



TC 018.552/2020-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Gerência Executiva do INSS no Rio de Janeiro/Norte

Responsável: Eliana Silva (CPF: 570.551.227-91)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar, de citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Eliana Silva (CPF: 570.551.227-91), em razão de habilitação e concessão de aposentadoria, mediante a inserção de dados fictícios no sistema, com a inserção de períodos de atividade indevidos no tempo de serviço/contribuição no âmbito da Agência de Previdência Social Irajá, vinculada à Gerência Executiva do INSS do Rio de Janeiro-Norte/RJ (GEXRJNORTE).

HISTÓRICO

2. Em 10/10/2018, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 4). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2042/2018.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).

4. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório de tomada de contas especial 37367.003008/2018-46 (peça 78), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 306.486,41, imputando-se a responsabilidade a Adilson Lopes, Abelardo da Silva Carmo, Agaba Ribeiro Bessa, Aidilson Pereira Caminha, Alex Cid Coelho, Aluizio de Barros Souza, Amilton Cazimiro Fernandes, Antonia Augusta de Oliveira Campos, Ari Amaral da Fonseca, Armando Ribeiro Pinho, Cleusa Caetano de Queiroz e Cleusa Maria da Costa Lanconi, na condição de beneficiários, e Eliana Silva, ex-servidora do INSS responsável pela concessão irregular dos benefícios, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 30/4/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria 2042/2018 (peça 81), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria 2042/2018 e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 82 e 83).

7. Em 6/5/2020, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o



encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 84).

8. Na primeira instrução (peça 86), verificou-se a ausência de documentos que registrem os atos praticados por Eliana Silva (CPF:570.551.227-91) que importaram na concessão irregular dos benefícios do INSS a Amaro Dias Pacheco, NB: 42/107.039.104-0, e Brás Luciano Browne, NB: 42/103.020.904-6, objeto do processo de TCE/INSS 35027.000252/2018-52.

8.1. Assim, entende-se que se deve promover, para a devida configuração da autoria dos atos impugnados, diligência junto ao INSS para que se proceda a juntada, aos presentes autos, dos mencionados documentos.

9. Em resposta à diligência promovida pela Seproc (peça 89), o INSS apresentou, em 22/6/2020, tempestivamente, documentos relativos às concessões dos benefícios pagos em favor dos beneficiários a seguir, suprimindo a demonstração de autoria solicitada:

- a) Amaro Dias Pacheco, NB: 42/107.039.104-0, peça 95;
- b) Brás Luciano Browne, NB: 42/103.020.904-6, peça 92.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

10. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação da responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 15/5/2000, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

10.1. Eliana Silva [de Souza], por meio de Notificação prévia no PAD por editais de 2008, peça 7, p. 2, item 3.1; notificação por edital para defesa no PAD de 9/12/2008, peça 7, p. 3, item 3.3; edital de cobrança administrativa de 15/2/2012, peça 12, p. 3; edital de notificação da CTCE de 10/10/2018, peça 31, p. 2-3.

Valor de Constituição da TCE

11. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 é de R\$ 980.542,11, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

12. Informa-se que foi encontrado processo no Tribunal com a mesma responsável:

Responsável	Processos
Eliana Silva	008.297/2018-5 [TCE, aberto, "Tomada de Contas Especial nº 37367.000334/2017-91 instaurado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS - no âmbito da Gerência Executiva do INSS no Rio de Janeiro - Norte, em razão do prejuízo causado por fraude na concessão/manutenção de benefícios previdenciários (Processo Administrativo Disciplinar - PAD nº 37367.006170/2008-53)"] 014.929/2017-1 [TCE, aberto, " Tomada de Contas Especiais por prejuízo causado por servidor público (37367.000125/2017-47)"] 024.781/2016-9 [TCE, aberto, " Prejuízo causado por fraude na concessão/manutenção de benefícios previdenciários (37367.000797/2016-71 Volumes: 8) "]



	018.722/2020-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão de benefícios previdenciários de aposentadoria indevidas a segurados que não preenchiam os requisitos para obtenção dos mesmos, considerando vínculos inexistentes. (nº da TCE no sistema: 2612/2018)"] 029.020/2020-4 [CBEX, aberto, "Cobrança executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-2.200-36/2019-PL referente ao TC 024.781/2016-9"] 018.724/2020-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão de dezenas de benefícios previdenciários - aposentadorias por tempo de contribuição, onde o agente habilitador/concessor procedeu ao deferimento dos benefícios considerando vínculos empregatícios inexistentes, e ou/ deferiu a conversão irregular de período de trabalho especial, tudo sem efetuar as pesquisas necessárias. Ausência de requerimento ou procuração para obtenção de aposentadoria. (nº da TCE no sistema: 283/2019)"] 037.245/2019-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão de bens, dinheiros ou valores públicos, Habilitação e concessão de dezenas de benefícios previdenciários - aposentadorias por tempo de contribuição, onde o agente habilitador/concessor procedeu ao deferimento dos benefícios considerando vínculos empregatícios inexistentes, e ou/ deferiu a conversão irregular de período de trabalho especial, tudo sem efetuar as pesquisas necessárias. Ausência de requerimento ou procuração para obtenção de aposentadoria. (nº da TCE no sistema: 210/2019)"]
--	---

13. Apesar de ter sido verificada a existência de outros processos em desfavor de Eliana Silva em tramitação nesta Casa (cf. Quadro 1 acima), considera-se não ser conveniente o apensamento do presente processo a qualquer um deles, tendo em vista que tal apensamento não atenderia a expectativa de racionalização administrativa, pois nenhum dos processos identificados alcança todos os responsáveis solidários do presente processo. Assim sendo, eventual apensamento só redundaria em um incremento de complexidade no desdobramento desses processos, com ampliação do rol de responsáveis solidários em relações diferentes de solidariedade por débitos diferentes.

14. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

15. Apesar de o tomador de contas haver incluído Adilson Lopes, Abelardo da Silva Carmo, Agaba Ribeiro Bessa, Aidilson Pereira Caminha, Alex Cid Coelho, Aluizio de Barros Souza, Amilton Cazimiro Fernandes, Antonia Augusta de Oliveira Campos, Ari Amaral da Fonseca, Armando Ribeiro Pinho, Cleusa Caetano de Queiroz e Cleusa Maria da Costa Lanconi como responsáveis neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, conclui-se que suas responsabilidades devem ser excluídas, uma vez que não há evidências de que tenham tido participação na irregularidade aqui verificada.

15.1. A insuficiência probatória foi o fundamento invocado pelo TCU para, em grau de recurso, excluir da relação processual segurados da previdência arrolados como responsáveis, entendendo que não havia nos autos elementos que indicassem a participação deles nas fraudes perpetradas em posto do Seguro Social. Cabe transcrever excertos do voto condutor ao Acórdão 2415/2004-TCU-Primeira Câmara, da relatoria do Ministro MARCOS BEMQUERER COSTA, que bem elucidam a questão:



5. Outrossim, compulsando os autos, constata-se que os aludidos beneficiários foram incluídos como responsáveis nesta TCE, muito embora não tenham sido colhidas provas ou elementos que denotassem a participação individual de cada qual no ilícito então apurado, ou mesmo caracterizassem a má-fé por parte destes no episódio em comento.

6. Com efeito, não vislumbro no Relatório, no Voto ou mesmo no Acórdão em apreço qualquer menção à conduta comissiva ou omissiva por parte dos beneficiários para o cometimento do ilícito, e que, ante a sua condição de estranhos à Administração Pública e ao serviço público, poderia lhes alçar à qualidade de responsáveis no processo. Pelo que pude depreender dos autos, estes aparecem como responsáveis única e exclusivamente por terem sido favorecidos com as aposentadorias indevidas, sem que se tenha apurado a correspondente participação de cada qual na fraude em foco.

(...)

9. É importante perceber que não há nestes autos sequer indícios de má-fé dos beneficiários com as aposentadorias irregulares, ou de que estes hajam concorrido de forma culposa ou dolosa para o dano ao erário em apreço, circunstância essa, sim, que poderia trazê-los para a esfera de competência do TCU, a teor do art. 1º, inciso I, da Lei n. 8.443/1992.

10. Ressalte-se que em situações análogas, nas quais também não restou comprovada nos respectivos inquéritos administrativos a má-fé dos beneficiários ou a sua participação na fraude, o Tribunal tem adotado medidas como a exclusão de sua responsabilidade, deixando de proceder ao julgamento de suas contas (Acórdão 13/1993 - TCU - Segunda Câmara), ou mesmo o julgamento pela regularidade, com ressalva, das contas dos responsáveis (Acórdãos ns. 219/1997 e 137/1998, ambos do Plenário).

15.2. De igual modo, no julgamento do TC 014.555/2010-7, proferido na Sessão de 10/4/2013, o Plenário decidiu excluir 24 segurados da relação processual, também sob a alegação da ausência de provas capazes de evidenciar a participação deles na fraude. A orientação ali sufragada decorreu do acolhimento do parecer do MP/TCU, representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, cuja solidez da fundamentação recomenda a reprodução de trechos que interessam ao caso concreto (Acórdão 859/2013 – TCU – Plenário, Relator Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO):

11. Outra questão importante a ser examinada se refere à conduta dos segurados em prol da fraude. É que as irregularidades atribuídas aos beneficiários não dizem respeito à gestão de convênios ou outros ajustes nos quais eles atuam como gestores de recursos públicos e assumem para si a responsabilidade de prestar contas dos valores por ela recebidos.

12. Ao contrário, esses responsáveis eram simples cidadãos que requereram benefícios previdenciários em um posto de atendimento do INSS, sem que tivessem implementado todos os requisitos para tanto. Não se produziu, nos autos, prova de que eles tenham atuado ativamente para a consecução da fraude, circunstância que poderia atraí-los à jurisdição do TCU, na forma do art. 16, § 2º, alínea 'b', da Lei Orgânica do TCU.

13. Desse modo, em hipóteses como essas, não se aplica o brocardo tão utilizado em sede processos de contas de que compete ao gestor público e/ou responsável comprovar a boa e regular aplicação dos recursos que lhe foram confiados, pois nenhum recurso público foi repassado a esses segurados a título de acordo, convênio ou outro instrumento congênere.

14. Não tendo os segurados a obrigação ordinária de prestar contas, eventual irregularidade causadora de prejuízo ao erário a eles imputada mediante ação ou omissão deve ser provada por quem alega, nos termos do art. 333, inciso I, do Código de Processo Civil, a saber:

‘art. 333. O ônus da prova incumbe:

I - ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito;’

15. Desse modo, as ocorrências irregulares supostamente causadas pelos responsáveis segurados deveriam estar cabalmente provadas nestes autos de Tomada de Contas Especial, sob pena de insuficiência documental para emissão de julgamento pela Corte de Contas com base em elementos de provas. Veja-se que a própria unidade instrutiva reconhece, em relação a um deles, que o nome dela teria sido utilizado pela quadrilha que atuava no posto do INSS e que ela não teria participado da irregularidade em si.



16. A nosso ver, essa mesma conclusão é válida para todos os demais, eis que não há no feito quaisquer elementos de prova indicando o conluio dos segurados na concessão fraudulenta dos benefícios, ou mesmo de que tenham, efetivamente, percebido o benefício indevido em suas contas bancárias.

17. Outrossim, não há nem mesmo indícios de que os tempos de serviço impugnados pelo INSS tenham sido informados de má-fé por esses beneficiários, uma vez que a quadrilha que atuava no Posto da Penha agia de forma a conceder benefícios com a inclusão de tempos fictícios, sem que se possa afirmar que houve solicitação nesse sentido por parte dos segurados.

(...)

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 (grifamos).

15.3. Não destoam desse raciocínio os fundamentos colhidos da sentença criminal referida pela Secex/SC, no âmbito da instrução do TC 009.929/2012-6, da relatoria do Exmo. Ministro BENJAMIM ZYMLER, que trata de tomada de contas especial instaurada pelo INSS em razão da concessão irregular de benefício de aposentadoria, na Agência da Previdência Social em Lages/SC. Apesar de a sentença absolutória proferida pelo Juízo Federal da Circunscrição Judiciária de Lages/SC dizer respeito às circunstâncias próprias do caso analisado, é oportuno conferir a análise de culpabilidade efetuada pelo magistrado, particularmente quanto à necessidade declinada na decisão de que a condenação do réu dependeria da comprovação de alguma ligação existente entre o segurado e o servidor que concedeu a aposentadoria irregular. Transcrevem-se, a seguir, os excertos da sentença destacados pela Secex/SC na sua instrução para justificar a exclusão do segurado da relação processual (peça 48, p. 18 e 19 do TC 009.929/2012-6), *in verbis*:

(...) apesar de existirem fortes indícios de irregularidades na concessão do benefício, esses devem, todavia, serem atribuídos ao INSS e seus servidores que, ao analisarem o pedido do réu e instruírem seu procedimento administrativo, não tomaram os cuidados necessários – para não dizer que agiram de má-fé – na verificação das atividades do réu, e, em consequência, não observaram que ele não tinha direito ao cômputo desse período como especial e respectiva aposentadoria concedida.

Considerando-se o conjunto probatório coligido, a conduta do réu não pode ser enquadrada no tipo penal de estelionato, pois, pelo apurado, apenas formulou um pedido administrativo de aposentadoria por tempo de serviço ao INSS, sem restar comprovado o emprego de engodo para induzir ou manter a vítima em erro.

De fato, apesar e existirem indícios de irregularidades na concessão do benefício, não restou demonstrado o liame causal entre o pedido formulado pelo réu e a concessão irregular, ou seja, não há nos autos prova de que o benefício foi concedido irregularmente porque o ora denunciado estava de conluio com a servidora do INSS para tal desiderato.

(...)

Portanto, não havendo prova nos autos que demonstre que o réu Moacir tenha empregado meio fraudulento para conseguir vantagem econômica ilícita, não subsiste a prática do delito de estelionato contra a previdência social, devendo, destarte, ser o réu absolvido ante a falta de provas.

15.4. No mesmo sentido, a Primeira Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Rio de Janeiro, ao prover parcialmente apelo interposto contra decisão do 8º Juizado Especial Federal no Rio de Janeiro – RJ, determinou ao INSS que se abstinhasse de cobrar do segurado a devolução dos valores pagos a ele a título de aposentadoria, por tempo de contribuição, ao argumento de que não havia nos



autos elementos comprobatórios da atuação do autor, por conduta comissiva ou omissa, no sentido de induzir o erro da Administração (peça 26 do TC 044.598/2012-2). Eis a ementa do julgado:

EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. RESTABELECIMENTO DE APOSENTADORIA CANCELADA ADMINISTRATIVAMENTE APÓS PROCEDIMENTO DE AUDITORIA INTERNA. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TEM O PODER-DEVER DE REVER SEUS PRÓPRIOS ATOS. BENEFÍCIO CORRETAMENTE INTERROMPIDO. DEVOLUÇÃO DAS QUANTIAS PAGAS. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ. PRESUNÇÃO. RECURSO DO AUTOR PARCIALMENTE PROVIDO TÃO SOMENTE PARA DETERMINAR QUE O INSS SE ABSTENHA DE COBRAR A DEVOLUÇÃO DOS VALORES.

Cuida-se de Ação na qual o autor postula a condenação do INSS na obrigação de proceder ao restabelecimento da aposentadoria por tempo de contribuição integral NB 42/120138981-7, cuja DIB (data de início do benefício) foi fixada em 22 de novembro de 2001, suspensa em dezembro de 2002, ante suposta irregularidade identificada pelo Setor de Auditoria. Pugna, subsidiariamente, na hipótese de improcedência do pedido de restabelecimento, seja declarada a obrigação da autarquia em se abster de cobrar quaisquer valores a título de ressarcimento das prestações adimplidas, já que verba de caráter alimentar, recebida de boa-fé. Eventualmente improcedente também este último pedido, seja declarado o direito à devolução dos valores recebidos através de consignação em aposentadoria que porventura venha a ser futuramente concedida pelo INSS.

Decido.

No que tange ao restabelecimento do benefício, com fulcro nos artigos 46, da Lei 9.099/95, e 37, do R1TR/SJRJ, reporto-me aos termos da sentença prolatada, os quais ficam adotados como razão de decidir pelo desprovidimento desse pleito autoral.

Sobre os valores recebidos pelo segurado a título de benefício indevidamente concedido, afastado o recebimento de má-fé, uma vez que a presunção milita em favor de sua antítese. Dos autos, à toda evidência, não constam documentos que demonstrem que o autor tenha induzido, por conduta comissiva ou omissiva, o erro da administração, a qual conta com órgão técnico altamente especializado para análise na concessão de benefícios.

Ante o exposto, DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso tão somente para determinar que o INSS se abstenha de cobrar do segurado a devolução dos valores pagos a ele a título de aposentadoria por tempo de contribuição indevidamente concedida (NB42/120138981-7).

(...). (grifamos)

15.5. Há outro conjunto de julgados do TCU, da relatoria do Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, em que o Relator também se ressentiu da presença de elementos que permitissem a correta identificação e qualificação dos responsáveis arrolados em TCEs envolvendo fraudes em benefícios previdenciários. Nesses casos, decidiu-se pela condenação em débito apenas do servidor comprovadamente envolvido nos ilícitos e por não se prosseguir na apuração de responsabilidades dos demais sujeitos inicialmente instados a figurar na relação processual, haja vista que os custos relacionados à restituição dos autos à origem, para a realização de providências saneadoras, não se justificavam em termos de benefícios de controle (Acórdãos 1201/2011, 427/2012, 789/2012, 2580/2012, 325/2013, 509/2013, todos do Plenário deste Tribunal).

15.6. No voto proferido no TC 014.055/2010-4, que orientou a decisão adotada no Acórdão 2.580/2012-TCU-Plenário, o Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO assim concluiu sua manifestação:

Portanto, tendo em vista o alto custo de identificação e localização de terceiros participantes dos ilícitos, defronte da baixa expectativa de sucesso na cobrança dos valores devidos, bem como que ao credor (a União, em última instância) é facultado desconsiderar a solidariedade, à sua conveniência, entendo que, nesta situação, a responsabilização fique restrita ao ex-servidor (...).

15.7. Em outra decisão sobre o tema, proferida nos autos do TC 044.693/2012-5, na sessão de 4/9/2013, o Plenário desta Corte entendeu que o segurado não deveria responder pelo débito apurado em sede de TCE instaurada pelo INSS, acompanhando, naquela assentada, a manifestação do Ministro-



Relator BENJAMIN ZYMLER, secundado pelo representante do Ministério Público junto ao TCU, no sentido de que os autos careciam de “elementos descritivos da conduta” do segurado que possibilitassem imputar-lhe responsabilidade pela concessão irregular de benefício previdenciário (Acórdão 2.369/2013-TCU-Plenário).

15.8. O traço comum dos julgados mencionados refere-se ao reconhecimento da precariedade do acervo probatório neles apontada quanto à apuração da conduta dos segurados no cometimento das fraudes. Referidos precedentes revelam que não é algo incomum a insuficiência de elementos probatórios no processo para respaldar eventual condenação dos segurados.

15.9. O INSS indicou a situação irregular dos segurados em virtude de terem sido beneficiários de concessão de benefícios previdenciários sem atendimento às exigências normativas então vigentes, mas não caracterizou a atuação desses segurados que tenha contribuído para a perpetração dessa irregularidade (v. peça 10 e 11).

15.10. A despeito da presunção de veracidade das apurações procedidas pelo INSS, verifica-se que no âmbito dessas averiguações não há uma preocupação específica quanto à análise da conduta dos beneficiários, no sentido de demonstrar que agiram de forma culposa ou dolosa nos atos fraudulentos perpetrados pelos ex-servidores. Esse aspecto também não fugiu aos olhos do Ministério Público junto TCU, representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, nos termos do parecer emitido nos autos do TC 023.254/2012-2 (apreciado por meio do Acórdão 3626/2013-TCU-Plenário, em Sessão Extraordinária de 10/12/2013, consoante o Voto do relator, Min. BENJAMIN ZYMLER, que adotou a posição do *Parquet*).

15.11. Convém trazer à colação trechos do citado parecer do MP/TCU, na medida em que retrata com propriedade a insuficiência das investigações levadas a efeito pelo INSS quanto à avaliação da culpabilidade dos segurados, a dificuldade de comprovação dos vínculos empregatícios pelo segurado, em virtude do extravio dos documentos originais da concessão no âmbito da Autarquia, bem como o entendimento que vem sendo adotado pelo TCU nos processos de tomada de contas especial originários do INSS quando não há prova de participação - culposa, pelo menos - do segurado.

5. Com efeito, os processos de auditorias, de sindicâncias e outros disciplinares desenvolvidos pelo INSS em nenhum momento cuidaram de verificar as condutas dos beneficiários, ou mesmo o grau de participação ou de responsabilidade destes nas fraudes cometidas.

6. Aliás, oportuno observar que algumas das irregularidades atribuídas aos aposentados foram por eles posteriormente elididas (peça n.º 1, pp. 188 e 318, peça n.º 4, pp. 72 e 174), demonstrando, ao menos, uma incerteza nas conclusões do INSS acerca da contagem de tempo indevido e também, por outro lado, revelando uma dose de boa fé desses segurados, os quais entregaram seus documentos originais aos prepostos do Instituto e, sem que tenham dado causa ou contribuído para tanto, não mais tiveram acesso a eles, dado o extravio ocorrido no seio da instituição. Portanto, esses beneficiários foram instados a comprovar os vínculos empregatícios e os recolhimentos previdenciários passados, apesar da privação documental ocorrida por falha do INSS, alheia à vontade deles.

7. A título de exemplo, cite-se a situação do Senhor Alfonso Dias Alvares, em relação ao qual foram impugnados os recolhimentos previdenciários de 17/02/1967 a 30/10/1975 e de 01/11/1975 a 30/04/1998. Em sua defesa administrativa, o segurado logrou comprovar documentalmente o efetivo tempo de contribuição de 01/12/1975 a 31/12/1997 (cerca de 22 anos de recolhimento), donde se conclui que os indícios do INSS sobre a fraude em si não eram absolutos ou inquestionáveis, mas apenas sugestivos ou indicativos. Quanto aos segurados em si, essas presunções de participação na fraude sequer foram feitas, impedindo que se atribua a esses qualquer corresponsabilidade no ilícito e, conseqüentemente, pelo débito.

8. A propósito, verificamos também que o presente caso é bastante similar àquele apreciado no bojo do TC 044.693/2012-5, no qual nos manifestamos pelo arquivamento do feito, ante a ausência dos



pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do RI/TCU, e, alternativamente, pela exclusão da segurada do INSS da relação processual, por não ter restado comprovada a sua participação na fraude.

9. Por ocasião do julgamento da TCE acima mencionada, o eminente Relator, Ministro Benjamim Zymler, acolheu parcialmente os fundamentos lançados em nosso parecer, no sentido de excluir a responsabilidade da segurada do INSS (v. Acórdão n.º 2.369/2013 – TCU – Plenário), ante a ausência de comprovação de que tenha participado da fraude na concessão do benefício previdenciário.

10. De outro turno, Sua Excelência se alinhou ao encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica no tocante à irregularidade das contas do servidor do INSS que cometeu as fraudes, com a sua consequente condenação ao pagamento do débito e aplicação de multa.

11. Dessa forma, tendo em vista a similaridade do contexto fático destes autos com o precedente acima mencionado, no qual não se encontram documentos suficientes para atribuir participação na fraude aos beneficiários do INSS, para com isso atraí-los ao polo passivo desta TCE, e rendendo homenagens aos sólidos fundamentos lançados pelo Ministro Benjamim Zymler no voto condutor do Acórdão n.º 2.369/2013 – Plenário, esta representante do Ministério Público se manifesta pela exclusão dos segurados da relação processual e pela irregularidade das contas da Senhora Sueli Okada, com a sua condenação ao pagamento do débito apurado nos autos, aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992 e demais providências pertinentes.

15.12. Vale transcrever, ainda nesse contexto, trechos do Voto do Exmo. Sr. Relator BENJAMIM ZYMLER exarado nos autos do TC 023.254/2012-2 (peça 127 do TC 023.254/2012-2), que confirma sua concordância com o posicionamento do Ministério Público junto ao TCU:

8. Quanto aos beneficiários, entendo que devem ser excluídos da presente relação processual, consoante as seguintes ponderações do Ministério Público junto ao TCU:

4. Com as devidas vênias, **não há como se extrair das apurações internas no âmbito do INSS quaisquer elementos que permitam concluir pela existência de conluio entre os segurados e a então servidora do Instituto.**

5. Com efeito, os processos de auditorias, de sindicâncias e outros disciplinares desenvolvidos pelo INSS em nenhum momento cuidaram de verificar as condutas dos beneficiários, ou mesmo o grau de participação ou de responsabilidade destes nas fraudes cometidas.

... não se encontram documentos suficientes para atribuir participação na fraude aos beneficiários do INSS, para com isso atraí-los ao polo passivo desta TCE (grifamos)

15.13. Nesse quadro, ante a similaridade do contexto fático-probatório destes autos com o que se verificou no TC 014.555/2010-7 e no TC 023.254/2012-2, caracterizados, sobretudo, pela falta de elementos que comprovem a atuação culposa ou dolosa dos segurados em conluio com o ex-servidor envolvido nas irregularidades em apreço, impõe-se aplicar ao caso concreto a mesma solução a que chegou o TCU quando da prolação do Acórdão 859/2013-TCU-Plenário e 3.626/2013-TCU-Plenário, no sentido de excluir os segurados da relação processual.

15.14. Não faz sentido, portanto, realizar a citação dos segurados, quando, na análise preliminar, já for possível identificar a ausência de provas capazes de evidenciar que eles agiram em conluio com autores das fraudes. Assim o é porque, encerrada a etapa de instrução, todos os custos e esforços inerentes ao chamamento dos segurados e análise de suas alegações já teriam sido absorvidos pela estrutura do TCU, inclusive, com repercussões para a efetividade da decisão a ser proferida, haja vista que a multiplicidade de responsáveis, regra geral, estende demasiadamente o tempo de instrução.

15.15. O fato de remanescer no processo somente um dos devedores solidários, em virtude da exclusão superveniente dos demais, e a cobrança prosseguir apenas em relação ao que permaneceu nos autos, é matéria que já foi pacificada pela jurisprudência da Corte, segundo a qual o benefício legal da solidariedade milita em favor do credor, a quem cabe exigir a dívida por inteiro de um ou de todos os devedores solidários. Faculta-se ao devedor que se sentir prejudicado ajuizar eventual ação regressiva.



A esse respeito, a Ministra Ana Arraes, no voto que proferiu no TC 016.698/1999-1, julgado pelo Acórdão 758/2013-TCU-Primeira Câmara, assinalou que:

15.16. A solidariedade passiva é instituída em favor do credor, que pode exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida. Assim, conforme precedentes desta Casa, a impossibilidade de cobrança de alguns dos devedores não gera óbice a que seja imputada responsabilidade exclusivamente aos devedores remanescentes, os quais, se assim entenderem, podem entrar com a ação regressiva cabível (acórdão do Plenário 789/2012 e 598/2009, dentre outros).

15.17. Nessa fase processual, portanto, parece mais apropriado proceder apenas à citação da ex-servidora em questão, o qual responde por todos os débitos apurados pelo INSS, não cabendo, portanto, para o arquivamento desta TCE em relação às dívidas possivelmente abaixo do valor fixado no art. 6º, inc. I, da IN-TCU 71/2012, atualizado pelo art. 1º da IN-TCU 76/2016 (R\$ 100.000,00), uma vez que o somatório dos débitos supera o valor de alçada estabelecido na referida norma (v. item 9 acima), de maneira que a decisão formal sobre a exclusão dos segurados e dos demais terceiros responsáveis da relação processual seja postergada para quando da deliberação de mérito.

16. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa à agente responsabilizada na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item “Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, subitem “Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa”.

17. Entretanto, a responsável não apresentou justificativas suficientes para elidir a irregularidade e não recolheu o montante devido aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, razão pela qual sua responsabilidade deve ser mantida.

18. De acordo com as análises empreendidas nesta fase instrutória, a irregularidade descrita no relatório do tomador, bem como as respectivas condutas identificadas, que deram origem a esta TCE, podem ser mais bem descritas da forma que se segue. A estrutura adotada nesta instrução reflete a matriz de responsabilização (peça logo anterior a esta nos autos do processo):

18.1. **Irregularidade 1:** concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço e de contribuições individuais), considerando:

19. a) a habilitação de benefícios sem comprovação de requerimento do segurado ou de ter havido exigência de apresentação de procuração, considerando a não localização do processo original, deixando-se de comprovar a ocorrência de formalização do processo de concessão de aposentadoria em relação a (Relatório Conclusivo do PAD, peça 7, p. 11, item 4.1.1):

a.1) Abelardo da Silva Carmo, NB: 42/107.209.701-7 (relatório de auditoria, peça 10, p. 1);

a.2) Adilson Lopes, NB: 42/107.643.151-5 (relatório de auditoria, peça 10, p. 4);

a.3) Agaba Ribeiro Bessa, NB: 42/106.601.107-6 (relatório de auditoria, peça 10, p. 7, item 1);

a.4) Aidilson Pereira Caminhua, NB: 42/107.643.104-3 (relatório de auditoria, peça 10, p. 10, item 1);

a.5) Alex Cid Coelho, NB: 42/106.184.301-4 (relatório de auditoria, peça 10, p. 13, item 1);

a.6) Aluizio de Barros Souza, NB: 42/107.209.968-0 (relatório de auditoria, peça 10, p. 16);

a.7) Amaro Dias Pacheco, NB: 42/107.039.104-0 (relatório de auditoria, peça 10, p. 47);

a.8) Amilton Cazimiro Fernandes, NB: 42/107.039.092-2 (relatório de auditoria, peça 10, p. 38);

a.9) Antônio Augusta de Oliveira Campos, NB: 42/106.601.098-3 (relatório de auditoria,



peça 10, p. 35);

a.10) Ari Amaral da Fonseca, NB: 42/103.020.905-4 (relatório de auditoria, peça 10, p. 22, item 1);

a.11) Armando Ribeiro Pinho, NB: 42/106.460.437-1 (relatório de auditoria, peça 10, p. 19);

a.12) Brás Luciano Browne, NB: 42/103.020.904-6 (relatório de auditoria, peça 10, p. 50);

a.13) Cleusa Caetano de Queiroz, NB: 42/106.601.010-0 (relatório de auditoria, peça 10, p. 41);

a.14) Cleusa Maria da Costa Lanconi, NB: 42/106.835.329-5 (relatório de auditoria, peça 10, p. 44);

b) o registro de vínculos empregatícios e períodos inexistentes na composição do tempo de serviço/contribuição, conforme a seguir (Relatório Conclusivo do PAD, peça 7, p. 1, item II, p. 11, item 4.1):

b.1) Abelardo da Silva Carmo, NB: 42/107.209.701-7: em relação às empresas (cf. relatório de auditoria, peça 10, p. 2-3, itens 6 e 6.1):

b.1.1) Hotéis Reunidos S/A, período de 2/1/1961 a 30/3/1966;

b.1.2) Assos dos Empregados no Com. RJ, período de 1º/4/1966 a 28/5/1972;

b.1.3) Construtora Ecar Ltda., período de 2/6/1975 a 30/7/1979;

b.1.4) Eubem Eng Ltda., período de 5/8/1979 a 30/9/1985;

b.1.5) Monte Verde Eng. Com. Ind. Ltda., período de 3/10/1985 a 30/11/1989;

b.1.6) Construtora Noberto Odebrecht S/A, período de 1º/12/1989 a 30/5/1997;

b.2) Adilson Lopes, NB: 42/107.643.151-5: em relação às empresas (relatório de auditoria, peça 10, p. 6, itens 6 e 6.1):

b.2.1) Importadora e Exportadora Reimar Ltda., de 1º/3/1963 a 29/10/1969;

b.2.2) Casa Guiomar de Calçados Ltda., período de 1º/11/1969 a 30/10/1977;

b.2.3) Ponto 13 Loteria Ltda., período de 7/11/1977 a 18/12/1978;

b.2.4) Gráfica Derquim Ltda., período de 19/12/1978 a 29/12/1978;

b.2.5) Laj Empreendimentos Imobiliário Ltda., período de 3/1/1979 a 30/6/1997;

b.3) Agaba Ribeiro Bessa, NB: 42/106.601.107-6: em relação às empresas (relatório de auditoria, peça 10, p. 8, itens 6 e 7):

b.3.1) Viação Redentor S/A, período de 2/1/1964 a 30/3/1968;

b.3.2) Diz Cabelereiro e Boutique Ltda., período de 3/4/1968 a 28/5/1974;

b.3.3) Jean e Claube Ltda., período de 5/6/1974 a 30/4/1981;

b.3.4) Salão de Barbeiro Mariar Ltda., período de 1º/8/1982 a 31/5/1983 e de 3/12/1983 a 30/9/1985;

b.3.5) Salão de Barbeiro Palma de Ouro Ltda., período de 3/10/1985 a 30/11/1987;

b.3.6) Restaurante Cabana da Serra, período de 2/12/1987 a 30/5/1997;

b.4) Aidilson Pereira Caminhoa, NB: 42/107.643.104-3: em relação às empresas (relatório de auditoria, peça 10, p. 11, itens 8 e 8.1):

b.4.1) Empresa Metalúrgica Ferrentini Com. Ind. Ltda., período de 20/11/1964 a 30/6/1968;

b.4.2) Refinaria Piedade S/A, período de 20/2/1969 a 18/1/1970;

b.4.3) Formulários Contínuos S.A., período de 17/3/1971 a 12/4/1971;

b.4.4) Thomas de La Rue S.A., períodos de 3/12/1973 a 17/10/1974, de 17/11/1978 a 22/11/1978 e de 18/08/1979 a 16/11/1979;



- b.4.5) Diretoria de Hidrográfica e Navegação, período de 20/11/1979 a 30/9/1983;
- b.4.6) Gráfica Editora Primor Ltda., período de 2/10/1983 a 29/7/1985;
- b.4.7) Montec Ltda., período de 1º/10/1991 a 13/1/1994;
- b.4.8) Instaladora Esperança Ltda., período de 1º/9/1985 a 18/9/1987;
- b.4.9) Transportes Fink S/A., período de 24/9/1987 a 23/5/1989;
- b.4.10) Tele Rio Eletrodomésticos Ltda., períodos de 21/1/1994 a 20/10/1994 e de 20/12/1994 a 12/6/1997;
- b.5) Alex Cid Coelho, NB: 42/106.184.301-4: em relação a contribuições na condição de contribuinte individual de 1º/1/1994 a 30/4/1997 e às empresas (relatório de auditoria, peça 10, p. 13, itens 5 e 5.1):
 - b.5.1) Cia. Nacional de Tecidos Nova América, no período de 30/11/1966 a 5/12/1970;
 - b.5.2) Cia Química de Laminados, no período de 30/12/1970 a 26/6/1979;
- b.6) Aluizio de Barros Souza, NB: 42/107.209.968-0: em relação às empresas (relatório de auditoria, peça 10, p. 17, item 6):
 - b.6.1) Don Vital Transportes Rápidos Ind. e Com., no período 15/3/1962 a 20/12/1978;
 - b.6.2) M. S. Ind. e Com. de Artefatos Couro e Metal Ltda., no período de 24/1/1979 a 26/5/1997;
- b.7) Amaro Dias Pacheco, NB: 42/107.039.104-0: em relação às empresas (relatório de auditoria, peça 10, p. 48, item 6):
 - b.7.1) Agro Mate S/A Tec. Agric. de Erva Mate, período de 5/10/1960 a 2/11/1978;
 - b.7.2) Alba Química Ind. e Comercio Ltda., período de 10/10/1979 a 21/11/1988;
 - b.7.3) Ind. de Art. Makmoto Ltda., período de 2/5/1989 a 25/4/1997;
- b.8) Amilton Cazimiro Fernandes, NB: 42/107.039.092-2: referente ao período de contribuição na condição de contribuinte individual, de 1º/10/1996 a 30/6/1997 e 08/1994 e à empresa Capital Cia. Cred. Financ. Investimentos, no período de 1º/4/1969 a 31/7/1974 (relatório de auditoria, peça 10, p. 39, itens 5 e 5.1);
- b.9) Antônia Augusta de Oliveira Campos, NB: 42/106.601.098-3: referente ao período de contribuição na condição de contribuinte individual, de 1º/1/1978 a 23/6/1997 e aos referentes às empresas (relatório de auditoria, peça 10, p. 36, item 5):
 - b.9.1) Matheis Texteis S/A, período de 20/6/1964 a 30/8/1965;
 - b.9.2) Haki Com. Ind. Prod. Alimentícios Ltda., período de 4/3/1966 a 30/6/1974;
 - b.9.3) Rubi Ind. e Com. Cereais Ltda., período de 15/8/1974 a 30/11/1977;
- b.10) Ari Amaral da Fonseca, NB: 42/103.020.905-4: referente às empresas: (relatório de auditoria, peça 10, p. 23, itens 6 e 6.1):
 - b.10.1) Secretaria de Obras e Serviços Públicos, no período de 2/4/1996 a 9/3/1997;
 - b.10.2) Empresa Guanabara Com. V C Ltda., período de 30/6/1964 a 7/1/1968;
 - b.10.3) Mobiliaria forum S.A, período de 21/2/1969 a 1º/11/1972;
 - b.10.4) Pinto Almeida Eng. Ltda., período de 1º/2/1972 a 29/8/1972;
- b.11) Armando Ribeiro Pinho, NB: 42/106.460.437-1: referente às empresas (relatório de auditoria, peça 10, p. 20, itens 6 e 7):
 - b.11.1) Organizações Brasileiras S/A, período de 17/2/1960 a 22/3/1965;
 - b.11.2) Lisamar Dist. de Comestíveis Ltda., período de 20/4/1965 a 13/2/1971;
 - b.11.3) Seara Industrial S/A, período de 26/3/1971 a 25/3/1980;



- b.11.4) Granja Três Pinheiros Ltda., período de 8/4/1980 a 13/7/1984;
- b.11.5) De Millus S/A, período de 10/6/1987 a 25/7/1991;
- b.11.6) Barra Hortifruti Com. de Alim., períodos de 22/8/1991 a 1º/5/1994 e de 2/10/1996 a 17/3/1997;
- b.12) Brás Luciano Browne, NB: 42/103.020.904-6: referente às empresas (relatório de auditoria, peça 10, p. 51, itens 6 e 6.1):
 - b.12.1) Ind. Reunidas Irmãos Spina S/A, período de 17/2/1948 a 30/3/1948;
 - b.12.2) Internacional Harvester Máquinas S/A, período de 1º/4/1948 a 15/7/1949;
 - b.12.3) Cia. Goodyear do Brasil Ind. de Borracha, período de 1º/8/1949 a 12/10/1949;
 - b.12.4) Cia. United Shoe Machinery do Brasil, período de 18/10/1949 a 13/1/1950;
 - b.12.5) Cia. de Cervejaria Brahama, período de 22/2/1950 a 30/4/1952;
 - b.12.6) Arno S/A Ind. e Com., período de 5/5/1952 a 9/8/1952;
 - b.12.7) Cia. Distribuidora Geral Brasmotor, período de 11/8/1952 a 9/9/1952;
 - b.12.8) Casas Piratini S/A, período de 24/2/1956 a 28/2/1961;
 - b.12.9) Sears Roebuck S/A, período de 1º/3/1961 a 30/7/1962;
 - b.12.10) Emmerich de Souza e Cia. Ltda., período de 1º/8/1962 a 3/8/1966;
 - b.12.11) Ad Moreira e Cia. Ltda., período de 10/8/1966 a 14/4/1967;
 - b.12.12) Insta Serv. Santos Ltda., período de 1º/5/1967 a 31/12/1967;
 - b.12.13) Instaladora Sev. Santos Ltda., período de 2/8/1968 a 28/8/1969;
 - b.12.14) Prosdocimo S/A Imp. e Com., período de 26/10/1970 a 31/1/1973;
 - b.12.15) Leomar Peças e Serviços de Eletro Ltda., período de 12/3/1973 a 19/8/1975;
 - b.12.16) Condomínio do Ed. Nicola e so, período de 1º/6/1976 a 25/2/1977;
 - b.12.17) Cond. do Ed. Maraca, período de 1º/2/1977 a 14/10/1977;
 - b.12.18) Springer Santos Elet. e Ref. Ltda., 27/2/1979 a 1º/4/1979;
 - b.12.19) Tarciso Rapoli, período de 1º/8/1979 a 2/12/1980;
 - b.12.20) Serv. Gel Com. de Peças e Serv. Ltda., período de 1º/10/1981 a 30/12/1981;
 - b.12.21) Estilo Vidraçaria Esqua de Al. Ltda., período de 3/5/1983 a 3/1/1984;
 - b.12.22) Supercar Mecanicas F E Pint Ltda., período de 6/7/1984 a 28/12/1984;
 - b.12.23) Transportes Carvalhão Ltda., período de 2/2/1993 a 18/2/1997;
- b.13) Cleusa Caetano de Queiroz, NB: 42/106.601.010-0: referente às empresas (relatório de auditoria, peça 10, p. 42, itens 7 e 7.1):
 - b.13.1) Claudio Cruz, período de 1º/7/1964 a 30/6/1968;
 - b.13.2) Justino Vieira Soares, período de 1º/7/1969 a 31/7/1985;
 - b.13.3) Conservadora Mídia Ltda., período de 15/6/1990 a 31/12/1996;
- b.14) Cleusa Maria da Costa Lanconi, NB: 42/106.835.329-5: referente às empresas (relatório de auditoria, peça 10, p. 42, item 6):
 - b.14.1) Listeux Confecções Ltda., período de 2/1/1965 a 29/5/1975;
 - b.14.2) Fricote Confecções Ltda., período de 2/6/1975 a 28/7/1980;
 - b.14.3) Parque dos Tecidos Ltda., período de 2/8/1980 a 30/9/1983;
 - b.14.4) MR Confecções Ltda., período de 1º/10/1983 a 29/11/1985;
 - b.14.5) RS Freira Confecções Ltda., período de 2/12/1985 a 30/1/1990;



b.14.6) SADS Comércio e Confecções Ltda., período de 2/2/1990 a 30/5/1997;

c) o enquadramento e/ou conversão de tempo de contribuição como se fosse de atividade especial de Amilton Cazimiro Fernandes, NB: 42/107.039.092-2, no período de 10/9/1979 a 31/10/1989 (Relatório Conclusivo do PAD, peça 7, p. 1, item II, p. 11, item 4.1; relatório de auditoria, peça 10, p. 39, item 5.2):

19.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:

19.1.1.1. A concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência implicou na prática de ato de gestão ilegal e ilegítimo. Conforme a jurisprudência do TCU, enunciada no Acórdão 297/2016 - Plenário, não comprovada a participação do beneficiário na concessão irregular de benefício previdenciário, fica afastada a responsabilidade do segurado perante o TCU, sem prejuízo da adoção, pelos órgãos competentes, de providências administrativas e/ou judiciais para reaver os valores indevidamente pagos.

19.1.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 7, 10, 15, 20, 21, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 74, 75, 76, 92 e 95.

19.1.3. Normas infringidas: Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 52, que estabelece ser a aposentadoria por tempo de serviço devida, cumprida e comprovada a carência exigida; o então vigente Regulamento de Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 2.172, de 05 de março de 1997, art. 54, sobre a carência mínima para aposentadoria por tempo de serviço; art. 60, sobre os meios de prova do tempo de serviço; art. 62, § 2º, sobre a necessária comprovação de exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, pelo período equivalente ao exigido para a concessão do benefício de aposentadoria especial; art. 63, sobre a definição de tempo de trabalho em condições especiais.

19.1.4. Débitos relacionados à responsável Eliana Silva [de Souza] (CPF: 570.551.227-91) referente à concessão feita ao(s) beneficiário(s):

19.1.4.1. Abelardo da Silva Carmo, NB: 42/107.209.701-7:

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
11/09/1997	2.552,50
02/10/1997	841,54
04/11/1997	841,54
01/12/1997	1.332,43
08/01/1998	844,20
02/02/1998	841,54
02/03/1998	841,54
01/04/1998	841,54
05/05/1998	841,54

19.1.4.2. Adilson Lopes, NB: 42/107.643.151-5:

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
01/10/1997	1.821,64
01/10/1997	895,89
05/11/1997	895,89
03/12/1997	1.343,83
02/01/1998	898,57
02/02/1998	895,89
02/03/1998	895,89



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
01/04/1998	895,89
04/05/1998	895,89
01/06/1998	895,89
01/07/1998	938,98
03/08/1998	938,98
01/09/1998	938,98
01/10/1998	938,98
03/11/1998	938,98
01/12/1998	1.877,96
04/01/1999	938,98
01/02/1999	938,98
01/03/1999	938,98
05/04/1999	938,98
03/05/1999	938,98
01/06/1999	938,98

19.1.4.3. Agaba Ribeiro Bessa, NB: 42/106.601.107-6:

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
18/08/1997	1.944,29
10/09/1997	956,30
10/10/1997	956,30
11/11/1997	956,30
09/12/1997	1.514,14
12/01/1998	959,30
11/02/1998	956,30
12/03/1998	956,30
13/04/1998	956,30
13/05/1998	956,30
10/06/1998	956,30
09/07/1998	1.002,29
11/08/1998	1.002,29
10/09/1998	1.002,29
09/10/1998	1.002,29
11/11/1998	1.002,29
09/12/1998	2.004,58
12/01/1999	1.002,29
09/02/1999	1.002,29
09/03/1999	1.002,29
13/04/1999	1.002,29
11/05/1999	1.002,29
10/06/1999	1.002,29

19.1.4.4. Aidilson Pereira Caminha, NB: 42/107.643.104-3:

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
29/09/1997	2.509,77
06/10/1997	953,08
06/11/1997	953,08



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
08/12/1997	1.509,04
07/01/1998	956,08
05/02/1998	953,08
05/03/1998	953,08
06/04/1998	953,08
07/05/1998	953,08
04/06/1998	953,08
07/07/1998	998,92
06/08/1998	998,92
04/09/1998	998,92
06/10/1998	998,92
06/11/1998	998,92
04/12/1998	1.997,84
07/01/1999	998,92
04/02/1999	998,92
04/03/1999	998,92
08/04/1999	998,92
06/05/1999	998,92

19.1.4.5. Alex Cid Coelho, NB: 42/106.184.301-4:

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
02/07/1997	66,55
02/07/1997	669,41
04/08/1997	669,41
05/09/1997	669,41
06/10/1997	669,41
07/11/1997	669,41
11/12/1997	1.059,89
15/01/1998	669,41
02/02/1998	669,41
11/03/1998	669,41
08/04/1998	669,41
05/05/1998	669,41
16/06/1998	669,41
08/07/1998	701,60
03/08/1998	701,60
14/09/1998	701,60
09/10/1998	701,60
04/11/1998	701,60
22/12/1998	1.403,20
19/01/1999	701,60
05/02/1999	701,60
02/03/1999	701,60
07/04/1999	701,60

19.1.4.6. Aluizio de Barros Souza, NB: 42/107.209.968-0:



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
17/09/1997	3.027,36
14/10/1997	956,30
13/11/1997	956,30
16/12/1997	1.514,14
15/01/1998	959,30
26/02/1998	956,30
11/03/1998	956,30
23/04/1998	956,30
13/05/1998	956,30
10/06/1998	956,30
10/07/1998	1.002,29
12/08/1998	1.002,29
11/09/1998	1.002,29
13/10/1998	1.002,29
12/11/1998	1.002,29
10/12/1998	2.004,58
13/01/1999	1.002,29
10/02/1999	1.002,29
10/03/1999	1.002,29
14/04/1999	1.002,29

19.1.4.7. Amaro Dias Pacheco, NB: 42/107.039.104-0:

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
26/09/1997	4.004,40
06/10/1997	956,56
06/11/1997	956,56
04/12/1997	1.594,26
07/01/1998	959,72
05/02/1998	956,56
05/03/1998	956,56
06/04/1998	956,56
07/05/1998	956,56
04/06/1998	956,56
04/09/1998	1.002,57
06/10/1998	1.002,57
06/11/1998	1.002,57
10/11/1998	4.010,28
08/01/1999	1.002,57
04/02/1999	1.002,57
04/03/1999	1.002,57
08/04/1999	1.002,57

19.1.4.8. Amilton Cazimiro Fernandes, NB: 42/107.039.092-2:

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
02/09/1997	218,67
02/09/1997	728,92
02/10/1997	728,92



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
04/11/1997	728,92
02/12/1997	1.032,63
05/01/1998	728,92
03/02/1998	728,92
03/03/1998	728,92
02/04/1998	728,92
08/05/1998	728,92
02/06/1998	728,92
02/07/1998	760,99
04/08/1998	760,99
02/09/1998	760,99
02/10/1998	760,99
04/11/1998	760,99
02/12/1998	1.521,98
05/01/1999	760,99
02/02/1999	760,99
02/03/1999	760,99
06/04/1999	760,99
04/05/1999	760,99
02/06/1999	760,99

19.1.4.9. Antônia Augusta de Oliveira Campos, NB: 42/106.601.098-3:

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
12/08/1997	254,15
12/08/1997	953,08
10/09/1997	953,08
10/10/1997	953,08
13/11/1997	953,08
12/12/1997	1.429,62
14/01/1998	955,92
12/02/1998	953,08
11/03/1998	953,08
15/04/1998	953,08
13/05/1998	953,08
12/06/1998	953,08
10/07/1998	998,92
12/08/1998	998,92
11/09/1998	998,92
13/10/1998	998,92
12/11/1998	998,92
11/12/1998	1.997,84
13/01/1999	998,92
10/02/1999	998,92
10/03/1999	998,92
14/04/1999	998,92

19.1.4.10. Ari Amaral da Fonseca, NB: 42/103.020.905-4:



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
30/06/1997	1.941,95
07/07/1997	722,83
07/08/1997	722,83
05/09/1997	722,83
07/10/1997	722,83
07/11/1997	722,83
05/12/1997	1.325,18
08/01/1998	725,47
06/02/1998	722,83
06/03/1998	722,83
07/04/1998	722,83
08/05/1998	722,83
05/06/1998	722,83
07/07/1998	757,59
07/08/1998	757,59
08/09/1998	757,59
08/10/1998	757,59
09/11/1998	757,59
07/12/1998	1.515,18
08/01/1999	757,59
05/02/1999	757,59
05/03/1999	757,59
09/04/1999	757,59
11/05/1999	757,59

19.1.4.11. Armando Ribeiro Pinho, NB: 42/106.460.437-1:

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
02/09/1997	1.367,57
09/09/1997	954,12
09/10/1997	954,12
11/11/1997	954,12
09/12/1997	1.431,18
12/01/1998	956,96
10/02/1998	954,12
11/03/1998	954,12
14/04/1998	954,12
13/05/1998	954,12
09/06/1998	954,12
09/07/1998	1.000,01
12/08/1998	1.000,01
11/09/1998	1.000,01
09/10/1998	1.000,01
11/11/1998	1.000,01
09/12/1998	2.000,02
12/01/1999	1.000,01
09/02/1999	1.000,01
09/03/1999	1.000,01



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

13/04/1999	1.000,01
11/05/1999	1.000,01
10/06/1999	1.000,01
09/07/1999	1.046,11

19.1.4.12. Brás Luciano Browne, NB: 42/103.020.904-6:

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
06/06/1997	2.598,07
04/07/1997	781,94
06/08/1997	781,94
04/09/1997	781,94
06/10/1997	781,94
06/11/1997	781,94
04/12/1997	1.433,55
07/01/1998	784,80
05/02/1998	781,94
05/03/1998	781,94
06/04/1998	781,94
07/05/1998	781,94
04/06/1998	781,94
06/07/1998	819,55
06/08/1998	819,55
04/09/1998	819,55
06/10/1998	819,55
06/11/1998	819,55
04/12/1998	1.639,10
07/01/1999	819,55
04/02/1999	819,55
04/03/1999	819,55
08/04/1999	819,55
06/05/1999	819,55

19.1.4.13. Cleusa Caetano de Queiroz, NB: 42/106.601.010-0:

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
14/08/1997	349,68
14/08/1997	953,69
15/09/1997	953,69
14/10/1997	953,69
14/11/1997	953,69
12/12/1997	1.430,53
15/01/1998	956,53
13/02/1998	953,69
13/03/1998	953,69
16/04/1998	953,69
15/05/1998	953,69
15/06/1998	953,69
14/07/1998	999,56
18/08/1998	999,56



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
17/09/1998	999,56
15/10/1998	999,56
17/11/1998	999,56
14/12/1998	1.999,12
15/01/1999	999,56
12/02/1999	999,56
12/03/1999	999,56
19/04/1999	999,56
14/05/1999	999,56
14/04/2000	1.045,58
15/05/2000	7.145,86

19.1.4.14. Cleusa Maria da Costa Lanconi, NB: 42/106.835.329-5:

Data da ocorrência	Valor histórico (R\$)
14/08/1997	1.944,29
15/09/1997	956,30
13/10/1997	956,30
13/11/1997	956,30
11/12/1997	1.514,14
14/01/1998	959,30
12/02/1998	956,30
16/03/1998	956,30
15/04/1998	956,30
14/05/1998	956,30
15/06/1998	956,30
13/07/1998	1.002,29
13/08/1998	1.002,29
14/09/1998	1.002,29
14/10/1998	1.002,29
13/11/1998	1.002,29
11/12/1998	2.004,58
14/01/1999	1.002,29
11/02/1999	1.002,29
11/03/1999	1.002,29

Valor atualizado do débito (sem juros) em 26/8/2020: R\$ 1.097.382,57

19.1.5. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

19.1.6. **Responsável:** Eliana Silva (CPF: 570.551.227-91).

19.1.6.1. **Conduta:** conceder irregularmente benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço e de contribuições individuais), resultando em concessões que geraram pagamentos irregulares de benefícios, em prejuízo ao Erário federal.

19.1.6.2. Nexô de causalidade: A ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

19.1.6.3. Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é



razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, promover a devida verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários, com base na documentação apresentada pelos segurados e/ou em consultas que validem as informações disponibilizadas nos documentos em apreço.

19.1.7. Encaminhamento: citação.

20. Em razão da irregularidade apontada encontrar-se devidamente demonstrada, deve ser citada a responsável, Eliana Silva, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o valor total do débito quantificado em relação à irregularidade descrita anteriormente.

Prescrição da Pretensão Punitiva

21. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da responsável.

22. No caso em exame, ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu até 15/5/2000 e o ato de ordenação da citação ainda não ocorreu até 26/08/2020.

Informações Adicionais

23. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, Weder de Oliveira, para a citação proposta, nos termos do art. 1º, inc. II, alínea “b”, da portaria WDO 8, de 6/8/2018.

CONCLUSÃO

24. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade de Eliana Silva, e quantificar adequadamente o débito a ela atribuído, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação da responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, a responsável abaixo indicada, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:

Débito relacionado somente ao responsável Eliana Silva (CPF: 570.551.227-91), na condição de ex-servidora do INSS responsável pela concessão irregular de benefícios previdenciários.

Irregularidade: concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço e de contribuições individuais).

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 7, 10, 15, 20, 21, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 74, 75, 76, 92 e 95.

Normas infringidas: Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 52, que estabelece ser a aposentadoria por tempo de serviço devida, cumprida e comprovada a carência exigida; o então vigente Regulamento de Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 2.172, de 05 de



março de 1997, art. 54, sobre a carência mínima para aposentadoria por tempo de serviço; art. 60, sobre os meios de prova do tempo de serviço; art. 62, § 2º, sobre a necessária comprovação de exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, pelo período equivalente ao exigido para a concessão do benefício de aposentadoria especial; art. 63, sobre a definição de tempo de trabalho em condições especiais.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 26/8/2020: R\$ 1.097.382,57

Conduta: conceder irregularmente benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço e de contribuições individuais), resultando em concessões que geraram pagamentos irregulares de benefícios, em prejuízo ao Erário federal.

Nexo de causalidade: A ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, promover a devida verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários, com base na documentação apresentada pelos segurados e/ou em consultas que validem as informações disponibilizadas nos documentos em apreço.

b) informar à responsável que, caso venha a ser condenada pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) esclarecer à responsável, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) encaminhar cópia da presente instrução à responsável, a fim de subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa e/ou razões de justificativa;

e) esclarecer à responsável, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

SecexTCE,
em 26 de agosto de 2020.

(Assinado eletronicamente)
ALBERTO DE SOUSA ROCHA JÚNIOR
AUFC – Matrícula TCU 6482-3