

VOTO

Em análise, tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor da ex-servidora Sr^a. Maria das Dores Silvestre, do Sr. Damião Beltrão Ferreira, terceiro não pertencente ao quadro da Autarquia, e, também, de diversos segurados, referente à concessão irregular de benefícios previdenciários, por meio da inserção de dados inverídicos nos sistemas do referido Instituto.

2. As irregularidades foram apuradas no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 35001.000421/2010-95, de 20/7/2010 (peça 1, p. 16-88), assim como do Relatório da Sentença da Ação Penal 2008.80.01.000390-7, de 2/4/2009 (peça 1, p. 125-252), em que restou devidamente apurada e comprovada a concessão irregular, pela ex-servidora, de diversos benefícios de Amparo Social ao Idoso, na Agência da Previdência Social de São Miguel dos Campos/AL.

3. Vale destacar que à ex-servidora foi aplicada a penalidade de demissão, conforme conclusão do Processo Administrativo Disciplinar 35001.000421/2010-95, bem como a penalidade de reclusão, em regime inicialmente fechado, pelo período de dezesseis anos, nove meses e vinte dias, além da pena de multa de 621 dias-multa, consoante sentença exarada no âmbito da Ação Penal 2008.80.01.000390-7.

4. De acordo com informações decorrentes das investigações realizadas pela Polícia Federal, no âmbito da Operação “Bengala”, conforme registrado no relatório final da Corregedoria Regional do INSS (peça 1, p. 16 e 18), o esquema para fraudar a Previdência Social funcionava da seguinte forma:

1.3. (...) a servidora Maria das Dores Silvestre faz parte de uma organização criminosa, tendo sido inclusive denunciada pelo Ministério Público, como sendo o membro responsável pela inserção de dados falsos no sistema informatizado do INSS.

1.4. O Despacho nº 87/2009, que faz referência à concessão irregular de Amparo Social ao Idoso nº 88/519.61.432-9, da beneficiária Bárbara da Costa, também na APS/São Miguel dos Campos/AL, sob a responsabilidade da mesma servidora, traz a informação de que ela teria utilizado documentos falsos para conceder o benefício, com o intuito de se beneficiar e favorecer a quadrilha que fazia parte.

(...)

3.2.1. (...) **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.

3.2.2. 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.

5. Segundo parecer da Auditoria Interna do INSS 01.100.301 – DAGIN/CGAGIN/AUDGER/INSS, de 10/12/2014, após a apuração dos fatos, “restou provado nos autos que a servidora indiciada utilizou-se do cargo para, dolosamente, conceder 338 (...) benefícios da espécie de Amparo Social ao Idoso, concedidos na APS São Miguel dos Campos/AL, com o escopo de

se beneficiar e favorecer financeiramente os recebedores de renda mensal dos benefícios, além de intermediários envolvidos na prática irregular”. No presente processo, apura-se a concessão irregular a onze beneficiários.

6. No âmbito da Secex/AL, foram considerados como responsáveis somente a Sra. Maria das Dolores Silvestre e o Sr. Damião Beltrão Ferreira, com a exclusão da relação processual dos segurados, em razão de não constarem dos autos provas de que eles teriam agido em conluio com a ex-servidora e/ou com o terceiro envolvido, nos termos do que estabelece remansosa jurisprudência desta Casa.

7. Dessa forma, a unidade técnica promoveu a citação dos mencionados responsáveis para que apresentassem alegações de defesa ou recolhessem os valores devidos. Todavia, apesar de regularmente citados por intermédio de edital (peças 26-27 e 29-30), 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. 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.

8. Assim, o órgão instrutivo, acompanhado do MPTCU, propôs o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis e sua condenação solidária pelo 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.

9. Acolho o desfecho proposto e incorporo às minhas razões de decidir a análise realizada no âmbito da Secex/AL, sem prejuízo de tecer os comentários que se seguem.

10. Observo, de início, a acertada conduta da unidade técnica em afastar a responsabilidade dos beneficiários dos pagamentos do amparo social ao idoso concedidos de forma irregular.

11. De fato, compulsando os autos, não vislumbro elemento probatório capaz de demonstrar que os onze beneficiários arrolados neste processo tenham atuado de forma decisiva na obtenção dos benefícios irregulares de aposentadoria junto ao INSS, em face da não comprovação de dolo ou culpa em suas condutas, o que afasta a incidência do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992. Em situações quejandas, tem esta Corte excluído da relação processual o beneficiário que atende a essas condições, consoante decidido por meio dos Acórdãos 1.201/2011, 427/2012, 789/2012, 2.580/2012, 325/2013, 509/2013, todos do Plenário.

12. Não seria demais aclarar, contudo, que a exclusão dos beneficiários da relação processual, por não ter sido comprovada sua conduta dolosa ou culposa na consecução da fraude, não impede aquela Gerência Executiva do INSS em adotar as medidas administrativas e judiciais necessárias à cobrança dos valores recebidos indevidamente, na medida em que aquele que assim recebeu tem o dever de ressarcir, a teor do disposto no art. 884 do Código Civil.

13. Relativamente às irregularidades de fundo apuradas neste processo, vale dizer que, devidamente citados por via editalícia, os responsáveis optaram por permanecer silentes, motivo pelo qual reconheço sua revelia, nos termos do disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

14. A revelia dos responsáveis não impede o seguimento do feito. Ao não apresentar suas defesas, deixaram eles de produzir prova acerca da regular concessão dos benefícios previdenciários arcados pelo INSS, em afronta às normas que lhes impõem a obrigação legal de, sempre que demandada pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização

das verbas públicas, a teor do que dispõe, entre outras, a legislação de regência de concessão dos benefícios previdenciários pelo Governo Federal.

15. Não seria demais mencionar que os efeitos da revelia de responsável no âmbito desta Corte diferem daqueles emprestados a esse mesmo instituto pelo Código de Processo Civil. No âmbito civil, o silêncio do responsável gera a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, de sorte que sua inércia prospera contra sua defesa. Nesta Corte, a não apresentação de defesa pelo responsável apenas não inviabiliza a normal tramitação do processo que deve seguir seu fluxo ordinário de apuração. Em razão dessa consequência, a condenação de um responsável revel pelo TCU deve estar devidamente embasada em provas robustas e contundentes que caracterizem sua conduta irregular.

16. Com efeito, as provas constantes dos autos dão conta de que a ex-servidora do INSS, com o auxílio de terceiro, Sr. Damião Beltrão Ferreira, participou da habilitação e concessão fraudulenta de benefícios, causando os prejuízos que ora se pretende ver ressarcidos.

17. Consoante restou assentado nos apuratórios administrativo e judicial, a ex-servidora Maria das Dores Silvestre, lotada na Agência em São Miguel dos Campos/AL, fazia parte de um esquema fraudulento, sendo ela a responsável pela inserção de dados nos sistemas do INSS, materializando assim, a concessão irregular da espécie Amparo Social ao Idoso aos onze beneficiários mencionados no presente processo.

18. O Sr. Damião Beltrão Ferreira, terceiro não pertencente ao quadro da Autarquia, de acordo com a apuração policial, era um dos principais responsáveis pelo esquema criminoso criado com vista a fraudar o INSS. Suas atribuições consistiam em corromper servidores públicos e servidores de cartórios extrajudiciais, obter documentos falsificados, a exemplo de certidões de nascimento, CPF e carteira de trabalho, bem como providenciar e preencher os formulários utilizados para a obtenção de benefícios junto ao INSS, formulários estes que eram repassados para a ex-servidora Maria das Dores Silvestre.

19. Ante a 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.

20. 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, para ambos os responsáveis, observo que essa penalidade já foi a eles imputada, por meio dos Acórdãos 117/2016, 120/2016 e 121/2016, todos do Plenário e de minha relatoria, por ilícitos de mesma índole praticados em conjunto com os tratados nestes autos.

21. 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.

22. 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), atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle ser o responsável pela adoção das providências para o efetivo cumprimento da sanção.

Nesses termos, acolho na íntegra os pareceres prévios 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 6 de julho de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator