

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 praticadas por oito servidores da entidade – Srs. Deusimar Nunes Alvarenga, Francisca Daise Lustosa Landim Pinto, Ivan Anastácio da Silva, Janete Nogueira Hartmut Behm, Marcos Antônio Dantas Lopes, Maria das Graças Tatagiba Lannes, Maria de Fátima dos Santos e Mauro Cassiano dos Santos.

2. Os benefícios previdenciários impugnados ocorreram em favor de nove segurados e provocaram prejuízos aos cofres do INSS, em valores atualizados, da ordem de R\$ 698.000,00, assim distribuídos por responsável:

Responsável	Valor (R\$)
Deusimar Nunes Alvarenga solidariamente com Ivan Anastácio da Silva	135.000,00
Francisca Daise Lustosa Landim Pinto	18.000,00
Janete Nogueira Hartmut Behm	20.000,00
Marcos Antônio Dantas Lopes	17.000,00
Maria das Graças Tatagiba Lannes	445.000,00
Maria de Fátima dos Santos solidariamente com Maria das Graças Tatagiba Lannes	40.000,00
Mauro Cassiano dos Santos	23.000,00

3. Foram então realizadas as citações dos ex-servidores para que apresentassem alegações de defesa ou ressarcissem os prejuízos sofridos pelo INSS.

4. As Sras. Francisca Daise Lustosa Landim Pinto e Janete Nogueira Hartmut Behm, optaram por permanecer silentes. Dessa forma, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, resta caracterizada a sua revelia, cabendo dar prosseguimento ao processo.

5. Os beneficiários, por sua vez, não foram chamados a integrar a presente relação processual por serem aplicáveis as seguintes considerações constantes do voto condutor do Acórdão 1.715/2015-Plenário:

[Mediante] ... o voto condutor do Acórdão 859/2013-Plenário, ... 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."

13. Naqueles autos, o Ministério Público junto ao TCU efetuou as seguintes ponderações:

"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."

...

16. Em suma, o que se verifica é que, na ausência de elementos descritivos da conduta dos beneficiários, não estão presentes os pressupostos para atrair a jurisdição desta Corte de Contas sobre esses particulares (§ 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992). Ademais, esses particulares não estão sujeitos ao regime jurídico administrativo, como estão aqueles que celebram contratos com a administração pública.

17. Tal entendimento também foi adotado mediante os Acórdãos Plenário 2.449/2013, 2.553/2013, 3.038/2013, 3.112/2013, 3.626/2013, 3627/2013 e 3628/2013.

18. Não é demais lembrar que se está a tratar aqui apenas do ressarcimento das importâncias recebidas indevidamente, pois o benefício previdenciário em si já foi suspenso pelo INSS. Também não se está a afirmar que não deve haver a devolução por parte dos beneficiários das importâncias impugnadas, mas sim que essa busca de ressarcimento deve ocorrer nas instâncias adequadas, em regra, mediante a competente ação de ressarcimento perante o Poder Judiciário.

19. Ademais, para realçar a necessidade de avaliação da conduta dos beneficiários, rememoro que esta Corte de Contas vem se deparando com as mais diversas situações envolvendo a participação desses particulares em fraudes previdenciárias. Desses casos, pode-se extrair a conclusão de que a fraude em nome do beneficiário não necessariamente implica que ele tenha participado de qualquer esquema de ilicitude ou até mesmo se beneficiado dos recursos. Como exemplo, cito as situações apuradas mediante os Acórdãos Plenário 325/2013, 509/2013, 2.158/2013, 3.400/2013 e 3.651/2013, quando se verificou a utilização indevida de nomes dos beneficiários sem que eles sequer tivessem tido conhecimento do fato.

20. Não há óbices, por certo, para que esta Corte de Contas responsabilize os segurados quando houver elementos comprobatórios de que eles incorreram na prática de condutas ilícitas, como ocorreu mediante os Acórdãos Plenário 859/2013, 2.299/2013 e 725/2014.

21. Mesmo que assim não fosse, ou seja, que se entenda haver jurisdição desta Corte na espécie, não se pode deixar de observar que, quando o TCU aprecia as concessões de reforma, aposentadoria e pensão, de acordo com o Enunciado de Súmula 106, dispensa a devolução das importâncias recebidas indevidamente de boa-fé. Ou seja, mediante interpretação analógica dessa jurisprudência, até porque ambos os casos tratam de alimentos, caberia apreciar a boa-fé dos beneficiários para se aferir a pertinência de ser determinada a devolução dos valores questionados.

22. Essa análise resta, contudo, prejudicada nos presentes autos ante a ausência de elementos descritivos da conduta desses beneficiários. A possibilidade de saneamento dos autos, por sua vez, restaria não recomendada ante o grande espaço de tempo já transcorrido - cerca de 11 anos - e as previsíveis dificuldades para tanto e poucas possibilidades de sucesso. Até porque o levantamento das condutas desses beneficiários, no mais das vezes, somente seria possível mediante prova testemunhal (inaplicável perante o TCU), pois se vislumbra serem raros os casos em que se poderão obter documentos diversos daqueles já constantes dos autos.

23. Registro, outrossim, que o INSS vem adotando medidas administrativas e judiciais para a recuperação dos valores pagos indevidamente a título de benefícios previdenciários. No âmbito judicial, com a possibilidade de produção de prova testemunhal e outros meios de prova não aplicáveis no âmbito desta Corte, crê-se que haverá maiores condições para se averiguar a pertinência de se responsabilizar os beneficiários. (grifou-se)

II

6. Mediante Procedimento Administrativo Disciplinar, verificou-se que os responsáveis praticaram as seguintes condutas:

I. Sra. Janete Nogueira Hartmut Behm:

– habilitou e concedeu indevidamente dois benefícios de aposentadoria por tempo de serviço considerando contrato de trabalho fictício e tempo de serviço alterado a maior;

II. Sra. Maria de Fátima dos Santos:

– concedeu indevidamente benefício de aposentadoria por tempo de serviço considerando tempo de serviço alterado a maior;

III. Sra. Maria das Graças Tatagiba Lannes:

– habilitou ou concedeu indevidamente três benefícios de aposentadoria por tempo de serviço considerando tempo de serviço alterado a maior e contratos de trabalho fictícios;

IV. Srs. Deusimar Nunes Alvarenga e Ivan Anastácio da Silva:

– habilitaram indevidamente benefício de aposentadoria por tempo de serviço considerando contratos de trabalho fictícios;

V. Sr. Marcos Antonio Dantas Lopes:

– habilitou e concedeu indevidamente benefício de aposentadoria por tempo de serviço considerando contrato de trabalho fictício e tempo de serviço alterado a maior;

VI. Sr. Mauro Cassiano dos Santos:

– habilitou e concedeu indevidamente benefício de aposentadoria por tempo de serviço considerando contratos de trabalho alterados a maior;

VII. Sr. Francisca Daise Lustosa Landin Pinto:

– habilitou e concedeu indevidamente benefício de aposentadoria por tempo de serviço considerando contratos de trabalho alterados a maior e contratos de trabalho fictícios.

7. A reprovabilidade da conduta desses responsáveis, com exceção dos Srs. Deusimar Nunes Alvarenga e Ivan Anastácio da Silva, como demonstrado posteriormente, pode ser constatada ao se verificar que a concessão dos benefícios indevidos não teria ocorrido caso tivesse sido previamente consultado o Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, o qual contém informações referentes a vínculos, remunerações e contribuições dos segurados.

8. Ainda que, à época, a essa pesquisa não fosse obrigatória, consoante apontado pela unidade técnica, *“dispensar esse importante instrumento de controle significava assumir o risco de se reconhecer direitos a quem não fazia jus a qualquer benefício previdenciário, resultando em sérios danos aos cofres da previdência, em razão da realização de pagamentos indevidos.”*

9. Ademais, esse procedimento de consulta era algo que comumente se verificava nos postos do Seguro Social, conforme relatou o Gerente Executivo do INSS – RJ/Centro, em resposta à diligência efetuada por esta Corte:

(...) era habitual que todos os benefícios habilitados num dia não fossem imediatamente concedidos, tendo em vista a necessidade de consultar-se o CNIS no final do expediente, sendo as telas de consultas impressas e anexadas aos processos habilitados durante o dia, a fim de permitir que o servidor/concessor pudesse confrontar os dados apresentados na documentação entregue pelo requerente com os dados constantes do Sistema CNIS. (grifou-se)

10. Ademais, o Decreto 356/1991 assim estabelecia:

Art. 140. Os postos de benefícios deverão adotar como prática o cruzamento das informações declaradas pelos segurados com os dados das empresas e de contribuintes em geral quando da concessão de benefícios.

11. Creio, pois, estar devidamente evidenciada a conduta culposa desses responsáveis, nos termos demonstrados pela unidade técnica. Registro, outrossim, que a situação destes autos difere de outras submetidas a esta Corte, em que se aprecia a concessão irregular de benefícios previdenciários e se constata a existência de fraude com as consequências daí decorrentes.

12. Em sendo assim, entendo que os Srs. Francisca Daise Lustosa Landim Pinto, Janete Nogueira Hartmut Behm, Marcos Antônio Dantas Lopes, Maria das Graças Tatagiba Lannes, Maria de Fátima dos Santos e Mauro Cassiano dos Santos devem ser condenados em débito pelas quantias objeto de citação e ter as suas contas julgadas irregulares com fundamento no art. 16, inciso III, alínea "c", da Lei 8.443/1992.

13. Pertinente também a aplicação da pena de multa, prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em valor proporcional ao débito imputado.

14. No caso, há de se ressaltar a inexistência de elementos que possam configurar a boa-fé dos responsáveis, o que sugere o imediato julgamento das presentes contas, a teor do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU.

15. Em relação ao Srs. Deusimar Nunes Alvarenga e Ivan Anastácio da Silva, entretanto, não se aplica esse entendimento pelo fato de a concessão ilícita a eles atribuída ter ocorrido no ano de 1989, quando o Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS ainda não estava estruturado. Assim, não há nos autos elementos indicativos de que era exigível conduta diversa desses servidores. Dessa forma, cabe julgar as suas contas regulares com ressalva.

16. Diante do exposto, acolho na essência o percuciente parecer da unidade técnica, acolhido pelo Ministério Público junto ao TCU, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, e 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 9 de setembro de 2015.

BENJAMIN ZYMLER
Relator