

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, em virtude de prejuízo causado pela ex-servidora Eliana Silva e Souza referente à concessão irregular de benefícios previdenciários, no âmbito da Agência da Previdência Social localizada em Irajá, vinculada à Gerência Executiva Norte/RJ.

2. Esses benefícios impugnados ocorreram em favor de dez segurados e provocaram prejuízos aos cofres do INSS, em valores atualizados, da ordem de R\$ 2.700.000,00.

3. Regularmente citada, por meio de edital, a responsável optou por permanecer silente. Dessa forma, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, resta caracterizada sua revelia, cabendo dar prosseguimento ao processo.

4. Os beneficiários, por sua vez, não foram chamados a integrar a presente relação processual. Conforme consignou a unidade técnica, tal posicionamento está alinhado com a jurisprudência desta Corte no sentido de que a responsabilização dos segurados “*dependerá da comprovação de que, seja por dolo ou culpa, concorreram para a prática do ato fraudulento*” (peça 41, p. 1 - 2).

5. Transcrevo a seguir trechos do voto condutor do Acórdão 1.715/2015-Plenário, que esclarece a tese jurisprudencial adotada por este Tribunal:

“[Mediante] ... o voto condutor do Acórdão 859/2013-Plenário, ... foi tratada situação semelhante e afastou-se a responsabilidade dos segurados:

‘De forma geral, a despeito de constarem como beneficiários das aposentadorias e pensões, não há elementos nos autos que demonstrem a ação em conluio com os servidores do INSS ou mesmo que tenham recebido, de fato, valores referentes a essas concessões. Os elementos disponíveis permitem apenas caracterizar a participação dos agentes da autarquia e a utilização de documentação incompleta apresentada pelos segurados para efetivar os ilícitos.’

13. Naqueles autos, o Ministério Público junto ao TCU efetuou as seguintes ponderações:

‘19. Veja-se que o simples fato de solicitar a aposentadoria sem ter tempo suficiente para tanto não é irregularidade de per si, nem configura fraude por parte do peticionário, pois cabe ao INSS examinar a documentação apresentada e indeferir o benefício quando não satisfeitos os requisitos legais. Caso estivesse comprovada a participação desse grupo de pessoas, seja pela forja da documentação, seja pelo pagamento aos servidores do INSS para a inclusão de tempo de serviço inexistente, ou qualquer outra hipótese de fraude, poderiam e deveriam ser incluídos como responsáveis solidários na TCE. Não é, todavia, o que se apurou neste processo, não havendo elementos outros senão única e exclusivamente a inadequação dos respectivos tempos de serviços para a obtenção das aposentadorias, o que não se afigura suficiente para torná-los responsáveis perante o TCU.’

...

16. Em suma, o que se verifica é que, na ausência de elementos descritivos da conduta dos beneficiários, não estão presentes os pressupostos para atrair a jurisdição desta Corte de Contas sobre esses particulares (§ 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992). Ademais, esses particulares não estão sujeitos ao regime jurídico administrativo, como estão aqueles que celebram contratos com a administração pública.

17. Tal entendimento também foi adotado mediante os Acórdãos Plenário 2.449/2013, 2.553/2013, 3.038/2013, 3.112/2013, 3.626/2013, 3627/2013 e 3628/2013.

18. Não é demais lembrar que se está a tratar aqui apenas do ressarcimento das importâncias recebidas indevidamente, pois o benefício previdenciário em si já foi suspenso pelo INSS. Também não se está a afirmar que não deve haver a devolução por parte dos beneficiários das importâncias impugnadas, mas sim que essa busca de ressarcimento deve ocorrer nas instâncias adequadas, em regra, mediante a competente ação de ressarcimento perante o Poder Judiciário.

19. Ademais, para realçar a necessidade de avaliação da conduta dos beneficiários, rememoro que esta Corte de Contas vem se deparando com as mais diversas situações envolvendo a participação desses particulares em fraudes previdenciárias. Desses casos, pode-se extrair a conclusão de que a fraude em nome do beneficiário não necessariamente implica que ele tenha participado de qualquer esquema de ilicitude ou até mesmo se beneficiado dos recursos. Como exemplo, cito as situações apuradas mediante os Acórdãos Plenário 325/2013, 509/2013, 2.158/2013, 3.400/2013 e 3.651/2013, quando se verificou a utilização indevida de nomes dos beneficiários sem que eles sequer tivessem tido conhecimento do fato.

20. Não há óbices, por certo, para que esta Corte de Contas responsabilize os segurados quando houver elementos comprobatórios de que eles incorreram na prática de condutas ilícitas, como ocorreu mediante os Acórdãos Plenário 859/2013, 2.299/2013 e 725/2014.

21. Mesmo que assim não fosse, ou seja, que se entenda haver jurisdição desta Corte na espécie, não se pode deixar de observar que, quando o TCU aprecia as concessões de reforma, aposentadoria e pensão, de acordo com o Enunciado de Súmula 106, dispensa a devolução das importâncias recebidas indevidamente de boa-fé. Ou seja, mediante interpretação analógica dessa jurisprudência, até porque ambos os casos tratam de alimentos, caberia apreciar a boa-fé dos beneficiários para se aferir a pertinência de ser determinada a devolução dos valores questionados.

22. Essa análise resta, contudo, prejudicada nos presentes autos ante a ausência de elementos descritivos da conduta desses beneficiários. A possibilidade de saneamento dos autos, por sua vez, restaria não recomendada ante o grande espaço de tempo já transcorrido - cerca de 11 anos - e as previsíveis dificuldades para tanto e poucas possibilidades de sucesso. Até porque o levantamento das condutas desses beneficiários, no mais das vezes, somente seria possível mediante prova testemunhal (inaplicável perante o TCU), pois se vislumbra serem raros os casos em que se poderão obter documentos diversos daqueles já constantes dos autos.

23. Registro, outrossim, que o INSS vem adotando medidas administrativas e judiciais para a recuperação dos valores pagos indevidamente a título de benefícios previdenciários. No âmbito judicial, com a possibilidade de produção de prova testemunhal e outros meios de prova não aplicáveis no âmbito desta Corte, crê-se que haverá maiores condições para se averiguar a pertinência de se responsabilizar os beneficiários."

II

6. Conforme consta do Relatório do Processo Administrativo Disciplinar nº. 35301.006170/2008-53 (peça 1, p. 18-35), os benefícios irregulares "via de regra foram concedidos pela servidora envolvida, deixando de observar a Legislação Previdenciária" (p. 27), por meio do "uso de vínculos empregatícios inexistentes e deferimento irregular de período especial" (p.18).

7. Conforme consignou a unidade técnica, as conclusões e provas constantes do citado relatório são suficientes para atribuir à Sra. Eliana Silva de Souza a responsabilidade pelo débito apurado nos autos. Assim, com base em “*elementos substanciosos quanto à materialidade e autoria dos ilícitos*”, a comissão responsável pelo processo disciplinar, conclui que a ex-servidora infringiu os incisos I, III e IX do art. 116; e IX e XV do art. 117 da Lei 8112/1990. Acolhendo proposta dessa comissão, o Ministro de Estado da Previdência Social aplicou à responsável a pena de demissão.

8. Em assim sendo, entendo que a responsável deve ser condenada em débito pelas quantias objeto das citações e ter as suas contas julgadas irregulares com fundamento no art. 16, inciso III, alínea "d", da Lei 8.443/1992.

9. Há de se ressaltar a inexistência de elementos que possam configurar a boa-fé da responsável, o que sugere o imediato julgamento das presentes contas, conforme o art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU.

10. No tocante à proposta de aplicação de sanção à Sra. Eliana Silva de Souza, observo que este Tribunal consolidou seu entendimento, por meio de incidente de uniformização de jurisprudência, julgado no âmbito do TC nº 030.926/2015-7, no sentido de que a pretensão punitiva desta Corte de Contas subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (Acórdão nº 1.441/2016 – Plenário).

11. Aplicando tal entendimento ao caso vertente, observo a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte, uma vez que os fatos geradores dos débitos aconteceram em datas anteriores a dez anos da citação da responsável, que se deu em 18/4/2018, por meio de edital publicado no DOU (peça 30).

12. Pelas mesmas razões, deixo de acolher a proposta da unidade técnica 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.

Ante o exposto, acolho na essência os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de julho de 2018.

BENJAMIN ZYMLER
Relator