

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 previdenciários.

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 TCE, o tomador de contas decidiu 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.

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 havia 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 havia 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 foram incluídos os supostos favorecidos dos benefícios como responsáveis neste processo.

8. Também em sintonia com as decisões anteriores, a unidade técnica propôs não incluir como responsáveis os demais agentes identificados como membros do esquema, os Srs. Paulo Sérgio Rodrigues da Silva, Rosélia dos Santos, Rozemir dos Santos, Dogenilma Maria Silva 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 12 a 14). Nos valores imputados, foram considerados os débitos constantes deste processo e de seus anexos (TC 007.692/2016-1, TC 007.721/2016-1, TC 007.724/2016-0, TC 007.661/2016-9 e TC 014.586/2016-9).

10. A Sra. Maria das Dores Silvestre foi validamente citada, consoante peça 45.

11. No caso do Sr. Damião Beltrão, a unidade técnica, após diversas tentativas de citação, todas sem sucesso, promoveu a citação por via editalícia (peças 43 e 44).

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 trazer elementos que os eximissem da irregularidade identificada.

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 sugeriu que, de pronto, fossem julgadas irregulares as contas da Sra. Maria das Dores e do Sr. Damião Beltrão, condenando-os ao pagamento do débito apurado, 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 e demais envolvidos, propôs excluí-los da relação processual.

16. O Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU) endossou a proposta da Secex/AL, ressaltando, porém, que não caberia o julgamento das contas do Sr. Damião Beltrão Ferreira, por entender que esse responsável não atuou no caso presente como pessoa a quem a Administração tenha confiado a gestão pública.

17. Antecipo-me a registrar que acolho como razões de decidir os fundamentos lançados no parecer conclusivo da Secex/AL. 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 da ex-servidora Maria das Dores e do Sr. Damião Beltrão devam ser julgadas irregulares e os responsáveis condenados em débito, solidariamente.

18. 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.

19. De igual modo, acolho a proposta de afastar a responsabilidade, no âmbito desta Corte de Contas, dos beneficiários e dos demais envolvidos no esquema. Entendo que, na condição de terceiros desvinculados da Administração, a submissão desses agentes à jurisdição deste Tribunal exigiria prova de que eles tivessem contribuído de modo decisivo 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.

20. 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.
21. Peço vênias ao MPTCU por discordar da exclusão do julgamento das contas do Sr. Damião Beltrão.
22. Nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal, o TCU é competente para julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.
23. Em consonância com a Constituição Federal, a Lei Orgânica desta Corte de Contas dispõe em art. 1º que compete ao TCU julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.
24. Diante desse contexto, conclui-se que é competência constitucional desta Corte de Contas julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.
25. Cabe asseverar que em todos os processos que trataram dos mesmos fatos objeto da presente TCE e que já foram julgados por este Tribunal, o senhor Damião Beltrão Ferreira teve as contas julgadas irregulares, a exemplo dos Acórdãos 755/2017, 1.746/2016, 1.408/2016, 1.334/2016, todos do Plenário.
26. 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 Zymmler. 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.
27. No caso presente, todos os benefícios se estenderam até, pelo menos, 12/9/2008. Sendo assim, para nenhum deles houve a prescrição, uma vez que as citações foram autorizadas em 29/6/2016, interrompendo o prazo prescricional de dez anos fixado pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.
28. Por fim, 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 de diversos outros acórdãos de minha relatoria, por ilícitos de mesma índole praticados em conjunto com os tratados nestes autos (por exemplo, Acórdãos 117/2016, 120/2016 e 121/2016, 755/2017, todos do Plenário).
29. 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.

30. 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.

31. 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.

Ante o 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 14 de junho de 2017.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator