

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 020.647/2013-1

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Responsáveis: Ana Maria Miranda Mendes (298.271.837-53); Carla Magalhães Caparica (632.140.407-15); Carlos Alberto Alves de Souza (190.749.567-34); Clara Fernandes Ribeiro (361.486.527-49); Edésio da Silva (279.956.157-87); Ivonete Silva Baldez (738.783.677-91); João Cândido Ramos Gimenez (003.780.707-20); Suely de Carvalho Areal (611.624.777-68)

Advogados constituídos nos autos: Murilo Correia Sampaio (OAB/RJ 19.221) e Solanger do Nascimento Cavalcante (OAB/RJ 66.675).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE CONFIGURADA PELA CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. REVELIA. EXCLUSÃO DE SEGURADOS DA RELAÇÃO PROCESSUAL. CONTAS IRREGULARES DE EX-SERVIDORES DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO AO EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. SOLICITAÇÃO DE ARRESTO DE BENS À ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial, cuja instrução de mérito elaborada pela unidade técnica (peça 27) transcrevo a seguir, com os ajustes de forma que considero pertinentes:

“INTRODUÇÃO

- 1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em virtude de prejuízo causado pelas ex-servidoras Carla Magalhães Caparica e Ivonete Silva Baldez, concernente à concessão irregular de benefícios previdenciários, no Posto do Seguro Social Tijuca/Rio de Janeiro. Note-se que o nome da primeira responsável, à época da ocorrência dos fatos narrados nos autos, era Carla Magalhães Espósito (peça 1, p.1).*
- 2. As ocorrências que deram origem a esta TCE foram apuradas pela auditoria da Autarquia, nos termos dos relatórios de Auditoria Geral/INSS/01.100, acostados à peça 1 (p. 15-70). Verificou-se a concessão irregular de benefícios previdenciários pelas então servidoras Carla Magalhães Caparica e Ivonete Silva Baldez, responsáveis pela habilitação e concessão dos benefícios impugnados.*
- 3. O envolvimento das servidoras nas irregularidades culminou com a instauração de processo administrativo disciplinar 35301.009140/1999-00. A Comissão de Inquérito emitiu o Relatório Final, de 3/11/2004, concluindo que Carla Magalhães Caparica foi responsável por habilitações e concessões indevidas, vez que houve inserção de tempo de serviço não comprovado pelos titulares dos benefícios, e ainda por reativações, informações de complementos positivos e atualizações indevidas de benefícios, e que Ivonete Silva Baldez foi responsável por formatações e concessão indevidas de benefícios previdenciários e ainda por ter procedido a habilitação com majoração de tempo de serviço de segurados (peça 1, p. 71-237).*

4. Em razão disso, foram propostas as demissões das responsáveis, que deixaram de ser aplicadas em razão de já terem sido anteriormente demitidas em decorrências de outro PAD (peça 1, p. 241-247).
5. A instauração da competente tomada de contas especial ocorreu em 8/6/2012, conforme autorização constante da Portaria 69/INSS/DIROFL, de 8/12/2006 (peça 1, p. 6).
6. O relatório da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial da Gerência Executiva do Rio de Janeiro – Centro concluiu pela responsabilização das Sras. Carla Magalhães Caparica e Ivonete Silva Baldez, servidoras do INSS à época dos fatos, solidariamente com os segurados arrolados nesta TCE, em decorrência do dano causado ao erário no valor de R\$ 2.141.492,46, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora até 18/6/2012 (peça 3, p. 254-272) [ressalte-se que o dano atualizado informado nos autos de responsabilidade da Sra. Ivonete Silva Baldez, solidariamente com a Sra. Carla Magalhães Caparica, totalizou R\$ 696.457,77 (peça 3, p. 261)].
7. Remetidos os autos à Controladoria-Geral da União (CGU), foi elaborado o relatório de auditoria 713/2013 que confirmou a imputação de responsabilidade às ex-servidoras solidariamente com os segurados (peça 3, p. 303-307).
8. Após a emissão do certificado de auditoria e do parecer do dirigente de Controle Interno, ambos com parecer pela irregularidade das contas, bem como do pronunciamento ministerial, os autos foram encaminhados para o TCU, para fins de julgamento (peça 3, p. 309-315).

EXAME TÉCNICO

9. Na instrução preliminar inserida na peça 5 destes autos eletrônicos, concluiu-se que apenas as ex-servidoras Carla Magalhães Caparica e Ivonete Silva Baldez deveriam figurar no polo passivo desta TCE. Da citada manifestação é possível extrair toda linha de argumentação que respalda a orientação seguida por esta Unidade Instrutiva no sentido de não promover a citação dos segurados.
10. Conforme a tese ali exposta, em apertada síntese, a permanência dos segurados na relação processual da tomada de contas especial dependerá da comprovação de que, seja por dolo ou culpa, concorreram para a prática do ato fraudulento. Na condição de terceiro desvinculado da Administração e sem o dever legal de prestar contas, a submissão do segurado à jurisdição do TCU exigirá prova de que ele tenha contribuído de modo decisivo e em concurso com o agente público para a produção do dano. Do contrário, a jurisdição do TCU não os alcançará, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992.
11. Na referida instrução, colheu-se uma série de deliberações nas quais a Corte, ressentindo-se da presença de elementos capazes de atribuir aos segurados efetiva participação na fraude, entendeu por bem excluí-los da relação processual, a exemplo do que se decidiu nos Acórdãos TCU-Plenário 859/2013, 2.369/2013, 2.449/2013, 2.553/2013, 3.038/2013, 3.112/2013 e 3.626/2013.
12. Apurou-se que, por meio do Acórdão 859/2013 – TCU – Plenário, esse Tribunal apreciou ocorrências semelhantes às descritas no caso concreto, tendo decidido naquela assentada pela exclusão de 24 (vinte e quatro) segurados da relação processual, também sob a alegação de ausência de provas capazes de evidenciar o envolvimento deles na fraude (parágrafo 11 da instrução inserida na peça 5).
13. Dessa forma, não faria sentido determinar a citação dos beneficiários, quando, na análise preliminar, já fosse possível identificar a ausência de provas aptas a demonstrar que eles agiram em conluio com os autores das fraudes, tal como ocorreu no caso vertente. Assim, procedeu-se à citação unicamente das ex-servidoras Carla Magalhães Caparica e Ivonete Silva

Baldez, deixando-se para decidir formalmente sobre a exclusão dos segurados da relação processual para quando da deliberação de mérito.

14. Pois bem. Conforme delegação de competência conferida pelo Ministro-Relator, foram promovidas as citações das Sras. Carla Magalhães Caparica e Ivonete Silva Baldez.

15. A Sra. Ivonete Silva Baldez foi devidamente citada por meio do Ofício 34/2014-TCU/SECEX-RJ, de 15/1/2014, mas não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas (peças 9 e 12). Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a responsável, sem apresentar alegações nem recolher o débito apurado, pode, assim, ser considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o previsto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

16. A Sra. Carla Magalhães Caparica foi inicialmente citada por meio do Ofício 33/2014-TCU/SECEX-RJ, de 15/1/2014. No entanto, a citação postal da Senhora Carla Magalhães Caparica não obteve êxito, constando do aviso de recebimento a anotação de ‘mudou-se’ (peças 10-11 e 14). Um segundo ofício foi então emitido – Ofício 388/2014-TCU/SECEX-RJ, de 21/2/2014 – e igualmente devolvido pelos Correios, desta feita constando do aviso de recebimento a anotação ‘ausente’ (peças 15, 18 e 19).

17. Em 21/3/2014, a Sra. Carla Magalhães Caparica, por intermédio de seu representante legal, solicitou vista e cópia de sete processos nos quais figura como responsável nesta Corte de Contas, dentre eles os presentes autos (peças 16-17). Assim, o comparecimento espontâneo da responsável, nos termos do § 4º do art. 179 do RI/TCU, teria suprido a citação.

18. Não obstante, um terceiro ofício de citação foi emitido – Ofício 674/2014-TCU/SECEX-RJ, de 24/3/2014 – tendo sido recebido em 7/4/2014 pelo representante legal da ex-servidora, que foi, portanto, regularmente citada (peças 22-23).

19. Em resposta, à citação, a responsável enviou a documentação constante da peça 24. Argumenta a ex-servidora que tramita na justiça federal o processo 0513644-76.2003.4.02.51.01 atualmente em grau de apelação perante o Tribunal Regional Federal do Rio de Janeiro. Solicita, assim, o sobrestamento dos presentes autos até que haja decisão judiciária definitiva sobre a questão. A esse respeito, cabe ressaltar que o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92) e a existência, por si só, de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo Tribunal não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento dos autos nesta Corte até decisão judicial definitiva, por força da independência das instâncias. Evidencia-se, ainda, que a sentença, em primeira instância, condenou os treze réus, dentre eles as Sras. Carla Magalhães Caparica e Ivonete Silva Baldez, nesta ação penal.

20. Portanto, as conclusões e provas constantes do Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar que se encontra à peça 1 destes autos eletrônicos são suficientes para atribuir a Carla Magalhães Caparica e a Ivonete Silva Baldez a responsabilidade pelo débito apurado nos autos, haja vista que a apuração de responsabilidade funcional das ex-servidoras, que resultou na aplicação da pena de demissão, funda-se em elementos substanciais quanto à materialidade e autoria dos ilícitos que lhes foram imputados (peça 1, p. 71-237).

21. No que se refere às específicas concessões impugnadas, as condutas ilícitas das responsáveis foram descritas em relatórios individuais de auditoria, nos termos dos dossiês acostados à peça 1 (p. 15-70).

22. Cabe aqui abrir um parêntese para esclarecer que a proposta de exclusão dos segurados da relação processual não tem o condão de obstaculizar eventual cobrança administrativa e/ou

judicial de iniciativa do INSS quanto a valores recebidos indevidamente pelos beneficiários. Explica-se.

23. Não obstante o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992 e a jurisprudência do TCU citada no item 11 desta instrução erijam a demonstração de culpa ou dolo como pressuposto indispensável para que a conduta do particular (estranho à Administração) esteja submetida à jurisdição do TCU, claro está que pode haver casos em que o segurado se beneficiou da fraude sem que dela tivesse conhecimento, ou seja, sem agir de maneira dolosa ou culposa.

24. As inúmeras tomadas de contas especiais resultantes da concessão irregular de benefícios previdenciários revelam que o comportamento dos segurados pode variar em cada caso a depender das provas que forem carreadas aos autos acerca da sua efetiva contribuição para a consecução do ilícito, bem como da circunstância de terem consciência ou não de que o benefício recebido era irregular. Sobre o assunto, convém transcrever as observações insertas na sentença absolutória exarada pelo juízo da 8ª Vara Criminal Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, nos autos da Ação Penal n. 2001.5101513802-3, *in verbis* (peça 6, p. 14-30, TC 034.248/2013-7):

‘Investigações realizadas em processos que tramitam nesta Justiça Federal dão conta de que quadrilhas muito bem organizadas atuam na concessão de benefícios fraudulentos em determinados períodos, contando não apenas com a participação de servidores como também de despachantes e até advogados. Por vezes, os segurados aproveitam-se de tal situação para obter, conscientemente, benefícios a que não fazem jus. Em outras, acreditando terem direito ao benefício, são ludibriados por estas pessoas.

25. Ressalta-se aqui a situação dos segurados que acreditavam fazer jus ao benefício, muitas vezes iludidos por intermediários (despachantes e advogados) ou até por prepostos do INSS e a estas pessoas confiaram seus documentos, com vistas à obtenção do benefício previdenciário. Em situações como essa, a fraude ocorre no interior da instituição, por meio de lançamentos incorretos nos sistemas informatizados da previdência relacionados a vínculos empregatícios, contagem de tempo de serviço, valores de salários de contribuição, entre outras fraudes que ocasionam pagamento de benefícios aos quais os segurados não têm direito.

26. Nesse quadro, embora o concerto fraudatório envolva servidores da Autarquia e possíveis intermediários, sem que o segurado tenha consciência do ilícito, é inegável que a percepção de valores pagos indevidamente, pois que não preenchidos os pressupostos legais para a concessão do benefício, gera, para o beneficiário, o dever de ressarcir a Previdência Social, sob pena de enriquecimento sem causa, a teor do que dispõe o art. 884 do Código Civil.

27. Em outras palavras, a ausência de elementos que comprovem a participação dos segurados na prática do ato ilícito, quanto a terem agido de má-fé, adulterado documentos ou emitido declarações falsas, por exemplo, é suficiente para retirá-los do polo passivo da TCE, pois sobre eles não incidirá a jurisdição da Corte de Contas, segundo já observado. No entanto, no âmbito administrativo, se houver a constatação de que segurados receberam benefícios que não lhe eram devidos (o que pode ocorrer independentemente de dolo ou culpa), tendo havido ou não a suspensão do pagamento, a decisão do Tribunal pela exclusão desses segurados da relação processual não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais que a entidade prejudicada entender como cabíveis, com o objetivo de reaver aquilo que foi pago sem justa causa, ou seja, à míngua de fundamento jurídico.

28. Destarte, caso seja ratificado o posicionamento de que os segurados arrolados nesta TCE devem ser excluídos da relação processual, considera-se oportuno comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e à Procuradoria Geral Federal – PGF que a mencionada decisão não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais, com vistas a reaver

valores que eventualmente foram pagos aos referidos beneficiários, em virtude da concessão indevida de benefício previdenciário (aposentadoria por tempo de serviço).

CONCLUSÃO

25. Considerando que o alcance da jurisdição do Tribunal de Contas da União sobre terceiros estranhos à Administração Pública depende da comprovação de que tenham agido com dolo ou culpa. Considerando que, no caso concreto, não há elementos que indiquem cabalmente a participação dos beneficiários no conluio para a prática dos atos fraudulentos apurados pela auditoria interna do INSS. Conclui-se, portanto, que a atribuição de responsabilidade apenas às ex-servidoras Carla Magalhães Caparica e Ivonete Silva Baldez, com a exclusão dos segurados da relação processual, é medida que melhor se coaduna com os ditames da culpabilidade e dos princípios da racionalidade processual e da efetividade da jurisdição de contas, conforme os argumentos apresentados na instrução preliminar (peça 6).

26. Diante dos motivos já expostos a respeito das Sras. Carla Magalhães Caparica e Ivonete Silva Baldez e, inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que as responsáveis sejam condenadas em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Pertinente, ainda, dada a gravidade da infração cometida pelas responsáveis, propor a aplicação da penalidade 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.

(...)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) não acolher as alegações de defesa da Sra. Carla Magalhães Caparica (CPF 632.140.407-15), diante dos motivos expostos nos parágrafos 19 a 21;

b) excluir da relação processual os segurados Ana Maria Miranda Mendes (CPF 298.271.837-53); Clara Fernandes Ribeiro (falecida) (CPF 361.486.527-49); Edésio da Silva (falecido) (CPF 279.956.157-87); João Cândido Ramos Gimenez (CPF 003.780.707-20); Carlos Alberto de Alves Souza (CPF 190.749.567-34); Suely de Carvalho Areal (CPF 611.624.777-68);

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'd', e §§ 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, e §§ 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Carla Magalhães Caparica (CPF 632.140.407-15), ex-servidora do INSS, e condená-la ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular de aposentadorias por tempo de serviço, ocasionando prejuízo aos cofres públicos, segundo os pagamentos efetuados aos seguintes segurados:

c.1) Ana Maria Miranda Mendes (CPF 298.271.837-53)

Data	Valor	Tipo
25/11/1997	2.022,90	D
2/12/1997	1.284,38	D
5/1/1998	965,84	D
5/2/1998	963,29	D

6/3/1998	963,29	D
3/4/1998	963,29	D
5/5/1998	963,29	D
3/6/1998	963,29	D
11/9/1998	1.001,72	D
2/10/1998	1.001,72	D
5/11/1998	1.001,72	D
21/6/1999	1.001,67	D
5/7/1999	1.047,84	D
26/7/1999	8.053,79	D
6/8/1999	1.047,84	D
3/9/1999	1.047,84	D
6/10/1999	1.047,84	D
6/11/1999	1.047,84	D
3/12/1999	2.095,68	D
5/1/2000	1.047,84	D
2/2/2000	1.047,84	D
3/3/2000	1.047,84	D
5/4/2000	1.047,84	D
3/5/2000	1.047,84	D
2/6/2000	1.047,84	D
5/7/2000	1.108,71	D
3/8/2000	1.108,71	D
5/9/2000	1.108,71	D
3/10/2000	1.108,71	D
3/11/2000	1.108,71	D
8/12/2000	2.217,42	D
5/1/2001	1.108,71	D
5/2/2001	1.109,30	D
5/3/2001	1.109,30	D
4/4/2001	1.109,30	D
4/5/2001	1.109,30	D
6/6/2001	1.109,30	D
4/7/2001	1.194,04	D
3/8/2001	1.194,04	D
5/9/2001	1.194,04	D
3/10/2001	1.194,04	D
5/11/2001	1.194,04	D
4/12/2001	2.388,08	D
4/1/2002	1.194,04	D
4/2/2002	1.194,04	D
4/3/2002	1.193,94	D
3/4/2002	1.194,34	D
3/5/2002	1.194,34	D
4/6/2002	1.194,34	D
4/7/2002	1.303,81	D
2/8/2002	1.303,81	D
3/9/2002	1.303,81	D
2/10/2002	1.303,81	D

4/11/2002	1.303,81	D
4/12/2002	2.607,55	D
1/1/2003	1.303,81	D
2/2/2003	1.303,81	D
6/3/2003	1.303,81	D
2/4/2003	1.303,81	D
5/5/2003	1.303,81	D
4/6/2003	1.303,81	D
2/7/2003	1.560,35	D
4/8/2003	1.560,35	D
3/9/2003	1.560,35	D
2/10/2003	1.560,35	D
4/11/2003	1.560,35	D
2/12/2003	3.121,64	D
7/1/2004	1.560,35	D
3/2/2004	1.560,35	D
3/3/2004	1.560,35	D
2/4/2004	1.560,35	D
4/5/2004	1.560,35	D
2/6/2004	1.631,95	D
2/7/2004	1.631,95	D
4/8/2004	1.631,95	D
5/9/2004	1.631,95	D
4/10/2004	1.631,95	D
3/11/2004	1.631,95	D
2/12/2004	3.262,42	D
4/1/2005	1.631,95	D
2/2/2005	1.631,15	D
2/3/2005	1.631,05	D
4/4/2005	1.631,05	D
3/5/2005	1.631,05	D
3/6/2005	1.735,60	D
4/7/2005	1.735,60	D
3/8/2005	1.735,60	D
2/9/2005	1.735,60	D
6/10/2005	1.735,60	D
3/11/2005	1.735,60	D
2/12/2005	3.470,31	D
6/1/2006	1.735,60	D
3/2/2006	1.735,60	D
3/3/2006	1.735,60	D
4/4/2006	1.734,69	D
4/5/2006	1.821,64	D
2/6/2006	1.821,64	D
5/7/2006	1.821,64	D
2/8/2006	1.821,64	D
4/9/2006	2.732,64	D
3/10/2006	1.822,69	D
3/11/2006	1.821,66	D

5/12/2006	2.726,66	D
5/1/2007	1.821,66	D
2/2/2007	1.822,18	D
2/3/2007	1.822,18	D
3/4/2007	1.822,18	D
3/5/2007	1.882,38	D
4/6/2007	1.882,20	D
3/7/2007	1.882,20	D
6/8/2007	1.882,20	D
4/9/2007	2.823,20	D
6/10/2007	1.882,20	D
6/11/2007	1.882,20	D
4/12/2007	2.816,40	D
4/1/2008	1.882,33	D
7/2/2008	1.882,33	D
4/3/2008	1.882,33	D
2/4/2008	1.976,44	D
5/5/2008	1.976,44	D
3/6/2008	1.976,44	D
2/7/2008	1.976,32	D
5/8/2008	1.976,44	D
2/9/2008	2.964,44	D
2/10/2008	1.976,44	D
5/11/2008	1.976,44	D
3/12/2008	2.956,88	D
5/1/2009	1.976,44	D
3/2/2009	1.976,59	D
4/3/2009	2.093,36	D
3/4/2009	2.093,51	D
5/5/2009	2.093,36	D
5/6/2009	2.093,36	D
2/7/2009	2.093,36	D
4/8/2009	2.093,36	D
2/9/2009	3.139,36	D
2/10/2009	2.093,36	D
4/11/2009	2.093,36	D
2/12/2009	3.131,72	D

c.2) Clara Fernandes Ribeiro (falecida - CPF 361.486.527-49)

Data	Valor	Tipo
25/11/1997	314,89	D
16/12/1997	1.001,94	D
16/1/1998	858,81	D
5/2/1998	858,81	D
6/3/1998	858,81	D
15/4/1998	858,81	D
7/5/1998	858,81	D
4/6/1998	858,81	D
5/8/1998	886,12	D

2/9/1998	886,12	D
2/10/1998	886,12	D
30/9/1999	648,90	D
4/10/1999	926,86	D
3/11/1999	926,86	D
2/12/1999	1.853,72	D

c.3) Edésio da Silva (falecido - CPF 279.956.157-87)

<i>Data</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
15/12/1997	819,67	D
15/1/1998	983,61	D
17/2/1998	983,61	D
13/3/1998	983,61	D
16/4/1998	983,61	D
15/5/1998	983,61	D
15/6/1998	983,61	D
15/12/1999	2.114,92	D
14/1/2000	1.057,46	D
14/2/2000	1.057,46	D
16/3/2000	1.057,46	D
14/4/2000	1.057,46	D
16/5/2000	1.057,46	D
14/6/2000	1.057,46	D
14/7/2000	1.118,89	D
14/8/2000	1.118,89	D
15/9/2000	1.118,89	D
10/10/2000	1.118,89	D
16/11/2000	1.118,89	D
14/12/2000	2.237,78	D
15/1/2001	1.118,89	D
14/2/2001	1.119,83	D
14/3/2001	1.119,83	D
16/4/2001	1.119,83	D
15/5/2001	1.119,83	D
18/6/2001	1.119,83	D
13/7/2001	1.204,68	D
14/8/2001	1.204,68	D
17/9/2001	1.204,68	D
15/10/2001	1.204,68	D
16/11/2001	1.204,68	D
14/12/2001	2.409,51	D
15/1/2002	1.204,68	D
18/2/2002	1.204,68	D
14/3/2002	1.205,58	D
12/4/2002	1.204,98	D
15/5/2002	1.204,98	D
14/6/2002	1.204,98	D
12/7/2002	1.315,61	D
14/8/2002	1.315,61	D

13/9/2002	1.315,61	D
14/10/2002	1.315,61	D
14/11/2002	1.315,61	D
13/12/2002	2.630,89	D
15/1/2003	1.315,61	D
14/2/2003	1.315,61	D
17/3/2003	1.315,61	D
14/4/2003	1.315,61	D
15/5/2003	1.315,61	D
16/6/2003	1.315,41	D
14/7/2003	1.574,67	D
14/8/2003	1.574,67	D
12/9/2003	1.574,67	D
14/10/2003	1.574,67	D
14/11/2003	1.574,67	D
12/12/2003	3.149,34	D
15/1/2004	1.574,67	D
13/2/2004	1.574,67	D
12/3/2004	1.574,67	D
7/4/2004	1.574,67	D
7/5/2004	1.574,67	D
7/6/2004	1.646,00	D
7/7/2004	1.646,00	D
6/8/2004	1.646,00	D
8/9/2004	1.646,00	D
7/10/2004	1.646,00	D
8/11/2004	1.646,00	D
7/12/2004	3.292,00	D
7/1/2005	1.646,00	D
9/2/2005	1.646,00	D
7/3/2005	1.646,00	D
7/4/2005	1.646,00	D
6/5/2005	1.646,00	D
7/6/2005	1.750,60	D
7/7/2005	1.750,60	D
5/8/2005	1.750,60	D
8/9/2005	1.750,60	D
7/10/2005	1.750,60	D
8/11/2005	1.750,60	D
7/12/2005	3.501,20	D
6/1/2006	1.750,60	D
7/2/2006	1.750,60	D
7/3/2006	1.750,60	D
7/4/2006	1.750,60	D
8/5/2006	1.838,13	D

c.4) João Cândido Ramos Gimenez (CPF 003.780.707-20)

<i>Data</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
9/6/1999	974,38	D

1/7/1999	1.019,29	D
2/8/1999	1.019,29	D
1/9/1999	1.019,29	D
4/10/1999	1.019,29	D
1/11/1999	1.019,29	D
1/12/1999	2.038,58	D
3/1/2000	1.019,29	D
1/2/2000	6.865,57	D
1/3/2000	1.019,29	D
3/4/2000	1.019,29	D
2/5/2000	1.019,29	D
1/6/2000	1.019,29	D
3/7/2000	1.078,51	D
2/8/2000	1.078,51	D
1/9/2000	1.078,51	D
2/10/2000	1.078,51	D
2/11/2000	1.078,51	D
22/12/2000	2.157,02	D

c.5) [excluído, por erro material]

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'd', e §§ 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, e §§ 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Ivonete Silva Baldez (CPF 738.783.677-91), ex-servidora do INSS, solidariamente com Carla Magalhães Caparica, e condená-la ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular de aposentadorias por tempo de serviço, ocasionando prejuízo aos cofres públicos, segundo os pagamentos efetuados aos seguintes segurados:

d.1) Carlos Alberto de Alves Souza (CPF 190.749.567-34)

Data	Valor	Tipo
22/12/1997	2.534,97	D
6/1/1998	792,18	D
4/2/1998	792,18	D
4/3/1998	792,18	D
3/4/1998	792,18	D
6/5/1998	792,18	D
3/6/1998	792,18	D
19/1/2001	908,24	D
31/1/2001	847,56	D
5/2/2001	909,23	D
5/3/2001	909,23	D
4/4/2001	909,23	D
4/5/2001	909,23	D
5/6/2001	909,23	D
4/7/2001	978,67	D

3/8/2001	978,67	D
5/9/2001	978,67	D
7/10/2001	978,67	D
6/11/2001	978,67	D
5/12/2001	1.956,59	D
4/1/2002	978,67	D
5/2/2002	978,67	D
5/3/2002	978,66	D
3/4/2002	978,00	D
6/5/2002	978,00	D
5/6/2002	978,00	D
3/7/2002	1.068,46	D
5/8/2002	1.068,46	D
4/9/2002	1.068,46	D
3/10/2002	1.068,46	D
5/11/2002	1.068,46	D
4/12/2002	2.135,53	D
6/1/2003	1.068,46	D
5/2/2003	1.068,46	D
6/3/2003	1.068,46	D
3/4/2003	1.068,46	D
6/5/2003	1.068,46	D
4/6/2003	1.068,46	D
3/7/2003	1.279,03	D
5/8/2003	1.279,03	D
3/9/2003	1.279,03	D
3/10/2003	1.279,03	D
5/11/2003	1.278,21	D
3/12/2003	2.556,42	D
6/1/2004	1.278,21	D
4/2/2004	1.278,21	D
3/3/2004	1.278,21	D

d.2) *Suely de Carvalho Areal* (CPF 611.624.777-68)

<i>Data</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo</i>
21/10/1997	869,47	D
12/11/1997	966,08	D
10/12/1997	1.288,10	D
13/1/1998	968,63	D
13/2/1998	966,08	D
12/3/1998	966,08	D
14/4/1998	966,08	D
13/5/1998	966,08	D
10/6/1998	966,08	D
14/5/1999	1.446,71	D
11/6/1999	1.000,67	D
12/7/1999	1.046,80	D
11/8/1999	1.046,80	D
13/9/1999	1.523,80	D

13/10/1999	1.046,80	D
11/11/1999	1.046,80	D
10/12/1999	2.093,60	D
3/1/2000	1.046,80	D
11/2/2000	1.046,80	D
14/3/2000	1.046,80	D
12/4/2000	1.046,80	D
11/5/2000	1.046,80	D
12/6/2000	1.046,80	D
12/7/2000	1.107,61	D
10/8/2000	1.107,61	D
13/9/2000	1.107,61	D
11/10/2000	1.107,61	D
13/11/2000	1.107,61	D
12/12/2000	2.215,22	D
11/1/2001	1.107,61	D
12/2/2001	1.107,61	D
12/3/2001	1.107,61	D
11/4/2001	1.107,61	D
11/5/2001	1.107,61	D
12/6/2001	1.107,61	D
11/7/2001	1.192,45	D
10/8/2001	1.192,45	D
13/9/2001	1.192,45	D
10/10/2001	1.192,45	D
13/11/2001	1.192,45	D
12/12/2001	2.384,90	D
11/1/2002	1.192,45	D
14/2/2002	1.192,45	D
12/3/2002	1.192,45	D
10/4/2002	1.192,45	D
13/5/2002	1.192,45	D
12/6/2002	1.192,45	D
10/7/2002	1.302,15	D
12/8/2002	1.302,15	D
11/9/2002	1.302,15	D
10/10/2002	1.302,15	D
12/11/2002	1.302,15	D
11/12/2002	2.604,30	D
13/1/2003	1.302,15	D
12/2/2003	1.302,15	D
13/3/2003	1.302,15	D
12/4/2003	1.302,15	D
13/5/2003	1.302,15	D
11/6/2003	1.302,15	D
10/7/2003	1.558,80	D
12/8/2003	1.558,80	D
10/9/2003	1.558,80	D
10/10/2003	1.558,80	D

12/11/2003	1.558,80	D
10/12/2003	3.117,60	D
13/1/2004	1.558,80	D
11/2/2004	1.558,80	D
10/3/2004	1.558,80	D
5/4/2004	1.558,80	D
5/5/2004	1.558,80	D
3/6/2004	1.629,41	D
5/7/2004	1.629,41	D
4/8/2004	1.629,41	D
3/9/2004	1.629,41	D
5/10/2004	1.629,41	D
12/11/2004	1.629,41	D
3/12/2004	3.258,82	D
5/1/2005	1.629,41	D
3/2/2005	1.629,41	D
3/3/2005	1.629,41	D
5/4/2005	1.629,41	D
4/5/2005	1.629,41	D
3/6/2005	1.732,95	D

e) aplicar às Sras. Carla Magalhães Caparica e Ivonete Silva Baldez, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

g) tendo em vista a gravidade da infração cometida, aplicar às Sras. Carla Magalhães Caparica e Ivonete Silva Baldez a penalidade 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;

h) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

i) comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e à Procuradoria Geral Federal – PGF que decisão indicada na alínea 'b' acima não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais, com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos aos segurados ali referidos, em razão da concessão indevida de benefício previdenciário.”

2. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se favoravelmente ao encaminhamento proposto (peça 30), nos termos reproduzidos a seguir:

“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 Espósito (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, inexiste 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 8.112/1990 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.”

É o Relatório.