

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, em razão de supostas fraudes na concessão de benefícios previdenciários que teriam sido praticadas pela ex-servidora Eliana Silva de Souza e pela servidora Suely Farias Nunes da Silva.

2. Segundo consta do Relatório Conclusivo da Comissão de Procedimento Administrativo Disciplinar instaurada pelo INSS, as responsáveis concederam irregularmente benefícios previdenciários aos segurados Aryze Campos de Oliveira, Etiehe Máximo, Genicio Salvador, Irene Antônio da Silva, João Batalha Nascimento, José Carlos Ferreira de Almeida, Manoel Germano da Silva, Marcos Aurélio de Oliveira Teixeira, Nilva Alves Kaipper, Rizzo de Paula Machado, Waldecy Antunes, Elson Pereira de Queiroz e Maria Alice Dias, consistentes em aposentadorias por tempo de serviço sem que tivessem sido atendidos os requisitos legais.

3. Diante disso, a autoridade competente decidiu, com fulcro no Parecer nº 3.066/2003 do órgão de consultoria jurídica:

a) suspender por 60 dias a Sra. Suely Farias Nunes da Silva do exercício do cargo de agente administrativo do quadro de pessoal do INSS/RJ, “*por não exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo*” (Portaria nº 644, de 28/5/2003);

b) demitir a Sra. Eliana Silva de Souza do cargo de datilógrafa do quadro de pessoal do INSS/RJ, “*por se valer do cargo para lograr proveito de outrem em detrimento da dignidade da função pública*” (Portaria nº 649, de 28/5/2003).

4. A tomada de contas especial foi instaurada em 18/5/2010, em observação ao disposto na Portaria nº 28/INSS/GEXRJ NORTE, do Gerente Executivo do INSS - Rio de Janeiro/Norte, de 5/5/2010. Naquela oportunidade, foi registrado que todos os segurados já estavam falecidos.

5. O relatório da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial da Gerência Executiva do Rio de Janeiro – Norte concluiu pela responsabilização solidária da Sra. Eliana Silva de Souza e de onze segurados, em razão do prejuízo causado ao erário no montante de R\$ 1.551.612,78 (um milhão, quinhentos e cinquenta e um mil, seiscentos e doze reais e setenta e oito centavos) - valor atualizado até 30/6/2010.

6. A Comissão Disciplinar identificou a participação da Sra. Suely Farias Nunes da Silva, em conjunto com a Sra. Eliana Silva de Souza, na concessão de dois benefícios irregulares. Ademais, a referida Comissão Permanente de TCE atribuiu às responsáveis, solidariamente com os dois segurados, o dever de ressarcir os cofres do INSS pelo dano causado no valor de R\$ 254.621,20 (duzentos e cinquenta e quatro reais, seiscentos e vinte e um reais e vinte centavos) – quantia atualizada até 30/6/2010.

7. Remetidos os autos à Controladoria-Geral da União (CGU), foi elaborado o Relatório de Auditoria nº 255.806/2012, de 29/3/2012, o qual concluiu que:

“Diante do exposto e de acordo com as informações constantes do Relatório do Tomador de Contas Especial, conclui-se que as Senhoras Eliana Silva de Souza e Suely Farias Nunes da Silva encontram-se, solidariamente aos segurados beneficiados com as concessões irregulares de aposentadoria por tempo de serviço relacionados no Anexo I - "Responsáveis Solidários", em débito com a Fazenda Nacional pelas importâncias informadas no Anexo VI- "Débitos Apurados", conforme descrito no item 5 deste Relatório.”

8. Neste Tribunal, foi autuado o presente processo, no qual constam treze segurados que teriam recebido indevidamente benefícios previdenciários. Contudo, tendo em vista a jurisprudência desta Corte, que em casos similares ao ora sob comento afastou a responsabilidade desses segurados, a unidade técnica propôs a citação apenas das Sras. Eliana Silva de Souza e Suely Farias Nunes da Silva, que foi autorizada e devidamente realizada.

9. As responsáveis optaram por permanecer silentes, logo, devem ser consideradas revêis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o estabelecido no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.

10. A situação dos segurados diverge significativamente daquela das duas responsáveis pelos motivos que passo a expor.

11. Preliminarmente, saliento não vislumbrar nestes autos elementos aptos a permitir a responsabilização dos segurados pela concessão indevida dos benefícios sob comento. Assim sendo, em linha de concordância com a unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU, entendo que eles devem ser excluídos da presente relação processual. Com efeito, são aplicáveis ao caso vertente as seguintes considerações constantes do Voto condutor do Acórdão nº 859/2013 - Plenário, quando 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."

12. Naqueles autos, o Ministério Público junto ao TCU efetuou as seguintes ponderações que considero relevantes para o deslinde das questões ora postas nesta tomada de contas especial:

"19. Veja-se que o simples fato de solicitar a aposentadoria sem ter tempo suficiente para tanto não é irregularidade de per se, 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."

13. São pertinentes, ainda, as seguintes ponderações constantes do voto condutor do Acórdão nº 2.415/2004 - 1ª Câmara (Relator Ministro Marcos Bemquerer Costa):

"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 nº 13/1993 - Segunda Câmara), ou mesmo o julgamento pela regularidade, com ressalva, das contas dos responsáveis (Acórdãos nº 219/1997 e nº 137/1998, ambos do Plenário)."

14. Tal entendimento foi recentemente corroborado pelos Acórdãos nº 2.369/2013, nº 2.449/2013, nº 2.553/2013, nº 3.038/2013, nº 3.112/2013 e nº 3.626/2013, todos deste Plenário.

15. Feitas essas considerações, alinho-me ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica e endossado pelo Ministério Público junto ao TCU, no sentido de que as Sras. Eliana Silva de Souza e Suely Farias Nunes da Silva sejam condenadas em débito pelas quantias que foram objeto de citação e tenham as suas contas julgadas irregulares com fundamento no art. 16, III, "d", da Lei nº 8.443/1992. Ademais, deve ser-lhes aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, a qual arbitro nos valores de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), respectivamente.

16. Tendo em vista a gravidade das condutas praticadas pelas duas responsáveis, acolho a proposta no sentido de aplicar-lhes a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, prevista no art. 60 da Lei nº 8.443/1992.

17. Por fim, ressalto que, neste processo, cuida-se apenas do ressarcimento das importâncias recebidas indevidamente, pois o pagamento dos benefícios previdenciários já foi suspenso pelo INSS. Ademais, friso que a decisão que vier a ser tomada pelo TCU não impede que os gestores daquele Instituto, caso entendam oportuno e conveniente, busquem a via judicial para obter a devolução pelos beneficiários das importâncias impugnadas.

Diante do exposto, em linha de concordância com a unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU, 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 3 de setembro de 2014.

BENJAMIN ZYMLER
Relator