tais como: substituto do Chefe do Posto do Seguro Social do Rio de Janeiro, Supervisor de Equipe II do Posto de Benefícios da APS/Graça Aranha, titular de Supervisor de Equipe, por inexistência de titular, no ano de 1995, Substituto em caráter excepcional do Supervisor de Equipe na Gerência Regional do Seguro Social – Centro, tendo em vista a inexistência do titular, entre outros, evidenciando, sobretudo, que o benefício para o qual está respondendo foi habilitado e concedido, no ano de 1995, quando exercia cargo de chefia (peça 1, p. 113-115).

34. Como evidenciado no Parecer 584/2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU, a Comissão Processante ressaltou que não havia, à época, qualquer óbice ao uso de extratos e telas do sistema informatizado, tendo em vista que os processos concessórios eram registrados em meio virtual e que, além disso, tais sistemas detectavam os usuários que realizavam cada operação, o que permitia individualizar as condutas e os responsáveis, como ocorrido com o Sr. Paulo Roberto dos Anjos (peça 1, p. 177).

35. Dessa feita, ainda de acordo com o referido Parecer, a presença da materialidade estaria demonstrada nos processos em apenso, nos quais foram constatadas as seguintes irregularidades (peça 1, p. 177):

- Inclusão de tempo de contribuição fictício, para o qual não havia respaldo no relatório do CNIS ou qualquer documento comprobatório;
- Majoração indevida do tempo de contribuição de vínculos empregatícios registrados em CTPS ou no CNIS;

- Majoração do número de contribuições efetivadas pelo beneficiário na condição de Contribuinte Individual;
- Majoração dos valores das contribuições, de forma a aumentar artificialmente a renda mensal inicial dos benefícios.

36. Ainda no mesmo Parecer, afirma-se que (peça 1, p. 185):

94. Na verdade, as conclusões da Comissão Processante estão fundadas em farto material probatório, colhido através das mais diversas diligências e fontes. Além da consulta aos sistemas corporativos do INSS, a constatação das irregularidades decorreu de pesquisas *in loco* realizadas nas empresas registradas quando da concessão dos benefícios e da consulta a variadas fontes, como o Relatório Anual de Informações Sociais - RAIS, extratos e informações da Receita Federal, das juntas Comerciais, da Caixa Econômica Federal, das Delegacias Regionais do Trabalho e Cadastro de Contribuintes do ICMS (SINTEGRA/ICMS), além das Carteiras de Trabalho apresentadas pelos segurados.

95. Além disso, cabe reiterar que os extratos e telas dos sistemas informatizados – conquanto não tenham sido os únicos elementos a subsidiar a acusação contra os indiciados – constituem meio idôneo para a comprovação das irregularidades. Como visto, tais sistemas registram devidamente os usuários que realizam cada operação, o que permite individualizar as condutas e os responsáveis.

96. Nesse diapasão, a Comissão Processante rejeitou corretamente a impugnação lançada pelo indiciado às provas Coligidas nos autos (fl. 196):

"Ainda sobre a defesa, não concordamos cora o argumento de que no Dossiê, consta (sic) pesquisas realizadas nos sistemas como CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais) e RD (Requisição de Diligencia) que comprovaram a irregularidade do benefício. Se voltarmos a, época dos fatos, com certeza, houve um avanço muito grande, enorme, principalmente no que se diz respeito ao sistema, **todavia, a Instituição sempre buscou não só pelos Sistemas, mas também através de SP (Solicitação de Pesquisa) ou RD (Requerimento de Diligencia) confirmar os vínculos apresentados através de Declarações, trazidas pelos segurados das firmas onde já haviam sido desligados, vínculos rasurados ou mesmo os existente nas CTPS dos segurados. para confirmar se verdadeiros ou falsos, até porque já se operava o sistema informatizado, mas com difícil acesso, tendo em vista as grandes modificações/aprimorações (sic). Atualmente existe um vasto campo de consulta com maior facilidade, os servidores concessionários com senha para acessá-los, uma gama bem maior de, métodos, mesmo a época com procedimentos diferentes, existia, como ainda hoje, a documentação do segurado, e diante dela que o servidor teria que dirimir suas dúvidas, o que não ocorreu no benefício em tela.**

37. Dentro desse contexto, vale ainda ressaltar que no âmbito do TC 016.796/2012-8, a questão da existência ou não do CNIS, à época dos fatos, foi amplamente debatida e dirimidas dúvidas quanto à legislação aplicável, conforme trechos extraídos do ofício 533/Gerência Executiva/Rio de Janeiro-Centro, de 16/6/2014 (peça 27 daquele processo) e transcritos da instrução à peça 30 do mesmo:

24. No que se refere à legislação aplicável, menciona que, à época dos fatos (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 7/12/91, 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.

25. Informa, 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).

26. Em relação às práticas adotadas, no âmbito dos postos da previdência, cabe reproduzir na íntegra a resposta apresentada pelo Sr. Flávio Luis Vieira Souza, com destaque, em negrito, para as considerações que mais interessam ao deslinde do caso concreto, *in verbis*:

- considerando que já havia a OS/INSS/DSS n. 490/95 a ser seguida, **todos os Postos Informatizados no Rio de Janeiro tinham por prática se valer do uso do equipamento que fazia as transmissões dos dados trabalhados no dia ao final do expediente para emular ao TB-27 e acessar o Sistema CNIS;**

- tal tarefa era executada por técnicos da DATAPREV que eram denominados de ORT – Operadores de Recursos Técnicos que ficavam fixos em cada unidade para darem suportes às atividades de uso diário dos equipamentos/computadores durante o período de adaptação dos servidores do INSS a essa nova tecnologia, inclusive, esses funcionários da DATAPREV ficavam também responsáveis pela habilitação dos benefícios;

- nas unidades (Postos do Seguro Social, atuais APS - Agências da Previdência Social) as consultas ao CNIS eram feitas pelos ORT's ao final do expediente, quando estava sendo feita a transmissão dos dados, em virtude de que o sistema não suportava à época que tal consulta fosse feita durante o período de atendimento ao público, uma vez que a rede ficava muito lenta e dificultava o atendimento;

- nas unidades que ficavam no mesmo prédio onde estavam instaladas as Gerências Regionais do Seguro Social - GRSS, a consulta poderia ser feita no mesmo instante, somente demandando que um servidor fosse até um dos computadores instalados na Gerência e efetuasse a consulta ao CNIS, pois isso não afetava o rendimento dos computadores das unidades por estarem ligados a redes diferentes;

- **era habitual que todos os benefícios habilitados num dia não fossem imediatamente concedidos, tendo em vista a necessidade de consultar-se o CNIS no final do expediente, sendo as telas de consultas impressas e anexadas aos processos habilitados durante o dia, a fim de permitir que o servidor/concessor pudesse confrontar os dados apresentados na documentação entregue pelo requerente com os dados constantes do Sistema CNIS,** que é alimentado pelas informações fornecidas pelos empregadores, sendo o mesmo procedimento adotado para **confirmar-se a veracidade das autenticações mecânicas dos carnês apresentados pelos contribuintes individuais (autônomos/empresários), impedindo com isso que se concedessem benefícios com base em carnês com autenticações falsas, o que era muito comum na década de 1990;**

27. Das declarações apresentadas em resposta à diligência, infere-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.

28. Os dados constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS referentes a vínculos, remunerações e contribuições funcionam como prova de filiação à Previdência Social, tempo de contribuição e salários de contribuição. Ou seja, era a ferramenta de que se dispunha para promover o **cruzamento de informações** exigido no art. 140 dos Decretos n. 356, de 7/12/91, e n. 612, de 21/7/1992. A Solicitação de Pesquisa, portanto, objetivava detectar a ocorrência de fraude na concessão de benefícios previdenciários, seja pela apresentação de

informações inidôneas pelos segurados, seja pela inserção de elementos falsos no sistema por servidores da autarquia.

29. Assim, ainda que a referida solicitação não fosse obrigatória, dispensar esse importante instrumento de controle significava assumir o risco de se reconhecer direitos a quem não fazia jus a qualquer benefício previdenciário, resultando em sérios danos aos cofres da previdência, em razão da realização de pagamentos indevidos. Registra-se, a respeito, que esse procedimento de consulta era algo que comumente se verificava nos postos do Seguro Social, conforme relatou o Sr. Flávio Luis Vieira Souza, na parte dos seus esclarecimentos em que diz:

(...) era habitual que todos os benefícios habilitados num dia não fossem imediatamente concedidos, tendo em vista a necessidade de consultar-se o CNIS no final do expediente, sendo as telas de consultas impressas e anexadas aos processos habilitados durante o dia, a fim de permitir que o servidor/concessor pudesse confrontar os dados apresentados na documentação entregue pelo requerente com os dados constantes do Sistema CNIS.

30. Nesse quadro, ganha consistência a conclusão da Comissão do PAD no sentido de que os servidores arrolados nesta TCE faltaram com o dever de cuidado e zelo para com o interesse da instituição a que serviam. Reforça-se, desse modo, o argumento de que eles poderiam ter evitado o prejuízo causado ao erário caso empregassem um pouco mais de cautela nas suas ações, buscando se certificar das informações que instruíam os requerimentos de benefícios, mediante a Solicitação de Pesquisa ao CNIS, e não simplesmente concedendo benefícios na crença de que os documentos e as informações lançadas no sistema de concessão eram sempre confiáveis.

38. Desse modo, com base nas considerações apresentadas, não merecem ser acolhidas as alegações de defesa do responsável em relação a esse ponto, uma vez que foram esclarecidas as questões concernentes ao sistema CNIS, bem como as orientações legais cabíveis à época dos fatos, concluindo, portanto, que o cometimento das mencionadas irregularidades estão diretamente relacionadas com a conduta adotada pelo ex-servidor, quando da formatação e inclusão dos benefícios previdenciários. Cabe ressaltar, ainda, que o responsável é apontado em diversos outros processos concessórios irregulares, inclusive solidariamente a outros servidores do INSS.

39. Assim sendo, à época dos fatos (1994/1996), entende-se haver previsão legal para a utilização do CNIS, conforme já abordado nesta instrução. Desse modo, ainda que a referida solicitação de pesquisa não fosse obrigatória, como passou a ser a partir de 2000, dispensar esse importante instrumento de controle por parte dos servidores habilitados a conceder os benefícios, significava assumir o risco de se reconhecer direitos a quem não fazia jus, resultando em pagamentos indevidos, como demonstrado nos autos.

CONCLUSÃO

40. 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 ao ex-servidor Paulo Roberto dos Anjos, com a exclusão da segurada Maria de Fátima de Souza Coutinho Ramos 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.

41. Em face da análise das alegações de defesa apresentadas pelo responsável, propõe-se rejeitá-las, uma vez que tais alegações não foram suficientes para elidir as irregularidades apontadas. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao Sr. Paulo Roberto dos Anjos. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem ser julgadas irregulares, nos termos do artigo 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, procedendo-se à sua condenação em débito, à aplicação de multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992 e, ante a gravidade das

irregularidades constatadas, à inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração, consoante o art. 60 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) excluir da relação processual a segurada Maria de Fátima de Souza Coutinho Ramos (CPF 869.888.917-49) – item 40 desta instrução;

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 do Sr. Paulo Roberto dos Anjos (CPF 482.026.577-68), e condená-lo 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, 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 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 efetuados a seguinte segurada (item 41 desta instrução) :

b.1) Maria de Fátima de Souza Coutinho Ramos (CPF 869.888.917-49)

Data	Valor	Tipo
04/12/1995	771,11	D
14/12/1995	781,53	D
15/01/1996	625,23	D
16/02/1996	625,23	D
12/03/1996	625,23	D
17/04/1996	625,23	D
20/05/1996	625,23	D
18/06/1996	673,88	D
19/07/1996	673,88	D
20/08/1996	673,88	D
23/09/1996	673,88	D
14/10/1996	673,88	D
21/11/1996	673,88	D
11/12/1996	1.347,76	D
17/01/1997	673,88	D
26/02/1997	673,88	D
17/03/1997	673,88	D
11/04/1997	673,88	D
21/05/1997	673,88	D
23/06/1997	673,88	D
16/07/1997	726,17	D

18/08/1997	726,17	D
12/09/1997	726,17	D
17/10/1997	726,17	D
14/11/1997	726,17	D
15/12/1997	1.452,34	D
19/01/1998	729,07	D
18/02/1998	726,17	D
20/03/1998	726,17	D
15/04/1998	726,17	D
18/05/1998	726,17	D
12/06/1998	726,17	D
20/07/1998	761,09	D
13/08/1998	761,09	D
11/09/1998	761,09	D
19/10/1998	761,09	D
19/11/1998	761,09	D
17/12/1998	1.522,18	D
19/01/1999	761,09	D
19/02/1999	761,09	D
11/03/1999	761,09	D
16/04/1999	761,09	D
17/05/1999	761,09	D
11/06/1999	761,09	D
14/07/1999	796,17	D
11/08/1999	796,17	D
15/09/1999	796,17	D
13/10/1999	796,17	D
12/11/1999	796,17	D
10/12/1999	1.592,34	D
18/01/2000	796,17	D
15/02/2000	796,17	D
20/03/2000	796,17	D
19/04/2000	796,17	D
17/05/2000	796,17	D
13/06/2000	796,17	D
13/07/2000	842,42	D

24/08/2000	842,42	D
18/09/2000	842,42	D
31/10/2000	842,42	D
01/12/2000	842,42	D
22/12/2000	1.684,84	D
25/01/2001	842,42	D
13/03/2001	1.686,00	D
18/04/2001	843,00	D
28/06/2001	1.686,00	D
20/07/2001	907,04	D
03/10/2001	907,04	D
16/10/2001	907,04	D
13/11/2001	907,04	D
12/12/2001	1.814,48	D
20/12/2001	907,04	D
16/01/2002	907,04	D
16/02/2002	907,04	D
15/03/2002	907,92	D
11/04/2002	907,00	D
29/05/2002	907,00	D
21/06/2002	907,00	D
26/07/2002	991,00	D
15/08/2002	991,00	D
11/09/2002	991,00	D
11/10/2002	991,00	D
22/11/2002	991,00	D
23/12/2002	1.981,11	D
31/01/2003	991,00	D
14/02/2003	991,00	D
07/04/2003	991,00	D
25/04/2003	991,00	D
02/06/2003	991,00	D
15/07/2003	2.177,13	D
21/08/2003	1.186,13	D
02/10/2003	1.186,13	D
28/10/2003	1.186,13	D

17/11/2003	1.186,13	D
10/12/2003	2.371,21	D
14/01/2004	1.185,57	D
11/02/2004	1.185,57	D
10/03/2004	1.185,57	D
05/04/2004	1.185,57	D
05/05/2004	1.185,57	D
03/06/2004	1.239,27	D
05/07/2004	1.239,27	D
04/08/2004	1.239,27	D
03/09/2004	1.239,27	D
05/10/2004	1.239,27	D
04/11/2004	1.239,27	D
03/12/2004	2.478,54	D
05/01/2005	1.239,27	D
03/02/2005	1.239,27	D
03/03/2005	1.239,27	D
05/04/2005	1.239,27	D
04/05/2005	1.239,27	D
03/06/2005	1.318,02	D
05/07/2005	1.318,02	D
03/08/2005	1.318,02	D
05/09/2005	1.318,02	D
05/10/2005	1.318,02	D
04/11/2005	1.318,02	D
05/12/2005	2.636,04	D
04/01/2006	1.318,02	D
03/02/2006	1.318,02	D
03/03/2006	1.318,02	D
05/04/2006	1.318,02	D
04/05/2006	1.383,92	D
05/06/2006	1.383,92	D
05/07/2006	1.383,92	D
03/08/2006	1.383,92	D
05/09/2006	2.075,88	D
04/10/2006	1.384,18	D

06/11/2006	1.384,05	D
05/12/2006	2.768,10	D
14/01/2007	1.384,05	D
05/02/2007	1.384,05	D
05/03/2007	1.384,05	D
04/04/2007	1.384,05	D
04/05/2007	1.429,72	D
05/06/2007	1.429,72	D
04/07/2007	1.429,72	D
03/08/2007	1.429,72	D
05/09/2007	2.144,58	D
03/10/2007	1.429,72	D
06/11/2007	1.429,72	D

c) aplicar ao Sr. Paulo Roberto dos Anjos (CPF 482.026.577-68) 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 das notificações, para comprovarem, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, 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, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

e) tendo em vista a gravidade da infração cometida, aplicar ao Sr. Paulo Roberto dos Anjos (CPF 482.026.577-68) 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.

g) comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e à Procuradoria Geral Federal – PGF que decisão indicada na alínea “a” e “b” acima não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais, com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos à segurada ali referida (alínea “a” e “b”), em razão da concessão indevida de benefício previdenciário.

2. O representante do MPTCU, Subprocurador-geral Dr. Lucas Rocha Furtado, aquiesceu à proposta da unidade técnica, oportunidade em que emitiu o seguinte parecer (peça 14):

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em face do ex-servidor Paulo Roberto dos Anjos e de beneficiária de aposentadoria irregular, a Sra. Maria de Fátima de Souza Coutinho Ramos.

No âmbito do TCU, foi citado apenas o ex-servidor do INSS. A defesa apresentada (peça 10) foi analisada pela Secex-RJ, que concluiu pela sua rejeição e pela condenação em débito do responsável, além da aplicação de penas acessórias (multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança).

Este representante do MP/TCU manifesta-se de acordo com a proposta da unidade técnica.

Cabe destacar, em adição ao exame empreendido pela Secex-RJ que, na sua defesa, o Sr. Paulo Roberto dos Anjos apresentou cópia de parte de documentos oriundos da Corregedoria do INSS que, pretensamente, teriam concluído por sua inocência. Todavia, esse documento refere-se a outro processo no âmbito daquela autarquia (35301.002564/2010-57), diverso do processo que originou a presente TCE, no caso, o Processo Administrativo Disciplinar 3501.002465/2010-75, em que se apurou a conduta do responsável e se concluiu pela sua responsabilização enquanto causador do dano.

Com efeito, o ex-servidor em questão responde por diversos processos no âmbito da Corte de Contas (por exemplo, os TCs 044.692/2012-4, 044.695/2012-8, 044.698/2012-7, 044.693/2012-5, 044.703.2012-0), cada qual relativo a concessão fraudulenta de benefícios a outros segurados.

Por sua vez, a responsabilização dos beneficiários do INSS exige prova de que tenham contribuído de modo decisivo e em concurso com o agente público para a concessão irregular, o que, no caso dos autos, não restou evidenciado, haja vista a ausência de elementos descritivos da conduta da Sra. Maria de Fátima de Souza Coutinho Ramos que possibilitem imputar-lhe responsabilidade pela fraude ocorrida no benefício de que trata esta TCE.

Com as considerações acima declinadas, portanto, manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela Secex-RJ.

É o Relatório.