VOTO

Em análise, tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em razão do prejuízo causado pelo ex-servidor, Sr. Paulo Roberto dos Anjos, relativo à concessão irregular de benefício de aposentadoria à Srª. Maria de Fátima de Souza Coutinho Ramos, com a utilização de vínculos empregatícios indevidos.

2. A conduta do Sr. Paulo Roberto dos Anjos foi apurada por meio do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) 35301.002465/2010-75, que concluiu por sua responsabilidade na consecução da irregularidade noticiada e serviu de suporte para sua demissão, por intermédio da Portaria 446, de 14/10/2013, publicada no DOU de 16/10/2013 (peça 1, p. 265).

3. Na fase interna da presente TCE, a Comissão Permanente de TCE da Gerência Executiva do Rio de Janeiro – Centro concluiu pela responsabilização solidária do ex-servidor, Sr. Paulo Roberto dos Anjos, e da 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).

4. Com base no Relatório de Auditoria 491/2015 da Controladoria-Geral da União (CGU) (peça 2, p. 192-194), que confirmou a responsabilização solidária sugerida pela Comissão Permanente de TCE daquela Gerência Executiva, foram emitidos os respectivos Certificado de Auditoria (peça 2, p. 196) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 2, p. 197) pela irregularidade das contas.

5. A unidade técnica, em sua instrução inicial (peça 5), ante a não comprovação da participação da segurada na fraude apurada, situação que não lhe alçaria à condição de responsável solidário com o ex-servidor, nos termos do que estabelece o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, alinhou-se à jurisprudência majoritária desta Corte e entendeu por excluir a beneficiária, Srª Maria de Fátima Souza Coutinho Ramos, da relação processual medrada nos presentes autos, promovendo a citação apenas do ex-servidor, Sr. Paulo Roberto dos Anjos, pelos pagamentos irregulares detectados.

6. A Secex-RJ, ao se manifestar sobre o mérito (peças 12 e 13), após analisar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável, pugna pelo julgamento das presentes contas pela irregularidade, pela condenação em débito do responsável, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, bem como pela aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da LOTCU.

7. O representante do MPTCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, em parecer acostado à peça 14, manifestou sua anuência à proposta da unidade técnica, sem prejuízo de tecer comentários adicionais a embasar a proposta de mérito da unidade técnica.

8. Registro minha concordância com os pareceres prévios, razão pela qual incorporo os argumentos neles aduzidos e transcritos no relatório precedente em minhas razões de decidir.

9. De fato, compulsando os autos, não vislumbro elemento probatório capaz de demonstrar que a beneficiária, Srª Maria de Fátima Souza Coutinho Ramos, tenha atuado de forma decisiva na obtenção do benefício irregular de aposentadoria junto ao INSS, em face da não comprovação de dolo ou culpa em sua conduta, o que afasta a incidência do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992. Em situações similares, tem esta Corte excluído o beneficiário que atende a essas condições da relação processual, consoante decidido por meio dos Acórdãos 1.201/2011, 427/2012, 789/2012, 2.580/2012, 325/2013, 509/2013, todos do Plenário.

10. Não seria demais aclarar, contudo, na linha do que já mencionou a unidade técnica, que a exclusão da beneficiária da relação processual, por não ter sido comprovada sua conduta dolosa ou culposa na consecução da fraude, não impede aquela Gerência Executiva do INSS em adotar as medidas administrativas e judiciais necessárias à cobrança dos valores recebidos indevidamente pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54838311.

beneficiária, na medida em que aquele que assim recebeu tem o dever de ressarcir, a teor do disposto no art. 884 do Código Civil.

11. O responsável Paulo Roberto dos Anjos, ex-servidor do INSS, funda sua defesa (peça 10), essencialmente, em três principais linhas argumentativas que passo a discorrer.

12. Anoto, em princípio, que a irregularidade presente na concessão de aposentadoria à beneficiária Maria de Fátima de Souza Coutinho Ramos consistiu na utilização indevida de, aproximadamente, treze anos de tempo de contribuição, tempo este oriundo de vínculos trabalhistas fictícios com as empresas Fornecedora de Legumes Pendotiba Ltda., no período de 6/7/82 a 22/8/87, e Casa Nova Friburgo de Legumes Ltda., no período de 5/10/87 a 23/9/95 (peça 1, p.37).

13. Informa o responsável, inicialmente, não ter sido chamado para apresentar defesa no âmbito do PAD 35301.002465/2010-75, mencionado no ofício citatório desta Corte de Contas. Acrescenta que sempre apresentou-se às comissões disciplinares quando devidamente notificado a tanto.

14. É digno de nota que a comissão interna do INSS responsável pelo PAD 35301.002465/2010-75, quando da elaboração da ultimação da instrução a seu cargo (peça 1, p. 27 - 51), em 10/02/2012, esclareceu ter adotado todos os esforços para localizar o ex-servidor Paulo Roberto dos Anjos, comparecendo, inclusive, ao endereço constante de seu assentamento funcional naquela autarquia, quando o responsável ainda mantinha vínculo com o INSS, vez que sua demissão ocorreu apenas em 14/10/2013. Dado o insucesso nessa localização, seguiu-se com a publicação de edital de convocação no jornal "O Dia" e no Diário Oficial da União (DOU). Diante do silêncio do responsável, foi designado defensor dativo para defendê-lo (peça 1, p. 29-31), em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

15. De mais a mais, o Sr. Paulo Roberto dos Anjos não atendeu aos ofícios de cobrança administrativa a ele dirigidos, não tendo comparecido pessoalmente, nem tampouco apresentado defesa, quando instado a tanto, 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).

16. Com relação a este ponto, por derradeiro, mesmo que por hipótese ocorresse falha na observância dos princípios do contraditório e ampla defesa na fase interna desta TCE, uma vez respeitado tais princípios na fase externa, como se observa **in casu**, não existiria qualquer óbice para desenvolvimento regular do processo nem mesmo consistiria em motivo para invalidar decisão de mérito decorrente. Esta é a corrente de entendimento adotada pelo Tribunal quando da prolação dos Acórdãos 2.066/2008-TCU-Plenário, 4.916/2015-TCU-1ª Câmara e 3.752/2015-TCU-1ª Câmara.

17. Esclarece também o responsável que, na data de concessão do benefício ora inquinado, em dezembro de 1995, ainda não havia a possibilidade de se consultar o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), como forma de validar as informações apresentadas pelos requerentes dos benefícios. Complementa sua defesa informando que a divulgação interna para a utilização do CNIS ocorreu apenas em 1996, além do fato de inexistir instruções internas do INSS que permitissem identificar a veracidade da documentação apresentada para fins de obtenção de benefícios previdenciários.

18. Com relação aos procedimentos de controle de concessão de benefícios previdenciários e aos normativos aplicáveis à época de ocorrência da concessão em apreço, final do ano de 1995, observo que já foram objeto de amplo debate no âmbito do TC 016.796/2012-8. Naquela ocasião, a instrução da unidade técnica, acolhida **in totum** pelo eminente Ministro Benjamin Zymler, esclareceu que o referido sistema CNIS já vinha sendo utilizado pelo INSS, por força de se atender ao disposto no art. 67 da Lei 8.212/1991, bem como nos Decretos 356/1991 e 612/1992.

19. Mencionados normativos estabeleceram, na essência, que os postos do INSS, quando da concessão dos benefícios previdenciários, adotassem a prática de cruzamento das informações declaradas pelos segurados, a exemplo daquelas constantes das CTPS, com os dados das empresas e de contribuintes em geral, como forma de garantir a veracidade e fidedignidade das informações prestadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54838311.

20. Demais disso, o próprio INSS, desde maio de 1995, por meio de normativo interno, Ordem de Serviço INSS/DSS 490, de 31/5/1995, já orientava seus servidores quanto à utilização do Sistema CNIS, em âmbito nacional, para fins de confirmação de vínculo empregatício e comprovação de tempo de serviço. Este mesmo normativo estabelecia também procedimentos internos a serem seguidos a fim de permitir que o servidor responsável pela concessão de benefício pudesse confrontar os dados apresentados na documentação entregue pelo requerente com os dados constantes do Sistema CNIS, alimentado pelas informações fornecidas pelos empregadores.

21. Por fim, o responsável menciona a seu favor o fato de a Corregedoria Regional da Previdência Social ter sugerido o arquivamento dos autos 35301.2564/2010-57, em face da ausência de elementos de convicção para sua responsabilização acerca dos fatos irregulares ali noticiados.

22. Destaco que o processo 35301.2564/2010-57, que também tramitou naquela autarquia e na qual o responsável deixou de ser responsabilizado pela Corregedoria do INSS, trata de questão diversa daquela ventilada no PAD 35301.002465/2010-75, que originou a presente TCE e na qual foi apurada a conduta do responsável, com a conclusão por sua responsabilização em razão do dano a que deu ensejo.

23. Ante o exposto, rejeito as alegações de defesa apresentadas pelo responsável, Sr. Paulo Roberto dos Anjos.

24. Por essas razões, entendo que restou comprovado nos autos a conduta irregular do Sr. Paulo Roberto dos Anjos, ao habilitar e conceder de forma irregular o benefício previdenciário à segurada Maria de Fátima de Souza Coutinho Ramos, utilizando vínculos empregatícios indevidos junto a empresas, razão pela qual tenho por pertinente julgar suas contas irregulares, imputar-lhe o débito relativo aos pagamentos irregulares, bem como aplicar-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor de R$ 10.000,00.

25. Com relação à aplicação da penalidade acessória relativa à inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, observo que essa penalidade já foi imputada ao mesmo responsável por meio do Acórdão 2.299/2013-TCU-Plenário, por ilícitos de mesma índole praticados em conjunto com os tratados nestes autos. Em casos análogos, o TCU não tem aplicado a penalidade referida, conforme a jurisprudência dominante desta Corte assentada nos Acórdãos 789/2012, 2.580/2012, 325/2013, 509/2013, 2.369/2013, 2.449/2013 e 2.533/2013, todos do Plenário.

26. Não poderia deixar de mencionar, contudo, o novel entendimento desta Corte trazido pelo recente Acórdão 348/2016-TCU-Plenário. Referido **decisum**, ao apreciar o alcance do limite temporal da cumulação de declarações de inidoneidade, entendeu, em essência, que tais penalidades aplicadas pelo TCU deveriam ser cumpridas sucessivamente, respeitado o limite máximo de cinco anos estabelecido no art. 46 da Lei 8.443/1992, de forma analógica aos ditames constantes do art. 75 do Código Penal Brasileiro.

27. Entendo que a referida decisão alcança também o caso ora sob apreciação, na medida em que estamos tratando da aplicação de penalidade administrativa por esta Corte de Contas. Os fundamentos do Acórdão 348/2016-TCU-Plenário, de relatoria do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, prestam-se a embasar sua aplicação para a penalidade de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública, conforme previsão do art. 60 da Lei 8.443/1992.

28. A esse respeito, transcrevo o seguinte trecho do Voto condutor do referido Acórdão:

> Por isso, considero de todo pertinente a ponderação do Exmo. Min. Teori Albino Zavascki, no voto vista proferido nos autos do REsp 993.658 - SC, referido no parecer da Conjur transcrito no relatório:
>
> > "(...) Não se pode deixar de considerar, com efeito, que a imposição de penas ao administrador ímprobo tem, a exemplo do que ocorre no âmbito penal, função pedagógica e intimidatória, visando a inibir novos ilícitos. Por isso mesmo se exige que tais penas devem ser adequadas, não apenas à natureza e a gravidade do ilícito, mas também à quantidade dos ilícitos cometidos: para cada fato típico autônomo, haverá apenação adequada e também autônoma, normalmente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54838311.

aplicada em processo autônomo. Ora, essa imposição de ordem jurídica, para assumir contorno real e não apenas formal, deve também se refletir no cumprimento da pena. A consequência natural é que as penas tenham cumprimento autônomo e cumulativo. Isso ocorre, sem questionamento, quando a sanção tem natureza pecuniária (multa, ressarcimento de danos). A sanção de perda do cargo, pela sua especial natureza, não comporta cumulações, já que tem caráter instantânea e cria situação consolidada definitivamente na primeira vez que é imposta. Mas, nos demais casos, a aplicação cumulativa deve ser buscada sempre que possível, sob pena de ficar frustrada a própria razão da sua aplicação."

29. Em outro trecho do mesmo Voto, o Relator foi feliz e preciso ao esclarecer que:

Constitui premissa lógica do sistema sancionatório o cumprimento integral de todas as sanções. Isso porque, se alguém tem o dever legal de não praticar determinada conduta e, ainda assim, a pratica mais de uma vez, viola a norma repetidas vezes, devendo suportar as consequências de cada transgressão.

Nesse sentido, a lição de Fábio Medina Osório (in Direito Administrativo Sancionador. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 412 e 414):

"O concurso material de ilícitos está ligado ao princípio da igualdade. Não se pode tratar igualmente os desiguais. Daí que o sujeito que comete vários ilícitos merece um tratamento naturalmente mais rigoroso do que aquele que comete menor quantidade de infrações, se estamos diante de infrações de mesma natureza.

(...) A soma dos prazos é, de certo modo, inevitável diante do concurso de ilícitos. O legislador fixa, via de regra, prazos para ilícitos autônomos. Não veda o acúmulo material, que decorre da necessidade de tratamento isonômico. Isto porque eventual interpretação que congelasse o patamar máximo dos prazos de interdições ou suspensões de direitos feriria a igualdade de tratamento aos jurisdicionados ou administrados, equiparando corruptos e administradores altamente desonestos a outros que atuam em escalas e níveis distintos, ainda que reprováveis. Haveria um estímulo ao ilícito e às injustiças decorrentes do rompimento do princípio isonômico".

A depender da natureza das reprimendas, é cabível cumprimento simultâneo, como é o caso das multas e de sanções distintas. Todavia, diante da impossibilidade material de cumprimento simultâneo, impõe-se, como regra, o cumprimento sucessivo das sanções.

30. A apuração administrativa dos pagamentos irregulares de benefícios previdenciários pelo INSS, cuja concessão irregular tenha sido perpetrada por determinado servidor daquele Instituto, em regra e quando envolve vários beneficiários, acontece em diversos processos, seja no âmbito do próprio Instituto, seja no âmbito do TCU. A opção por desmembrar tal apuração ocorre apenas em face da facilidade de reunir um número menor de beneficiários em um único processo.

31. Esse procedimento, por si só, não desnatura a conduta irregular do responsável perpetrada a cada concessão indevida de benefício previdenciário, ensejando a aplicação de penalidade de inabilitação a cada conduta que produziu prejuízo ao Erário. Em homenagem ao princípio da igualdade, não seria justo a aplicação da pena de inabilitação, pelo mesmo período, a dois responsáveis distintos que concederam benefícios irregulares a duas ou a dez pessoas, por exemplo.

32. De mais a mais, a eventual existência de diversos processos administrativos tramitando no TCU relativos a um mesmo responsável, por vezes, pode trazer traços singulares a comprometer a adequada imputação de penalidade de inabilitação em questão.

33. Na seara desta Corte de Contas, considerando a mudança de relatoria em razão da periodicidade das Listas de Unidades Jurisdicionadas (LUJ), sorteadas a cada dois anos, um mesmo responsável do INSS, cujos processos estejam a cargo de relatores distintos, pode ter suas condutas avaliadas de forma diversa, conforme juízo de cada relator, além de dificultar a completa visão da questão submetida a esta Corte e, por consequência, a dosimetria da pena mais adequada considerando a conduta do responsável bem como o montante do prejuízo causado.

34. Pelas razões que expus, entendo aplicáveis as novas regras de limitação temporal trazidas pelo Acórdão 348/2016-TCU-Plenário à penalidade administrativa de inabilitação para o exercício de cargo em comissão e função de confiança no âmbito da administração pública. É de se mencionar,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54838311.

contudo, que as disposições constantes da citada decisão balizadora devem ser amoldadas para a adequada aplicação da penalidade do art. 60 da Lei 8.443/1992.

35. Nesse sentido, a limitação temporal citada no item 9.2.4 desse **decisum** deve estar adstrita ao período máximo de oito anos, nos termos do que estabelece o art. 60 da Lei 8.443/1992. Ademais, dada as competências da Controladoria-geral da União (CGU), constantes da Lei 10.683/2003, órgão central de controle interno no âmbito do Poder Executivo, deve ela ser a responsável pela adoção das providências para o efetivo cumprimento da sanção, conforme restou assentado no item 9.2.6 da precitada decisão.

36. A par dessas considerações, alinho-me à nova jurisprudência desta Corte para entender aplicável a sanção administrativa prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992 e inabilitar o responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo período de cinco anos, mesmo já tendo ocorrido condenação de igual índole em decisão anterior deste Tribunal.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de março de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54838311.