

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da ex-servidora Sra. Maria das Dores Silvestre e do Sr. Damião Beltrão Ferreira, terceiro não pertencente ao quadro da autarquia, em razão da concessão irregular de benefícios assistenciais.

2. A fraude foi efetuada por meio da inserção de dados inverídicos nos sistemas, 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. De acordo com as informações decorrentes das investigações realizadas pela Polícia Federal no âmbito da Operação “Bengala”:

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. Em resumo, a ex-servidora da Agência da Previdência Social de São Miguel dos Campos/AL auferia vantagens econômicas indevidas ao participar de um “esquema” de fraude ao INSS, chefiado por Damião Beltrão Ferreira, que consistia em captar pessoas para requerer benefícios assistenciais com base em documentos falsos, em troca de pagamento.

4. Na fase interna da Tomada de Contas Especial, decidiu-se por responsabilizar, além da Sra. Maria das Dores Silvestre e do Sr. Damião Beltrão Ferreira, outras pessoas que também fariam parte do “esquema” e os próprios beneficiários. Em virtude do número expressivo de envolvidos, o INSS decidiu por desmembrar o referido processo, de maneira tal que, do total identificado, 55 benefícios são tratados nesta TCE, já computados nesse montante aqueles benefícios cujo início da apreciação se deu nos processos apensos. Os demais estão sendo apurados em outros autos.

5. No âmbito desta Casa, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas optou por imputar a responsabilidade exclusivamente à Sra. Maria das Dores Silvestre e ao Sr. Damião Beltrão Ferreira, em consonância com os processos já apreciados (TC 011.302/2015-1, TC 015.075/2015-0, TC 011.265/2015-9 e TC 011.243/2015-3) e com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.359/2015, 1.715/2015, 1.932/2015 e 1.996/2015, todos do Plenário.

6. Isto porque não há nos autos elementos suficientes para comprovar que todos os beneficiários das aposentadorias teriam agido de má-fé e em conluio com a então servidora do INSS, com o objetivo de obter concessão de benefício fraudulenta. Como visto, grande parte dos documentos utilizados eram falsos.

7. Ademais, não há informações sobre os valores que teriam sido, de fato, recebidos pelos beneficiários, pois parte dos cartões utilizados para saque foi encontrada com o Sr. Damião Beltrão Ferreira. Por essa razão, não se mostra pertinente incluir os supostos favorecidos dos benefícios como responsáveis neste processo.

8. Também em sintonia com as decisões anteriores, a unidade técnica propõe não incluir como responsáveis os demais agentes identificados como membros do esquema, os Srs. Antônio Carvalho Pinho, Idelberto Silva Ferreira, Luis Carlos dos Santos, Maria Francisca dos Santos, Maria Quitéria Luiz de Santana, Paulo Sérgio Rodrigues da Silva, Rosélia dos Santos, Rozemir dos Santos e Valdiler Ramos. Embora todos tenham sido condenados na esfera penal, suas participações nos ilícitos administrativos não permitiram definir a conduta e o ganho de cada um.
9. Dessa forma, as citações foram encaminhadas apenas para os Srs. Damião Beltrão e Maria das Dores Silvestre, tendo por base os endereços cadastrados na Receita Federal e o contato telefônico efetuado com a ex-servidora (peças 9 a 13). Nos valores imputados, foram considerados os débitos constantes deste processo e de seus anexos (TC 024.499/2016-1, TC 024.646/2016-4 e TC 024.681/2016-4).
10. A comunicação dirigida à Sra. Maria das Dores Silvestre foi devidamente entregue no endereço da destinatária (peça 14). Já a comunicação enviada ao Sr. Damião Beltrão teve o envelope devolvido pelos Correios com o registro de que o destinatário era “desconhecido” (peça 15).
11. A citação do Sr. Damião Beltrão foi, então, refeita com base em endereços cadastrados na Companhia Energética de Alagoas (Ceal) e no sistema do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), novamente sem sucesso (peças 16-19). Como as quatro novas tentativas foram frustradas e retornaram com avisos de “endereço insuficiente”, “mudou-se” e “recusado” (peças 20-26), optou-se pela citação por edital, publicado no Diário Oficial da União, em 24/11/2016 (peça 29).
12. Contudo, transcorrido o prazo regimental, não houve o comparecimento de nenhum deles ao processo, seja para apresentarem alegações de defesa ou para comprovarem o recolhimento dos débitos. Dessa forma, fica configurada a revelia de ambos.
13. A revelia dos responsáveis não impede o seguimento do feito. Ao não apresentar suas defesas, deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que lhes impõem a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, trazer os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a teor do que dispõe o art. 93 do Decreto-Lei 200/67 e art. 70, parágrafo único, da CF/1988.
14. 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 opera 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, nos termos previstos no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
15. A Secex/AL e o Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU) sugerem que, de pronto, sejam julgadas irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os ao pagamento do débito correspondente aos proventos irregularmente pagos, sem prejuízo de aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, além de declarar a inabilitação de ambos para o exercício de cargo em comissão. No tocante aos beneficiários, concordam em excluí-los da relação processual.
16. Antecipo-me a registrar que acolho como razões de decidir os fundamentos lançados no parecer conclusivo da Secex/AL e corroborados pelo MPTCU. 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 da ex-servidora Maria das Dores e do Sr. Damião Beltrão devam ser julgadas irregulares e os responsáveis condenados em débito, solidariamente.
17. Entendo, ainda, procedentes as propostas de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e de declará-los inabilitados para o exercício de função de confiança, ante a gravidade

das condutas. Na gradação da penalidade pecuniária, considero o débito apurado nos presentes autos e seus apensos, somente.

18. Sobre uma possível prescrição da pretensão punitiva, passo a adotar o entendimento exposto no Acórdão 1.641/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Exmo. Min. Benjamin Zymler. De acordo com a mencionada decisão, por se tratar de irregularidade continuada, relativa à concessão de benefícios previdenciários fraudulentos, o marco inicial para a contagem do prazo prescricional é a data do último pagamento realizado.

19. No caso presente, todos os benefícios se estenderam até, pelo menos, 5/7/2007. Sendo assim, para nenhum deles houve a prescrição, uma vez que as citações foram determinadas em 29/9/2016, por delegação de competência, interrompendo o prazo prescricional de dez anos fixado pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

20. Acolho também a proposta de afastar a responsabilidade, no âmbito desta Corte de Contas, dos beneficiários e dos demais envolvidos. Entendo que, na condição de terceiros desvinculados da Administração e sem o dever legal de prestar contas, a submissão desses agentes à jurisdição deste Tribunal exigiria prova de que eles tivessem contribuído de modo decisivo e em concurso com o agente público para a produção do dano e a quantificação desse prejuízo. Como este não é o caso presente, não estão eles alcançados pela jurisdição deste Tribunal, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992.

21. Julgo importante, contudo, comunicar ao INSS e à Procuradoria-Geral Federal que a decisão de afastar a responsabilidade desses beneficiários no âmbito desta Corte não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais que entenderem cabíveis, com o objetivo de reaver os valores que eventualmente foram pagos ao referido beneficiário, em virtude da concessão indevida de benefício previdenciário, como sugeriu a Secex-AL.

Diante do exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de deliberação que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de abril de 2017.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator