

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Maria das Dores Silvestre, ex-servidora, Damiano Beltrão Ferreira e Ildeberto Silva Ferreira, terceiros não pertencentes ao quadro da autarquia, em razão da concessão irregular de benefícios assistenciais, por meio da inserção de dados inverídicos, conforme apurado no Processo Administrativo Disciplinar 35001.000421/2010-95, de 20/7/2010, e no Relatório da Sentença da Ação Penal 2008.80.01.000390-7, de 2/4/2009.

2. De acordo com informações decorrentes das investigações realizadas pela Polícia Federal, no âmbito da Operação “Bengala” (peça 1, p. 74-76):

Damião Beltrão Ferreira, auxiliado por algumas pessoas, obtinha certidões de nascimento ideologicamente falsas, contando com a participação de titulares de cartórios. De posse dessa certidão, eram obtidos os demais documentos, também ideologicamente falsos (CPF e CTPS), contando, para tanto, com a participação de servidores públicos dos correios, da prefeitura e da Receita Federal. Estando de posse desses documentos, o senhor Damião e seus auxiliares providenciavam os formulários utilizados para a obtenção de benefícios no INSS, de modo que, em seguida, os mesmos eram repassados para a servidora **Maria das Dores Silvestre**, lotada na Agência em São Miguel dos Campos/AL, para a inserção de dados nos sistemas do INSS, materializando assim, a concessão irregular da espécie Amparo Social ao Idoso.

Concedido o benefício, o senhor Damião e seus auxiliares agenciavam pessoas idosas para comparecerem à agência bancária, para cadastramento de senha do benefício e saque do primeiro pagamento. Em contrapartida, essas pessoas recebiam gratificações em dinheiro, repassando em seguida os cartões com a respectiva senha ao senhor Damião, que continuava recebendo as mensalidades, inclusive fazendo empréstimos consignados em instituições financeiras.

3. No âmbito da Secex/AL, foram considerados como responsáveis somente a Sra. Maria das Dores Silvestre e o Sr. Damião Beltrão Ferreira, com a exclusão da relação processual dos segurados e do Sr. Idelberto Siva Ferreira.

4. Os primeiros, por inexistirem, nos autos, provas de que teriam agido em conluio com a ex-servidora e/ou com os terceiros envolvidos. Foi levada em consideração a jurisprudência do TCU, segundo a qual, não tendo sido comprovada a participação dos beneficiários na concessão irregular, por meio dos procedimentos internos de apuração adotados pela autarquia, não é possível concluir pela existência de conluio entre esses e os servidores que autorizaram as concessões, devendo, pois, ser afastada a responsabilidade dos segurados. Podem ser mencionados nessa mesma linha os recentes Acórdãos 1.359/2015, 1.715/2015, 1.932/2015 e 1.996/2015, todos do Plenário.

5. O Sr. Idelberto Siva Ferreira, ante os seguintes argumentos:

34.2 Observa-se, com isso, que a organização criminosa contava com um grande número de pessoas, cada uma responsável por uma ação. No caso de Idelberto Ferreira era tabelião de Feliz Deserto/AL e vendia certidões falsas por R\$ 100,00. Segundo Damião, Idelberto teria fornecido cerca de 100 certidões falsas, para favorecer as concessões dos falsos beneficiários. Esses falsos segurados, pelo que se depreende, se utilizavam de documentos falsos obtidos pela quadrilha e se apresentavam ao INSS.

34.3. Contudo, todos esses “auxiliares” das fraudes, com seus papéis bem definidos recebiam remuneração da organização, via Damião Ferreira, que, por sua vez, se utilizava em algumas oportunidades dos agenciadores. Conforme assentado no relatório da sentença judicial acima referida:

“Ainda, DAMIÃO dava ao menos metade do primeiro salário ao arrematador, tão logo recebessem a primeira parcela do benefício”.

34.4. Assim, verifica-se que a responsabilidade de Idelberto Ferreira que falsificava certidões de nascimento para o esquema, embora importante para o funcionamento da organização, não diferia muito dos demais personagens identificados pela Polícia, como os fornecedores de CPFs falsos, do pessoal que arregimentava pessoas, dentre outros. Todos, contudo, tinham papéis definidos e limitados, assim como seus ganhos. A divisão do “fruto” financeiro das fraudes ficava mesmo com Damião e Maria das Dores, sobre os quais deve incidir a responsabilização no âmbito desta Corte, pois não se mostra justificável processualmente arrolar todos os envolvidos na fraude como corresponsáveis nesta TCE.

34.5. Neste caso, Idelberto Ferreira teria sido corresponsável apenas pelo pagamento de um benefício a Alfredo Bezerra dos Santos, no valor de R\$ 975,33.

6. Dessa forma, a unidade técnica promoveu, em 25/9/2015 (peça 29), a citação solidária dos mencionados responsáveis, para que apresentassem alegações de defesa ou recolhessem os valores devidos. Todavia, apesar de regularmente citados por intermédio de edital, por restarem infrutíferas as tentativas de localizá-los nos endereços constantes do Sistema da Receita Federal, do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), na Junta Comercial de Alagoas (juceal) e na Companhia Energética de Alagoas (Ceal), permaneceram inertes, tornando-se revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 (peças 9 a 32). Registro que a unidade técnica contactou, inclusive, o sistema prisional de Alagoas, quando foi informado que nenhum dos dois responsáveis encontrava-se encarcerado à época das citações.

7. Assim, o órgão instrutivo, acompanhado do MPTCU, propôs o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis e sua condenação solidária no débito apurado, além da aplicação de multa fundada no art. 57 da Lei 8.443/1992 e da declaração de sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992. Propôs, ainda, que fosse comunicado ao INSS e à Procuradoria Geral Federal que a exclusão dos segurados não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais contra os beneficiários dos pagamentos previdenciários inquinados, com vistas à recuperação dos valores indevidamente pagos.

8. Acolho o desfecho proposto e incorporo às minhas razões de decidir a análise realizada no âmbito da Secex/AL. Ante à revelia dos responsáveis e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, concordo que as contas devam ser julgadas irregulares e os responsáveis condenados em débito, solidariamente.

9. Com efeito, as provas constantes dos autos dão conta de que a ex-servidora do INSS, com o auxílio de terceiro, participou da habilitação e concessão fraudulenta de benefícios, causando os prejuízos que ora se pretende ver ressarcidos. Justificada, pois, a condenação ora proposta, bem assim a inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

10. A respeito da exclusão dos segurados do polo passivo do presente processo, acompanho o exame realizado pela Secex-AL. Tem esta Corte excluído da relação processual os beneficiários que atendem às condições mencionadas pela unidade técnica. Além das deliberações relacionadas pela Secex/AL, acresço os Acórdãos 653/2016, 714/2016, 1.073/2016 e 2.218/2016, todos do Plenário.

11. Não seria demais aclarar, contudo, que a exclusão dos beneficiários da relação processual, por não terem sido comprovadas condutas dolosas ou culposas na consecução da fraude, não impede o INSS em adotar as medidas administrativas e judiciais necessárias à cobrança dos valores recebidos indevidamente pelo beneficiário, na medida em que aquele que assim recebeu tem o dever de ressarcir, a teor do disposto no art. 884 do Código Civil, motivo pelo qual acolho a proposta de comunicação feita pela unidade técnica.

12. Com relação à aplicação da penalidade acessória relativa à inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, observo que essa penalidade já foi imputada aos mesmos responsáveis por meio dos Acórdãos 117/2016, 120/2016 e 121/2016, todos do Plenário, por ilícitos de mesma índole praticados em conjunto com os tratados nestes autos.

13. Nessas condições, entendo que se deva estender ao presente caso o mesmo entendimento adotado por meio dos Acórdãos 712/2016 e 714/2016, ambos do Plenário, no sentido de aplicar as novas regras de limitação temporal trazidas pelo Acórdão 348/2016-TCU-Plenário à penalidade administrativa de inabilitação para o exercício de cargo em comissão e função de confiança no âmbito da administração pública. Rememore-se que mediante o aludido Acórdão 348/2016-TCU-Plenário foi firmado 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.

14. Assim, para o caso da aplicação da penalidade do art. 60 da Lei 8.443/1992, a limitação temporal citada no Acórdão 348/2016-TCU-Plenário fica adstrita ao período máximo de oito anos. Ademais, como ficou estabelecido nas deliberações de 2016, acima referidas, deve a Controladoria-Geral da União (CGU) ser a responsável pela adoção das providências para o efetivo cumprimento da sanção.

15. Por fim, considerando que os segurados e o Sr. Idelberto Ferreira foram arrolados originalmente como responsáveis, faz-se necessário excluí-los da relação processual.

Nesses termos, acolho na íntegra os pareceres e VOTO por que este Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de maio de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator