



Processo TC 017.282/2017-9
Tomada de Contas Especial

Parecer

Examina-se Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Maria das Dores Silvestre, ex-servidora daquela autarquia, e do Sr. Damião Beltrão Ferreira, terceiro estranho à Administração, bem assim de diversos segurados. O processo motiva-se pela concessão irregular de benefícios assistenciais, modalidade “Amparo Social ao Idoso”, operada mediante inserção de dados ideologicamente falsos no sistema informatizado do INSS.

2. Os pagamentos indevidos ocorreram entre 22/8/2006 e 6/10/2008 e resultaram em prejuízo de R\$ 128.818,63 (valores históricos), conforme também apurado em processo administrativo disciplinar e em ação penal (peça 3, p. 126/253).
3. Com efeito, as investigações da Polícia Federal no âmbito da chamada “Operação Bengala” revelaram que:

[...] a fraude se dava da seguinte maneira: **Damião Beltrão Ferreira**, auxiliado por algumas pessoas, obtinha Certidão 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, de 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. (peça 3, p. 16 – grifamos)

4. Em vista dos fatos acima, a Unidade Técnica promoveu a citação da Sra. Maria das Dores Silvestre e do Sr. Damião Beltrão Ferreira, deixando de perseguir os segurados em nome dos quais os benefícios foram concedidos, sob o pálio de que:

[...] Não há no processo provas convincentes de que os beneficiários dos pagamentos (segurados) agiram em conluio com a autora das fraudes. Nas condenações da sentença

penal sempre foi referido a respeito do comportamento das vítimas que “em nada contribuiu para o resultado” (e.g. peça 3, p. 219 e 221).

32. Ainda que se pudesse confirmar a participação de um ou outro, não há como saber o quanto foi por ele recebido, já que pelas informações constantes do processo disciplinar e da ação judicial, teriam recebido apenas uma gratificação quando do primeiro pagamento.

33. O próprio INSS, quando das tentativas de chamamento dos beneficiários ao processo, registrou as situações individuais em relatórios conclusivos individuais à peça 3, p. 358-393, peça 4, p. 4-38, peça 6, p. 372-398, peça 7, p. 4-58. Registre-se que nenhum dos responsáveis foi localizado e suas notificações foram feitas por edital (peça 4, p. 40 e peça 7, p. 60).

34. Desse modo, não há elementos no processo que evidenciem o envolvimento dos segurados, em conluio com o agente público, para o cometimento das fraudes aqui em exame. Por essa razão, não se mostra pertinente incluir os supostos favorecidos dos benefícios como responsáveis neste processo. (peça 13, p. 24)

5. Tampouco os demais integrantes da associação criminosa (assim reconhecida judicialmente) foram chamados ao processo, em vista dos seguintes argumentos:

38.4. Assim, verifica-se que a responsabilidade desses envolvidos que arrematavam pessoas para o esquema e falsificavam documentos embora importante para o funcionamento da organização, não diferia muito dos demais personagens identificados pela Polícia, como os fornecedores de CPFs falsos, do pessoal do cartório, que fraudava certidões de nascimento, 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. Essa posição foi adotada no TC 015.075/2015-0, apreciado pelo Acórdão 120/2016-TCU-Plenário. (peça 13, p. 29)

6. Assim, inicialmente a Secex sugere a exclusão dos mencionados agentes (segurados e integrantes da associação criminosa) da relação processual (peça 33, p. 33/34).

7. Prosseguindo, observa-se que a Sra. Maria das Dores Silvestre foi regularmente citada por via postal (peça 19). A outro tempo, frustrou-se a localização do Sr. Damião Beltrão Ferreira, inobstante terem sido despendidos todos os esforços requeridos pelo art. 256, § 3º, do Código de Processo Civil, exigíveis conforme dispôs o Acórdão 1.323/2016-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler). Por conseguinte, a Secex/AL promoveu o chamamento editalício daquele responsável (peças 31/32).

8. Transcorrido o prazo para oferecimento de alegações finais ou ressarcimento do dano, os responsáveis permaneceram silentes, induzindo a Unidade Técnica a pugnar pela declaração de revelia de ambos.

9. Inabalada a constatação de fraude à previdência social, a Secex/AL propõe a condenação da Sra. Maria das Dores Silvestre e do Sr. Damião Beltrão Ferreira à reparação solidária do dano, bem assim ao pagamento de multa individual fundada no art. 57 da Lei 8.443/1992 e, por fim, a inabilitação de ambos para o exercício de cargo em comissão, nos termos do art. 60 do mesmo diploma.



10. Quanto às penalidades, conclui a Secretaria pela inoccorrência de prescrição do *ius puniendi*, eis que:

Em relação à proposta de aplicação de multa registra-se que o fato [pagamentos de benefícios irregulares] ocorreu em diversas datas, podendo-se definir a data do pagamento mais antigo em 6/10/2008 (item 11.13 acima). A prescrição foi interrompida em 14/7/2017, data do despacho que ordenou a citação (peça 8) no que fica evidente que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva em relação a nenhum dos atos. (peça 33, p. 33)

11. Embora o Ministério Público assinta à proposta condenatória em relação à Sra. Maria das Dores Silvestre e ao Sr. Damião Beltrão Ferreira, consideramos pertinente traçar as ponderações seguintes, as quais culminam em proposta de complementação do rol de responsáveis deste contencioso administrativo.

II

12. Em primeiro plano, mostra-se despiciendo excluir da relação processual os segurados e demais partícipes do esquema fraudulento, uma vez que não foram citados e, portanto, não vieram a integrar a aludida relação.

13. No tocante aos segurados, pedimos vênica para dissentir da conclusão de “não haver elementos no processo que evidenciem o envolvimento deles” (peça 33, p. 32). Quando o magistrado consignou, na sentença penal, que o “comportamento das vítimas em nada contribuiu para o resultado”, significa que não houve conduta da Administração Pública (vítima direta e indireta no tipo de crime ali apurado) que tivesse propiciado a fraude, não se referindo, pois, àqueles agentes.

14. Equivocou-se a Unidade Técnica ao equiparar o caso em exame aos julgados citados em sua derradeira instrução (e.g. Acórdão 1.275/2015-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes), já que a prática evidenciada na vertente TCE ostenta *modus operandi* substancialmente diverso: narram os autos que os segurados compareciam à agência portando documentos sabidamente falsos, inclusive percebendo retribuição pela fraude. Em outros termos, por divergência relativa ao contexto fático, os acórdãos mencionados pela Secex não podem ser considerados precedentes em relação ao caso sob exame.

15. Assim, o Ministério Público aconselha que o Tribunal deixe de perseguir os segurados fraudadores por motivo diverso do apresentado pela Unidade Técnica – qual seja: o débito relativo a cada um daqueles agentes resulta diminuto, variando de R\$ 1.938,00 (Paulo Sérgio Rodrigues da Silva - peça 33, p. 5) a R\$ 9.440,00 (Maria Margarida Santos - peça 22, p. 6).

16. Considerando não terem sido citados, e interpretando o art. 19, § 1º, da IN TCU 71/2012 *a contrariu senso*, entendemos que, em relação aos segurados, a presente TCE deve ser encerrada sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuarão obrigados, nos termos do art. 213 do Regimento Interno do Tribunal.

III

17. As razões evocadas para eximir os demais partícipes da associação criminosa – transcritas no quinto parágrafo deste parecer – tampouco merecem prosperar, porquanto contraditórias. Não se vislumbra o motivo pelo qual a reconhecida importância “para o funcionamento da organização” e a similitude da situação daqueles agentes comparativamente a “dos demais personagens identificados

pela Polícia” (peça 13, p. 29) possam isentá-los de responsabilidade perante o TCU, antes reforçando a necessidade de chamá-los a reparar o erário.

18. Tampouco se concebe como a assunção de “papéis definidos e limitados, assim como seus ganhos” (peça 13, p. 29) – evidenciando, assim, atuação delituosa sofisticada –, poderia exculpar os fraudadores. Patente a unidade de desígnios entre os agentes em tela, a divisão de tarefas especializadas entre eles apenas aumenta a censurabilidade da conduta praticada.

19. Desimportante, para delimitar o alcance da jurisdição do Tribunal, o fato de que “a divisão do ‘fruto’ financeiro das fraudes ficava mesmo com Damião e Maria das Dores” (peça 13, p. 29). Tal circunstância denota coautoria entre os dois responsáveis (tendo a ex-servidora assumido a autoria direta e o Sr. Damião a autoria intelectual) e a participação material dos demais agentes, todos concorrendo orquestradamente para a lesão ao erário federal. É possível que considerações desse jaez inspirem o Tribunal a modular a dosimetria das penalidades aplicáveis a cada agente, porém não se cogita que se releve a prática voluntária e conscientemente adotada por cada um para a viabilização da fraude e a consequente concretização do dano ao erário, em sua integralidade.

20. Desse modo, não se sustenta a assertiva de que “não se mostra justificável processualmente arrolar todos os envolvidos na fraude como corresponsáveis nesta TCE” (peça 13, p. 29), havendo motivo para que o Tribunal acione todos aqueles que ativa e sistematicamente atentaram contra os cofres da Previdência Social: a maior perspectiva de reaver os recursos subtraídos.

21. A outro giro, recordamos que a independência entre as instâncias é relativa, consoante enunciou o Superior Tribunal de Justiça no REsp 1.631.870 (Rel. Min. Villas Bôas Cueva), “havendo repercussão daquilo que é comum às duas jurisdições, especialmente em relação à análise da materialidade e da autoria”.

22. Tendo em vista essas considerações, o Ministério Público opina por que seja promovida a citação, quanto ao prejuízo de R\$ 128.818,63 (a ser atualizado oportunamente), dos seguintes responsáveis, condenados penalmente conforme sentença juntada aos autos (peça 3, p. 217/218): Andréia Liral, Maria Jailma de Liral, Luiz Carlos dos Santos, Sibebe Galdino Silva, Vanessa de Fátima da Silva, Antônio Carvalho Pinho, Rosélia dos Santos, Valdiler Ramos, Rozemir dos Santos, Maria Francisca dos Santos, Maria Quitéria Luis de Santana, Jecé Ramos, Paulo Sérgio Rodrigues da Silva e Idelberto Silva Ferreira.

23. Esclarecemos que deixamos de incluir, no rol proposto acima, os agentes absolvidos na esfera penal, bem assim a Sra. Dogenilma Maria da Silva Santos, contra a qual não restou assente que conhecia a fraude perpetrada contra o INSS, conforme explana a sentença judicial (peça 3, p. 204):

Ao assim agir, DOGENILMA MARIA DA SILVA SANTOS, prevalecendo-se de seu cargo (art. 297, §1º, do CP), cometera dolosamente o delito de falsificação de documento público (art. 297, §301 II, do CP) por vinte e uma vezes, crimes cuja materialidade e autoria restaram devidamente comprovados.

Não há, por outro lado, prova de sua participação dolosa no estelionato [contra o INSS] praticado pela quadrilha, haja vista que a acusação não logrou demonstrar que DOGENILMA sabia para que as CTPS's estavam sendo utilizadas, nem tinha qualquer relacionamento ou tenha travado qualquer contato com membro da quadrilha que não seja ROSÉLIA.



IV

24. *Permissa venia*, em vista dos argumentos acima e visando a potencializar as chances de recomposição do erário, este representante do Ministério Público, em preliminar, entende cabível a complementação do polo passivo da presente TCE, mediante citação dos seguintes agentes: Andréia Liral, Maria Jailma de Liral, Luiz Carlos dos Santos, Sibebe Galdino Silva, Vanessa de Fátima da Silva, Antônio Carvalho Pinho, Rosélia dos Santos, Valdiler Ramos, Rozemir dos Santos, Maria Francisca dos Santos, Maria Quitéria Luis de Santana, Jecé Ramos, Paulo Sérgio Rodrigues da Silva e Idelberto Silva Ferreira, todos mencionados na sentença de peça 3, p. 217-218.

25. Tendo em conta o teor do art. 62, § 3º, do Regimento Interno do TCU – é dizer, “ante a eventualidade daquela [questão preliminar] não ser acolhida”–, o *Parquet* acompanha a proposta formulada pela Secex/AL, com os ajustes pontuais aventados neste parecer: 1) encerramento do processo em relação aos segurados, sem cancelamento dos débitos relativos a cada um deles, com fulcro no art. 213 do Regimento Interno; e 2) supressão do Ministério Público Federal entre os destinatários da comunicação do item ‘h’ da proposta de encaminhamento da Unidade Técnica (peça 33, p. 42), mantendo-se a proposta de remessa de cópia do acórdão, relatório e voto àquele *Parquet* (item ‘g’).

Ministério Público, em 14 de dezembro de 2017.

RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador