



Proc. – TC 020.647/2013-1
Tomada de Contas Especial
Instituto Nacional do Seguro Social - INSS

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de Tomada de Contas Especial de responsabilidade das Sras. Carla Magalhães Caparica e Ivonete Silva Baldez, ex-servidoras do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, decorrente de prejuízo resultante da concessão irregular de benefícios previdenciários no âmbito do Posto do Seguro Social da Tijuca, no Rio de Janeiro/RJ. A instrução alerta que, à época da ocorrência dos fatos, a primeira responsável chamava-se Carla Magalhães Esposito (peça 1, p. 1).

No entendimento da Secex/RJ, do qual compartilho, os segurados (beneficiários) não devem ser responsabilizados pelo débito, visto que não restou demonstrado que, por dolo ou culpa, concorreram para a prática dos atos fraudulentos. Em outras palavras, não existe qualquer indício de conluio ou arranjo entre os segurados e os servidores que consumaram as fraudes. O estabelecimento dessas condições para a responsabilização dos segurados advém da constatação de que, em muitos casos, essas pessoas não agiram de má-fé ou não tinham conhecimento da irregularidade do benefício. De regra, esses segurados eram ludibriados por intermediários ou servidores do Instituto, a quem confiaram os documentos necessários à prática da fraude.

Diversas decisões do Tribunal de Contas da União estão fundamentadas no sentido de que a responsabilidade do segurado depende da comprovação de que, agindo com dolo ou culpa, contribuiu efetivamente para a prática da irregularidade (v.g. Acórdãos 1035/2014-Segunda Câmara, 1380/2014-Plenário e 1602/2014-Plenário). Sobre o assunto, oportuno mencionar trecho do esclarecedor Voto do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, condutor do recente Acórdão 1380/2014-Plenário:

“7. Cabe aqui abrir um parêntese para esclarecer porque somente o ex-servidor figurou no polo passivo desta TCE. A linha de argumentação que respalda o entendimento de não promover a citação de segurados do INSS, que se beneficiaram destas irregularidades, defende que sua permanência na relação processual depende da comprovação de que concorreram para a prática do ato fraudulento, seja por dolo ou culpa. A jurisdição do TCU só alcançaria particular, estranho à Administração, caso fosse comprovado que contribuiu de modo decisivo e em concurso com o agente público para a produção do dano, seja pela adulteração de documentos ou emissão de declarações falsas, por exemplo. Tal entendimento baseia-se no art. 16, parágrafo 2º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 e na jurisprudência desta casa, a saber, 859/2013, 2.369/2013, 2.449/2013, 2.553/2013, 3.308/2013, 3.112/2013 e 2.626/2013, todos de Plenário.

8. Das inúmeras TCEs instauradas, observou-se que o comportamento dos segurados varia em cada caso. As investigações demonstram que há casos em que se beneficiam conscientemente de benefícios a que não fazem jus. Em outros, são ludibriados por quadrilhas compostas por advogados, despachantes e servidores públicos, que se utilizam de seus documentos para cometerem as irregularidades. Assim, há que ser avaliada sua participação caso a caso.

9. É importante deixar consignado que a exclusão dos segurados da relação processual não tem o condão de obstaculizar eventual cobrança administrativa e/ou judicial, de iniciativa do INSS, dos valores recebidos indevidamente e que geraram o dever de o segurado ressarcir-los para a Previdência Social, sob pena de enriquecimento sem causa, a teor do que dispõe o art. 884 do Código Civil.”

Pelas razões acima, aquiesço ao posicionamento da Secex/RJ no sentido de que, nas presentes contas, não cabe a responsabilização dos segurados.

A Sra. Ivonete Silva Baldez foi citada mediante Ofício 34/2014-TCU/SECEx-RJ, de 15/1/2014, porém, não apresentou alegações de defesa nem promoveu o pagamento do valor devido (peças 9 e 12). A Sra. Carla Magalhães Caparica foi citada mediante Ofício 674/2014-TCU/SECEx-RJ, de 24/3/2014 e, por conseguinte, apresentou as alegações de defesa constantes da peça 24.



Em síntese, a Sra. Carla Magalhães Caparica sustenta que as questionadas concessões e habilitações estão sendo apreciadas no processo 2003.51.01.513644-8, que estaria em grau de apelação perante do TRF da 2ª Região. Consultando o andamento do referido processo, verifico que, em 13/8/2014, foi proferida sentença que extingue a punibilidade de determinado réu e dá provimento aos recursos dos demais. Entre esses demais apelantes, consta Carla Magalhães Espósito, que era o nome da responsável à época dos fatos (peça 1, p. 1).

Saliento que a última movimentação no mencionado processo, ocorrida em 25/8/2014, indica a apresentação de incidente (questão de ordem) por parte de um juiz federal convocado. Por ora, inexistente informação sobre a interposição de algum remédio recursal por parte do Ministério Público. A questão de ordem diz respeito a incidente de uniformização de jurisprudência suscitado com o fim de unificar entendimento de determinada turma com o entendimento de outras turmas, de súmula ou da jurisprudência dominante no Superior Tribunal de Justiça, mas sempre acerca de determinada questão de direito material (art. 14 da Lei nº 10.259/2001).

Sabe-se, todavia, que, no âmbito da Justiça Federal, o **incidente de uniformização de jurisprudência tem a natureza de recurso e pode fundamentar a reforma de sentenças**. Aliás, é sobre isso que trata a Questão de Ordem nº 1 da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais – TNU, *in verbis*:

“1. Os Juizados Especiais orientam-se pela simplicidade e celeridade processual nas vertentes da lógica e da política judiciária de abreviar os procedimentos e reduzir os custos.

2. Diante de divergência entre decisões de Turmas Recursais de regiões diferentes, o pedido de uniformização tem a natureza jurídica de recurso, cujo julgado, portanto, modificando ou reformando, substitui a decisão ensejadora do pedido provido.

3. A decisão constituída pela Turma de Uniformização servirá para fundamentar o juízo de retratação das ações com o processamento sobrestado ou para ser declarada a prejudicialidade dos recursos interpostos.” (destaquei)

Já a Questão de Ordem nº 2 da TNU descreve os efeitos do acolhimento do incidente:

“O acolhimento do pedido de uniformização gera dois efeitos: a reforma da decisão da Turma Recursal e a consequente estipulação de honorários advocatícios, se for o caso, bem assim a prejudicialidade do recurso extraordinário, se interposto.” (destaquei)

Logo, constata-se que **a sentença de 13/8/2014**, seja qual for o seu conteúdo, ainda **poderá ser reformada**, inclusive por força do acolhimento do mencionado pedido de uniformização de jurisprudência.

Ressalto que a simples pesquisa no sistema de acompanhamento de processos do TRF da 2ª Região, porém, não é suficiente para que se conheça o teor do pedido formulado na apelação ou o fundamento da absolvição. Sem embargo, ainda que a sentença não tivesse sido atacada, o provimento de sua apelação, eventualmente, poderia não repercutir no julgamento das presentes contas. Em outras palavras, caso o provimento dessa apelação tenha levado à absolvição da responsável, ainda assim, **a sentença poderia não vincular** outras instâncias. É o que ocorre, por exemplo, na absolvição exclusivamente baseada na insuficiência de provas ou na ausência de tipificação penal.

Caso a responsável, no futuro, venha a demonstrar que determinada deliberação judicial, que lhe seja favorável e que já tenha transitado em julgado, vincula a instância administrativa (por exemplo, sentença criminal absolutória que negue a ocorrência dos fatos ilícitos ou afaste sua autoria), poderá manejar o instrumento processual adequado. Sobre o assunto, vale lembrar que o art. 126 da Lei nº 8.112/90 determina que *“a responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria”*

Por essas razões, entendo que as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Carla Magalhães Caparica não devem ser acolhidas.

Por fim, tendo em vista a gravidade das irregularidades, sugiro a aplicação, aos responsáveis, da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.



Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se favoravelmente à proposta da unidade técnica, consignada na peça 14, p. 3-12, sugerindo, em acréscimo, que, com base no art. 60 da Lei 8.443/92, seja aplicada às Sras. Carla Magalhães Caparica e Ivonete Silva Baldez a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

Brasília, em 17 de outubro de 2014.

Sergio Ricardo Costa Caribé
Procurador