

VOTO

Trata-se da tomada de contas especial instaurada em decorrência de concessões irregulares de benefícios previdenciários, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

2. Nesta Corte, foram arrolados como responsáveis apenas a ex-servidora Eliana Silva de Souza e o segurado José Severino da Silva por inexistirem, nos autos, provas convincentes de que os demais beneficiários indicados no relatório precedente agiram em conluio com a autora das fraudes em exame, conforme linha adotada nos Acórdãos 1.201/2011, 427/2012, 789/2012, 2580/2012, 325/2013, 509/2013, 859/2013, 2.369/2013, 235/2015, 237/2015, 339/2015 e 737/2015, todos do Plenário. Assim, os outros beneficiários serão excluídos da relação processual, no âmbito deste Tribunal.

3. Regularmente citada (peças 14-20), a ex-servidora Eliana Silva de Souza não apresentou alegações de defesa e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Nesse sentido, por ser revel prossegue-se o processo conforme previsto no art. 12, § 3º da Lei nº 8.443, de 1992.

4. No que diz respeito ao segurado José Severino da Silva, a unidade técnica informa que o responsável apresentou alegações de defesa (peça 25). Assevera ainda que o mesmo foi condenado em razão de estelionato previdenciário (peças 10 a 12) e, posteriormente, declarada extinta a sua punibilidade por prescrição punitiva estatal.

5. No entanto, continua a Secex/RJ, *“consta da sentença condenatória que o segurado reconheceu não dispor, à época, dos requisitos necessários para a concessão do benefício (peça 10, p.1). Nas suas alegações de defesa, corroborou as afirmações contidas na sentença condenatória, sobretudo em relação ao conhecimento da irregularidade dos fatos (peça 25, p. 2). Portanto, com base nas evidências demonstradas, entende-se ser ele corresponsável no cometimento das irregularidades apontadas no Relatório de TCE (peça 3, p. 364-378).”*

6. Diante disso, a unidade técnica e o **Parquet** propõem a irregularidade das contas da responsável e do segurado; a condenação em débito pelos montantes especificados no relatório precedente; a inabilitação da ex-servidora para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública; a aplicação de multa; a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações de cobrança; e o envio de cópia da decisão à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “d”, §§ 2º e 3º; 19 e 23, inciso III, alínea “a”; 28, inciso II; 57; e 60 da Lei 8.443, de 1992.

7. Ainda, quanto ao segurado José Severino da Silva, o MP/TCU faz considerações adicionais para demonstrar que, neste caso concreto, referido responsável assumiu que não tinha direito ao irregular benefício previdenciário a ele concedido pela Sra. Eliana Silva de Souza. Portanto, a ele não se aplica o procedimento de retirá-lo da presente relação processual, regra geral nos processos da espécie. Para esclarecer, transcrevo as palavras da Exma. Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, representante do **Parquet** nestes autos:

4. A Secex/RJ promoveu a citação do Senhor José Severino da Silva em razão de indícios de sua conduta dolosa, visando à obtenção de vantagem ilícita em prejuízo da Previdência Social, extraídos da sentença proferida nos autos da Ação Penal 0806210-50.2009.4.02.5101, que tramitou perante a 3.ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro.

5. Promovidas as citações pertinentes, a Senhora Eliana Silva de Souza não apresentou suas alegações de defesa e o Senhor José Severino da Silva limitou-se a apresentar o termo das declarações que prestou à Polícia Federal.

6. Feita esta breve digressão, passamos ao exame dos autos.

7. Em relação à restrição das citações apenas à ex-servidora do INSS e ao Senhor José Severino da Silva, assiste razão à Unidade Técnica. De fato, não há como se extrair das apurações internas no âmbito do INSS quaisquer elementos que permitam concluir pela conduta dolosa ou culposa dos segurados não citados visando a concessão ilícita do benefício. Com efeito, os processos de auditorias, de sindicâncias e outros disciplinares desenvolvidos pelo INSS em nenhum momento cuidaram de verificar as condutas dos beneficiários, ou mesmo o grau de participação ou de responsabilidade destes nas fraudes cometidas.

8. No entanto, em relação Senhor José Severino da Silva, cumpre realçar que o termo de declarações apresentado pelo segurado a título de alegações de defesa (peça 25) evidencia a conduta dolosa para obtenção de vantagem previdenciária ilícita, senão vejamos:

Aos 20 dias do mês de julho de 2009, nesta Superintendência Regional no Rio de Janeiro, [...] compareceu JOSÉ SEVERINO DA SILVA [...]. Inquirido a respeito dos fatos, [...], **RESPONDEU:** [...]QUE se valeu de intermediário de apelido NENÉM para obter sua aposentadoria; QUE NENEM, se dizia funcionário do INSS, mas que morreu no ano passado; [...]QUE **pagou dois mil reais para obter a sua aposentadoria** e, depois de concedida, dava a metade do que recebia para NENÉM; **QUE até o momento em que seu benefício foi suspenso, o declarante dava a metade do que recebia à NENÉM;** [...] QUE nunca ingressou com qualquer medida judicial para restabelecer o benefício, porque **já sabia que estava tudo errado;** [...] QUE NENÉM o abordou na rua, perto da casa do declarante em Campo Grande, esclarecendo que **dava um jeito para o declarante se aposentar mesmo sem ter o tempo de serviço e sendo muito novo na época**, em torno de 47 anos; [...].

9. Note-se que o segurado admite que sabia não preencher os requisitos para a concessão da aposentadoria quando afirma ‘QUE NENÉM o abordou na rua, perto da casa do declarante em Campo Grande, esclarecendo **que dava um jeito para o declarante se aposentar mesmo sem ter o tempo de serviço e sendo muito novo na época**’. Ademais, observa-se que, ciente da inexistência do direito legítimo ao benefício, o segurado se dispôs a pagar R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a terceiro para obtenção da aposentadoria, bem como que lhe deu metade dos proventos mensais recebidos. Não seria razoável admitir que alguém de boa-fé, que acreditasse ter o direito à aposentadoria, estivesse disposto a pagar para a obtenção do benefício e, pior, a repartir igualmente os proventos com terceiro que mal conhecia. Dessa forma, imperioso reconhecer que as provas constantes dos autos indicam que o segurado agiu dolosamente no sentido de obter benefício previdenciário ilícito, sendo correta a conclusão da Unidade Técnica de responsabilizá-lo solidariamente pelo débito referente aos proventos recebidos.

8. Preliminarmente, verifico que o Sr. José Severino da Silva limitou-se a apresentar, em 16/6/2014, o termo das declarações que prestou à Polícia Federal (peça 25), em resposta ao Ofício 0796/2014-TCU-Secex/RJ, que o citou formalmente para apresentar alegações de defesa quanto às irregularidades a ele imputadas. Ademais, essa peça de “defesa”, na verdade labora contra o segurado, conforme visto no item anterior deste Voto.

9. Também observo que, em 13/4/2015, a Defensoria Pública da União no estado do Rio de Janeiro – DPU/RJ, representando o Sr. José Severino da Silva, apresentou petição contendo defesa referente aos fatos em apuração. No entanto, tal peça processual é flagrantemente intempestiva, vez que o prazo para apresentação de alegações de defesa encerrou em 25/6/2014, considerando os 15 dias adicionais de prazo concedidos ao responsável, após pedido de prorrogação, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992. Diante disso, não conheço da peça originária da DPU/RJ (peça 25), ante sua intempestividade.

10. No mérito, incorporando às minhas razões de decidir os fundamentos expendidos na instrução da unidade técnica (peça 21) e no parecer do **Parquet** (peça 24), não é possível reconhecer a boa-fé na conduta da ex-servidora e do segurado, o que permite julgar irregulares as presentes contas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 19 e 23, inciso III da Lei 8.443/1992.

11. Afinal, as conclusões e provas constantes do Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 1, fls. 14-48), que deram ensejo ao relatório da Consultoria Jurídica do INSS que resultou na penalidade de demissão da ex-servidora (peça 1, fl. 76), são suficientes para lhe atribuir os débitos em apuração, haja vista que fundadas em elementos substanciais quanto à materialidade e autoria dos ilícitos investigados. Fundamentalmente, evidencia-se à peça 1, fl. 65,

“(...) a intencionalidade da ex-servidora Eliana Silva de Souza em favorecer, indevidamente, supostos segurados e seus dependentes, mediante as habilitações/concessões irregulares de benefícios na Agência da Previdência Social de Irajá-RJ, está fartamente comprovada, pois foram efetivamente promovidas única e exclusivamente pela referida ex-servidora mediante 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, bem como atuação de intermediários, tendo em vista a ausência de requerimento ou procuração para obtenção de aposentadoria.”

12. De igual modo, considerando a gravidade da conduta da Sra. Eliana Silva de Souza, cabível a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, e em respeito à jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos Plenário nºs 1.201/2011, 1.852/2012, 859/2013, 2.299/2013, 2.449/2013, 3.112/2013, 235/2015, 236/2015, 237/2015; 337/2015, 339/2015 e 737/2015).

13. Embora a ex-servidora Eliana Silva de Souza já tenha sido sancionada com a pena de inabilitação em duas outras oportunidades (Acórdãos 1.859/2014-TCU-Plenário e 1.422/2015-TCU-Plenário), sedimentou-se nesta Corte que é possível aplicar nova penalidade da espécie, utilizando-se as regras de limitação temporal para cumulação de sanções de declaração de inidoneidade, definidas no Acórdão 348/2016-Plenário, limitando-as, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, ao total de oito anos, a serem cumpridas sucessivamente, não havendo, portanto, que falar em concomitância, muito menos em *bis in idem*. Nesse sentido os Acórdãos 714/2016, 930/2016, 1.175/2016-Plenário.

14. Rememoro que, mediante o aludido Acórdão 348/2016-Plenário, esta Corte firmou o entendimento de que as penalidades relativas à acumulação de declarações de inidoneidade, aplicadas pelo TCU, devem ser cumpridas sucessivamente, respeitado o limite máximo de cinco anos estabelecido no art. 46 da Lei 8.443/1992, de forma analógica aos ditames constantes do art. 75 do Código Penal Brasileiro.

15. Ainda, seguindo a jurisprudência da Corte (Acórdãos Plenário nºs 3.626/2013, 3.627/2013, 3.628/2013, 3.651/2013, 53/2014, 235/2015, 236/2015, 237/2015; 337/2015, 339/2015 e 737/2015), em face da extensão do prejuízo causado aos cofres do INSS e a fim de salvaguardar a recomposição ao erário dos recursos desviados, é oportuno solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, a adoção das medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis nos termos do art. 61 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 275 do Regimento Interno/TCU.

16. Também pertinente autorizar a cobrança judicial das dívidas, conforme previsto no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações, e determinar o encaminhamento de cópia da deliberação que vier a ser proferida ao INSS e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, com fundamento no § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443, de 1992.

17. Por fim relembro que, conforme visto no item 2 deste Voto, no âmbito desta Corte de Contas foi arrolada como responsável apenas a ex-servidora e um segurado, por inexistirem provas convincentes de que os demais segurados agiram em conluio com a autora das fraudes.

18. Entretanto, no âmbito administrativo, caso haja constatação de que receberam benefícios indevidos (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.

Pelas razões expostas, VOTO no sentido de que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de outubro de 2017.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator