

TC 018.552/2020-0

Tomada de contas especial

Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão da concessão irregular de benefícios previdenciários no âmbito da Agência de Previdência Social Irajá, no Estado do Rio de Janeiro (APS Irajá-RJ).

2. Relatórios de auditoria emitidos pelo INSS nos anos de 1999 a 2006 identificaram diversas aposentadorias concedidas indevidamente na APS Irajá-RJ, mediante a inserção de dados fictícios no sistema e de períodos de tempo de serviço/contribuição indevidos (peça 10). A constatação das irregularidades ensejou a instauração de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), que culminou com a responsabilização da então servidora Eliana Silva de Souza, a quem foi aplicada a penalidade de demissão (peça 78, p. 3). Em face da existência de dano ao erário – e considerando apenas os benefícios irregulares não alcançados, à época, pela prescrição –, foi instaurada a presente TCE, que abrange quatorze benefícios concedidos irregularmente (peça 78, p. 7).

3. No âmbito deste Tribunal, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE) propôs excluir a responsabilidade dos beneficiários das aposentadorias irregulares, em face da ausência de evidências de sua participação no cometimento do ilícito (peça 98, p. 3). Promoveu-se, assim, a citação da Sra. Eliana Silva, servidora do INSS responsável pelas concessões irregulares, citação essa que foi realizada por edital, em face do insucesso de sua notificação por via postal (peças 101-103, 105-107). A responsável manteve-se silente.

4. Após examinar os documentos constantes dos autos, a Secex-TCE propôs, em uníssono, julgar irregulares as contas da responsável, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c” da Lei 8.443/1992, condenando-a em débito. A unidade técnica reconheceu ainda a prescrição da pretensão punitiva (peças 108-110).

5. Conforme se verifica dos elementos constantes dos autos, as irregularidades que ensejaram a instauração desta TCE ocorreram entre os anos de 1997 e 2000. Examinam-se, portanto, irregularidades cometidas há mais de dez anos, o que justifica, em meu sentir, que se apure a incidência da prescrição da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos, sobretudo em face da evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da matéria.

6. Registro que, em diversas oportunidades, ao promover minuciosa e detida análise do tema, defendi que a **prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário deve seguir as regras estabelecidas no Código Civil** atualmente vigente. Cito, como exemplo, os pareceres emitidos nos autos do TC 000.012/2020-3, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo; do TC 036.485/2019-5, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; do TC 020.232/2017-9, da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira; do TC 031.091/2013-0, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; do TC 004.030/2017-6, da relatoria do Ministro-Substituto André Carvalho; do TC 029.107/2019-9, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro; do TC 006.359/2019-1, da relatoria do Ministro Augusto Nardes; do TC 017.162/2007-1, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; do TC 035.278/2015-3, da relatoria

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; do TC 000.071/2020-0, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira; do TC 027.487/2017-2, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues; e do TC 018.978/2012-6, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

7. Nos pareceres lançados nos referidos processos, sustentei que, em razão de seu caráter genérico e da ausência de normas específicas que disciplinem o assunto, **o art. 205 do Código Civil – que constitui a regra geral de prescrição – deve incidir, a priori, em todas as situações para as quais a lei não tenha estabelecido prazo inferior.** As normas de direito civil, notadamente as insertas na parte geral do Código Civil, por sua abrangência e estofo em sólidos princípios de direito, devem orientar a aplicação do Direito em todos os ramos, quando não conflitantes com matérias especificamente reguladas. Assim, na inexistência de norma específica para a hipótese, entendo que devem incidir as regras da Lei 10.406/2002.

8. Compreendo, ademais, que a regra do art. 205 do Código Civil, conquanto inespecífica, é perfeitamente compatível com as normas que, desde muito, regem o procedimento de controle externo. E, neste passo, para que não se afronte a harmonia e o caráter sistêmico de suas normas, o Código Civil também pode e deve servir de parâmetro para o regramento de outras questões, como, por exemplo, e no que couber: as causas de suspensão previstas nos arts. 198 e 200; as causas interruptivas do art. 202, incisos I e VI; o recomeço da contagem do prazo estabelecido no art. 202, parágrafo único; a prescrição intercorrente prevista no art. 202, parágrafo único; os efeitos da interrupção efetuada contra devedor solidário, *ex vi* do art. 204, § 1º, *in fine*; o prazo geral de dez anos previsto no art. 205; e, o dever de guarda de documentos de que trata o art. 1.194.

9. Ciente de que a egrégia Corte de Contas da União continua a adotar a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento (v.g. Acórdãos 5.236/2020-TCU-Plenário, 11.839/2020-TCU-2ª Câmara, 18/2021-TCU-1ª Câmara e 120/2021-TCU-Plenário), peço vênias para ratificar o posicionamento externado nos pareceres acima referenciados, de que **o exame da ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos – instrumentalizada nos processos de contas que tramitam no TCU – deve ter como parâmetro o prazo geral de prescrição indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade que deu origem ao débito, em consonância com o art. 189 da mesma lei.**

10. Isso posto, passo ao exame da ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento no caso concreto. Considerando que as regras aplicáveis à prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, são as mesmas que ora proponho para a análise da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário; considerando que, *in casu*, as irregularidades que ensejaram a aplicação de sanção são as mesmas que deram causa à condenação em débito, assim como são as mesmas as causas interruptivas e demais variáveis; **entendo cabível a análise em conjunto da ocorrência da prescrição para ambas pretensões.**

11. Tendo tais balizas como parâmetro para o exame da matéria, concluo pela consumação da **prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário** neste processo. As irregularidades que ensejaram o débito ocorreram em 15/5/2000 (data do último pagamento relativo aos benefícios previdenciários irregulares – peça 98, p. 13-20). Assim, o prazo prescricional de dez anos se verificou, sem que fosse interrompido pelo ato que autorizou a citação da responsável, expedido em 9/2020 (peça 100).

12. Por conseguinte, nos termos do art. 212 do RI/TCU, as presentes contas devem ser arquivadas, sem julgamento de mérito. Sem embargo, caso o Tribunal de Contas da União, em uma análise perfunctória e não exauriente, entenda que as irregularidades guardam correspondência com quaisquer condutas tipificadas na Lei 8.429/1992, deve promover o

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

encaminhamento do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério Público Federal, para que adote as medidas que entender cabíveis.

13. No que tange ao mérito, assim como a Secex-TCE, penso que os elementos constantes dos autos são suficientes para evidenciar a responsabilidade da Sra. Eliana Silva pela concessão irregular dos benefícios questionados nesta TCE. O relatório conclusivo do PAD 35301.006170/2008-53 aponta que o *modus operandi* para concessão dos benefícios irregulares envolvia o “uso de vínculos empregatícios inexistentes sem pesquisas a priori ou posteriori para comprovação da veracidade dos mesmos, dados incompletos dos segurados nos sistemas, que deveriam ser atualizados e preenchidos antes da concessão para evitar fraudes e divergências” (peça 7, p. 11). A participação da Sra. Eliana Silva na concessão dos benefícios objeto deste processo está evidenciada às peças 62-70, 74-76, 92 e 95.

14. Considerando-se tão somente a caracterização das irregularidades relacionadas à concessão das aposentadorias tratadas neste processo, seria apropriada a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade instrutiva (peça 108, p. 17-25). Não obstante, conforme explanação contida ao longo deste parecer, entendo que restou consumada a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento aos cofres públicos, o que deve ensejar o arquivamento dos autos.

15. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas junto ao TCU manifesta-se no sentido de que seja arquivado o presente processo, sem julgamento do mérito, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), sem prejuízo de que, caso o Tribunal entenda pertinente, envie cópia do acórdão a ser prolatado, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador