

GRUPO I - CLASSE IV - Plenário

TC-030.849/2015-2

Natureza: Tomada de contas especial

Órgão/Entidade/Unidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Responsáveis: João Roberto Porto (CPF 218.473.049-15); Alcirene Irene de Melo Mafra (CPF 019.582.339-78); Celso Djalma Mafra (CPF 289.416.329-00); Edna Maria Champoudry Moraes (CPF 337.629.537-91) e Wilson Francisco Rebelo (CPF 246.738.469-15)

Representante legal: não consta

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE APOSENTADORIAS. EXCLUSÃO DOS BENEFICIÁRIOS DA RELAÇÃO PROCESSUAL. CITAÇÃO SOLIDÁRIA DO EX-SERVIDOR E DO TERCEIRO INTERMEDIÁRIO. REVELIA DO PRIMEIRO. ALEGAÇÕES DE DEFESA INSUFICIENTES PARA AFASTAR A RESPONSABILIDADE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTA E INABILITAÇÃO DE UM DOS RESPONSÁVEIS. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA EM RELAÇÃO AO OUTRO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial, que contou com a aprovação dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 33-35):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os presentes autos de tomada de contas especial (processo-INSS 35346.000496/2015-80) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em desfavor dos Srs. João Roberto Porto (CPF: 218.473.049-15), ex-servidor do INSS; Alcirene Irene de Melo Mafra (CPF: 019.582.339-78), segurada; Celso Djalma Mafra (CPF: 289.416.329-00), segurado; Edna Maria Champoudry Moraes (CPF: 337.629.537-91), segurada, e Wilson Francisco Rebelo (CPF: 246.738.469-15), terceiro responsável, em razão de concessão irregular de benefícios previdenciários em decorrência de atos praticados na Agência da Previdência Social Tijucas-Gerência Executiva em Florianópolis/SC do INSS (GEXFLO/SC), no município de Tijucas/SC.

HISTÓRICO

2. As ocorrências que deram origem a esta TCE foram apuradas pela Autarquia, a partir de relatórios da comissão de processo administrativo disciplinar (PAD) 35239.001448/2006-35 (peça 1, p. 14-192) e de tomada de contas especial (peça 4, p. 62-88), os quais suscitaram o indiciamento do ex-servidor João Roberto Porto por intermédio do PAD mencionado, no âmbito do qual se concluiu que ela promoveu a concessão irregular de benefícios previdenciários, por ter implantado indevidamente os benefícios em apreço com suporte em simulação de existência de ação judicial e cômputo de períodos de trabalho fictícios (v. peça 4, p. 82, item 22; peça 1, p. 26, item 11.4, p. 32, item 11.23, e p. 34, item 11.29), condutas essas que resultaram na demissão dele (cf. Portaria MPS 63, de 3/2/2010, peça 2, p. 20).

3. A autuação da competente tomada de contas especial seguiu-se ao PAD e ocorreu em 13/4/2015 (v. peça 1, p. 1-2), conforme ato do Presidente da Comissão Permanente de TCE (CTCE) respectiva (peça 1, p. 2), comissão essa instituída por meio da Portaria GEXFLO/INSS 6, de 29/1/2015 (peça 1, p. 4).

4. A CTCE concluiu pela responsabilização de João Roberto Porto, servidor do INSS à época dos fatos, Wilson Francisco Rebelo, intermediário atuante nas concessões irregulares, solidariamente com os segurados em comento, pelo prejuízo de R\$ 611.114,89, atualizado monetariamente e acrescidos de juros de mora até 13/04/2015 (peça 4, p. 86, item 31).
5. Remetidos os autos à Controladoria-Geral da União (CGU), foi elaborado o relatório de auditoria 1933/2015, por meio do qual se confirmou a responsabilização do ex-servidor e do terceiro responsável Wilson Francisco Rebelo solidariamente com os segurados (peça 4, p. 186).
6. Após a emissão do certificado de auditoria e do parecer do dirigente de controle interno – ambos com parecer pela irregularidade das contas – bem como do pronunciamento ministerial (peça 4, p. 187-190, 191 e 194), o processo foi encaminhado para o Tribunal de Contas da União, para fins de julgamento.
7. Por ocasião da primeira instrução (peça 9), foi proposta a citação do responsável João Roberto Porto; entretanto, em nova instrução à peça 19, concluiu-se pela necessária citação, em solidariedade com o mencionado ex-servidor, do Sr. Wilson Francisco Rebelo.
8. A propósito, na instrução inserida à peça 19, a conclusão de que apenas o ex-servidor João Roberto Porto e o terceiro responsável Wilson Francisco Rebelo deveriam figurar no polo passivo da presente TCE, considerou os argumentos então arrolados, que sustentam o entendimento de que a permanência dos segurados na relação processual da tomada de contas especial depende da comprovação de que, **seja por dolo ou culpa**, tenham concorrido para a prática das irregularidades em comento. Na condição de terceiro desvinculado da Administração e sem o dever legal de prestar contas, a submissão do segurado à jurisdição do TCU exigiria prova de que ele contribuíra de modo decisivo e em concurso com o agente público para a produção do dano. Do contrário, a jurisdição do TCU não os alcançaria, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92. Na referida instrução, elencou-se registros sobre o histórico de cada concessão em comento que reuniu elementos que subsidiaram essa conclusão (cf. peça 19, itens 22 a 35).
- 8.1. Com base nesses argumentos compilados na mencionada instrução, não fez sentido determinar a citação dos beneficiários, quando, na análise preliminar, já foi possível identificar a ausência de provas aptas a demonstrar que eles não agiram em conluio com a autora das irregularidades. Assim, procedeu-se à citação exclusivamente do ex-servidor João Roberto Porto e do terceiro responsável Wilson Francisco Rebelo, em solidariedade por todos os débitos decorrentes das concessões irregulares em apreço, deixando-se para decidir formalmente sobre a exclusão dos demais responsáveis da relação processual para quando da deliberação de mérito.
- 8.2. Em cumprimento ao Despacho do Secretário da Secex-SC/TCU (peça 21), foram promovidas as citações propostas, mediante os Ofícios TCU/Secex/SC 614/2018 e 615/2018 (peças 25 e 24, respectivamente), datados de 31/10/2018.
- 8.3. Os Srs. João Roberto Porto e Wilson Francisco Rebelo tomaram ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados para fins de citação (João, Ofício-TCU/Secex-SC 614/2018, peça 25; Wilson, Ofício-TCU/Secex-SC 615/2018, peça 24) conforme atestam os ARs que compõem a peça 26 (recebido em novembro/2018, de próprio punho, com registro de recepção do expediente dirigido a João à Rua Araranguá, 113, casa, São Vicente, Itajaí/SC, endereço indicado em seu cadastro na base CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), cf. peça 22), e a peça 27 (recebido em novembro/2018, com registro de recepção do expediente dirigido a Wilson à Rua Lages, 89, ap. 102, Fazenda, Itajaí/SC, endereço indicado em seu cadastro na base CPF da SRFB, cf. peça 23). O responsável Wilson Francisco Rebelo atendeu à citação por meio de resposta juntada à peças 28.
- 8.4. Em que pese o referido aviso de recebimento de Wilson Francisco Rebelo ter sido assinado por pessoa estranha aos autos (cf. peça 27), esse fato, por si só, não invalida a notificação dirigida

ao responsável, uma vez que o art. 179, inciso II, do RI/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário.

8.5. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

8.6. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

8.7. O Sr. João Roberto Porto não atendeu à citação, até o momento, para apresentação de alegações de defesa quanto às irregularidades nela indicadas.

9. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o responsável João Roberto Porto, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

10. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido notificação pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que as concessões irregulares dos benefícios apurados ocorreram nos anos de **2003 e 2004**, com efeitos que se protraíram até o ano de **2008**, em virtude dos pagamentos delas decorrentes (cf. (Relações Detalhadas de Créditos, peça 3, p. 68-98, 180-214, 294-312) observada notificação para defesa em auditoria feita em **2008** (Alcirene, peça 2, p. 28, 44-46, 48-50, Celso Djalma Mafra, peça 2, p. 28, 70-72, Edna, peça 2, p. 88-90) assim como no PAD 35239.001448/2006-35 em **2008 e 2009** (João Roberto Porto, Relatório Final do PAD, peça 1, p. 166-167), cobrança administrativa feita em **2013** (João Roberto Porto, peça 3, p. 16-18, 26-30, Wilson, peça 3, p. 20-24, 32-42, Alcirene, peça 2, p.

100, 112, Celso Djalma Mafra, peça 3, p. 4-14, Edna, peça 2, p. 88-90) e notificação dos responsáveis na TCE em **2015** (José Roberto Porto, peça 3, p. 354-358, 374, peça 4, p. 26-28 e 50; Wilson, peça 3, p. 360-364, 376, peça 4, p. 18-20 e 46; Alcirene, peça 3, p. 174-176, 366, peça 4, p. 22-24 e 48; Celso, peça 3, p. 288-290, 368, peça 4, p. 12 e 44; Edna, peça 3, p. 350-352, 386).

11. O valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 é de R\$ 401.332,23 (v. peça 29, p. 43), portanto superior a R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN-TCU 71/2012, modificados pela IN-TCU 76/2016.

12. Logo, a tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ter seguimento.

EXAME TÉCNICO

13. Informa-se que não foram encontrados débitos imputáveis a Alcirene Irene de Melo Mafra (CPF: 019.582.339-78), Celso Djalma Mafra (CPF: 289.416.329-00) e Edna Maria Champoudry Moraes (CPF: 337.629.537-91) em outros processos em tramitação neste Tribunal. Quanto a João Roberto Porto (CPF: 218.473.049-15) e Wilson Francisco Rebelo (CPF: 246.738.469-15), foram encontrados débitos nos seguintes processos, conforme quadro abaixo (v. peça 30):

Quadro 1

Tomadas de Contas Especiais em andamento

NR. PROCESSO	ASSUNTO
Responsável: João Roberto Porto	
030.850/2015-0 (Relator: AUGUSTO SHERMAN)	Prejuízo causado por fraude na concessão/manutenção de benefícios previdenciários, ocorrida na Agência da Previdência Social de Tijuca (APS-Tijucas). Instituto Nacional do Seguro Social/Ministério da Previdência Social (INSS/MPS) de 2005 a 2008
008.530/2016-5 (Relator: VITAL DO RÊGO)	Prejuízo causado por fraude na concessão/manutenção de benefícios previdenciários, ocorrida na Agência da Previdência Social de Tijuca (APS-Tijucas). Instituto Nacional do Seguro Social/Ministério da Previdência Social (INSS/MPS) de 2005 a 2008.
008.528/2016-0 (Relator: VITAL DO RÊGO)	Prejuízo causado por fraude na concessão/manutenção de benefícios previdenciários, ocorrida na Agência da Previdência Social de Tijuca (APS-Tijucas). Instituto Nacional do Seguro Social/Ministério da Previdência Social (INSS/MPS) de 2005 a 2008.
023.355/2017-4 (Relator: ANDRÉ DE CARVALHO)	prejuízo causado por fraude na concessão de benefícios previdenciários
0016.327/2018-7 (Relator: ANDRÉ DE CARVALHO)	concessão indevida de benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição. (nº da TCE no sistema: 301/2017).
Responsáveis: João Roberto Porto e Wilson Francisco Rebelo	
008.239/2016-9 (Relator: VITAL DO RÊGO)	Prejuízo causado por fraude na concessão/manutenção de benefícios previdenciários, ocorrida na Agência da Previdência Social de Tijuca (APS-Tijucas) de 2005 a 2008.
008.334/2016-1 (Relator: VITAL DO RÊGO)	Prejuízo causado por fraude na concessão/manutenção de benefícios previdenciários, ocorrida na Agência da Previdência Social de Tijuca (APS-Tijucas) de 2005 a 2008.
023.352/2017-5 (Relator: ANDRÉ DE CARVALHO)	prejuízo causado por fraude na concessão de benefícios previdenciários
016.118/2018-9 (Relator: ANDRÉ DE CARVALHO)	Concessão irregular de benefícios urbano e rural e de implantação de benefícios através de ações judiciais fictícios (que desencadeou a operação Iceberg) (nº da TCE no sistema: 296/2017).

13.1 Apesar de ter sido verificada a existência de outros processos em desfavor de João Roberto Porto e Wilson Francisco Rebelo em tramitação nesta Casa (cf. Quadro 1 acima), considera-se não ser conveniente o apensamento do presente processo a qualquer um deles, tendo em vista que tal apensamento não atenderia a expectativa de racionalização administrativa, pois nenhum dos processos identificados alcança todos os responsáveis solidários do presente processo. Assim sendo, eventual apensamento só redundaria em um incremento de complexidade no desdobramento desses processos, com ampliação do rol de responsáveis solidários em relações diferentes de solidariedade por débitos diferentes.

Análise das alegações de Defesa de Wilson Francisco Rebelo (peça 28)

14. O Sr. Wilson Francisco Rebelo negou que tenha sido aposentado e que tenha participado

de qualquer ação para a captação de pessoas visando a obter “vantagem ilícita na concessão de benefícios previdenciários fraudulentos”; que não conhece as pessoas mencionadas e que não haveria indícios de sua participação nas referidas concessões. Alegou, ainda, que a sentença proferida na Ação Penal 2007.72.00.014657-3, a qual aponta como tendo sido a base para a acusação feita contra ele, não teria transitado em julgado (estaria em grau de recurso) e não poderia sustentar sua responsabilização nessa captação de terceiros para a obtenção de benefícios fraudulentos. Ressalvou que a discussão sobre essa captação e sua responsabilização já são objeto da Ação Civil Pública 2008.72.00.013768 na qual haveria mais provas do que no presente processo e onde ele pretende demonstrar a inexistência de responsabilidade sua no ocorrido. Com efeito, mesmo reconhecendo a independência das instâncias, entende que a presente TCE não deveria ter continuidade, uma vez que o feito já se encontra judicializado, com a participação do Ministério Público Federal e do INSS, e pode haver decisões contraditórias (peça 28, p. 1-2).

15. Manifestou seu entendimento de que o processo não possui provas capazes de imputá-lo responsabilidade pelos fatos descritos, pois seriam “prova unilateral, sem conteúdo probatório”. Os anexos indicariam valores aleatórios, sem indicar quem seriam os beneficiários e qual a ligação deles com o requerente. Requereu, ao final, a produção de todas as provas admitidas em direito, incluindo a oitiva de testemunhas, que deveriam ser intimadas a depor, para que se comprovasse que o defendente não possuía relações com “os benefícios concedidos irregularmente” (peça 28, p. 2).

Análise

16. Em um primeiro momento, registre-se que o presente processo não diz respeito a aposentadoria concedida ao defendente, objeto que lhe é estranho. Quanto aos indícios de que tenha participado de ações para a captação de pessoas visando a obter vantagem ilícita na concessão de benefícios previdenciários, estão presentes nos autos, como se descreve a seguir.

16.1. Os indícios de conluio do Sr. Wilson Francisco Rebelo estão presentes nos autos. Os três benefícios em apreço (Alcirene Irene de Melo Mafra, NB 42/128.096.175-6; Celso Djalma Mafra, NB 42/128.096.172-1, e Edna Maria Champoudry Moraes, NB 42/137.139.984-8) foram assumidamente concedidos pelo Sr. João Roberto Porto (cf. Relatório Final do PAD, em referência ao interrogatório de João Roberto Porto, peça 1, p. 174). O Sr. João Roberto narrou que o Sr. Wilson lhe propôs dinheiro em troca da concessão de benefícios de pessoas que indicasse, o que passou a ser feito mediante a entrega de documentos para análise e a entrega pessoa de R\$ 3.000,00 feita pelo Sr. Wilson por processo de concessão (Relatório Final do PAD, em referência ao interrogatório de João Roberto Porto, peça 1, p. 178). A sentença proferida na Ação Penal 2007.72.00.014657-3/SC (v. peça 4, p. 104 e ss.) vem corroborar tais indícios, em corpo de Relatório, elaborado a partir de evidências dos autos, independente da avaliação que viria a ser feita em sua parte dispositiva, o que dá valor probatório a esse elementos lá coletados.

16.1.1. Em relação à participação do Sr. Wilson Francisco Rebelo na concessão irregular de aposentadoria de Alcirene Irene de Melo Mafra, a mencionada sentença registra a intermediação do Sr Wilson nessa concessão, que recebera R\$ 5.000,00 pelo serviço (v. sentença, peça 4, p. 113). Tal fato foi reiterado pela segurada em sede de inquérito policial, cf. anotado em análise de recurso por ela impetrado consubstanciado na Apelação Criminal 0012139-51.2009.4.04.7200/SC, tendo o Sr. Wilson procurado a segurada e dela obteve documentos para o referido processo; ele era conhecido na comunidade, segundo esses registros, por se alguém que “arrumava aposentadorias” (peça 13, p. 5).

16.1.2. No caso do Sr. Celso Djalma Mafra, com base em informações fornecidas por ele, o Sr. Wilson Francisco Rebelo intermediou a concessão de sua aposentadoria, tendo ele procurado o referido segurado e proposto que lhe pagasse R\$ 8.500,00 para quitação de contribuições previdenciárias atrasadas, o que viabilizaria a concessão em comento, tendo lhe entregue

documentos para tanto (Análise de defesa do Sr. Celso Djalma Mafra, peça 3, p. 44, 46). Em sede de análise de recurso por ele impetrado consubstanciado na Apelação Criminal 0012139-51.2009.4.04.7200/SC, registrou-se ter o Sr. Celso reiterado que a obtenção do benefício foi por intermédio do Sr. Wilson, tido como capaz de auxiliar nesses casos, e para quem entregou documentos e R\$ 7.000,00 para realizar o procedimento de concessão (peça 13, p. 8-9).

16.1.3. Quanto à atuação do defendente na concessão irregular de benefício de aposentadoria de Edna Maria Champoudry Moraes, aponta a mencionada sentença exarada na Ação Penal 2007.72.00.014657-3/SC que a referida segurada era mãe da secretária do Sr. Wilson no Porto de Itajaí/SC, a Sra. Andreza Moraes, e que o Sr. Wilson recebeu R\$ 3.000,00 pelo serviço (v. peça 4, p. 109). No âmbito da Apelação Criminal 0012155-05.2009.404.7200/SC, em decorrência de recurso da segurada em comento, consignou-se que ela declarou o mesmo em fase de inquérito policial. Em juízo, teria informado ter entregue documentos a ele para a obtenção da aposentadoria e que a ele também pagou o valor equivalente aos dois primeiros meses de benefícios, após a concessão (peça 14, p. 5-6).

16.2. Registre-se que a sentença proferida na Ação Penal 2007.72.00.014657-3/SC foi objeto de recurso do Sr. Wilson Francisco Rebelo ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que só teve êxito em reconhecimento da prescrição punitiva em relação a alguns fatos, mas não afastou a caracterização de sua ocorrência (cf. extrato do Acórdão, peça 7, p. 2, registro de 11/5/2006).

17. Os registros feitos nos itens 16.1.1. a 16.1.3 indicam que os segurados e o Sr. Wilson Francisco Rebelo se conheciam.

18. Quanto à concomitância do tratamento do tema na esfera judicial e na esfera do TCU, em razão do princípio da independência das instâncias, e considerando não haver ainda decisão penal definitiva que afaste sua autoria ou negue os fatos a ele imputados (cf. consulta, peça 31, onde se vê que o processo segue em recurso especial ao Superior Tribunal de Justiça), não há impedimentos para a continuidade deste processo de TCE.

19. O débito foi adequadamente descrito, por segurado, na instrução à peça 19, com base nas Relações Detalhadas de Créditos juntadas à peça 3, p. 68-98, 180-214 e 294-312, tendo sido disponibilizado o acesso à íntegra do processo para consulta por meio do ofício de sua citação (v. peças 24 e 26), logo, não se trata de valores aleatórios e os indícios da relação do defendente foram devidamente indicado nos autos, conforme análises no item 16 e ss.

20. O defendente não trouxe, aos autos, qualquer documento que viesse a subsidiar suas convicções ou justificar inspeções adicionais desta Casa a enfrentar eventuais testemunhas sequer identificadas. Nesses termos, rejeitam-se as alegações de defesa da responsável em comento.

21. As conclusões e provas constantes dos presentes autos são bastantes para atribuir aos Srs. João Roberto Porto e Wilson Francisco Rebelo a responsabilidade pelo débito apurado nos autos, haja vista que apuração de responsabilidade da ex-servidora funda-se em elementos substanciais quanto à materialidade e autoria dos ilícitos que lhes foram imputados (cf. relatório da comissão de processo administrativo disciplinar (PAD) 35239.001448/2006-35, peça 1, p. 14-192).

22. Com efeito, o INSS indicou a situação irregular dos segurados em virtude de terem sido beneficiários de concessão de benefício de aposentadoria, mas não caracterizou a atuação desses segurados que tenha contribuído para a perpetração dessa irregularidade (v. Relatório Final do PAD 35239.001448/2006-35, peça 1, p. 14-192, e Relatório de Tomada de Contas Especial, peça 4, p. 62-88).

22.1. Ante a falta de elementos que comprovassem a atuação culposa ou dolosa dos segurados em conluio com a ex-servidora envolvida na fraude, impõe-se aplicar ao caso concreto a mesma solução a que chegou o TCU quando da prolação do Acórdão 859/2013-TCU-Plenário e 3.626/2013-TCU-Plenário, no sentido de excluir os segurados da relação processual.

22.2. Cabe aqui abrir um parêntese para esclarecer que a proposta de exclusão dos segurados da relação processual não tem o condão de obstaculizar eventual cobrança administrativa e/ou judicial de iniciativa do INSS quanto a valores recebidos indevidamente pelos beneficiários.

22.3. Não obstante o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92 e a jurisprudência do TCU citada no item 8 desta instrução erijam a demonstração de culpa ou dolo como pressuposto indispensável para que a conduta do particular (estranho à Administração) esteja submetida à jurisdição do TCU, claro está que pode haver casos em que o segurado se beneficiou da fraude sem que dela tivesse conhecimento, ou seja, sem agir de maneira dolosa ou culposa.

22.4. Ainda assim, mesmo que o segurado não tenha consciência do ilícito, é inegável que a percepção de valores pagos indevidamente, por não preenchidos os pressupostos legais para a concessão do benefício, gera, para o beneficiário, o dever de ressarcir a Previdência Social, sob pena de enriquecimento sem causa, a teor do que dispõe o art. 884 do Código Civil.

22.5. Em outras palavras, a eventual decisão do Tribunal pela exclusão desses segurados da relação processual não impediria a adoção de providências administrativas e/ou judiciais que a entidade prejudicada entender como cabíveis, com o objetivo de reaver aquilo que foi pago sem justa causa, ou seja, à míngua de fundamento jurídico.

22.6. Destarte, caso seja ratificado o posicionamento de que os segurados arrolados nesta TCE devem ser excluídos da relação processual, considera-se oportuno comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e à Procuradoria Geral Federal – PGF que a mencionada decisão não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais, com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos aos referidos beneficiários, em virtude da concessão indevida de benefício previdenciário.

23. Então, tem-se que o Sr. João Roberto Porto (CPF 218.473.049-15), enquanto servidor do INSS, promoveu a habilitação e concessão irregular dos benefícios 42/128.096.175-6, Aposentadoria por Tempo de Contribuição paga indevidamente a Alcirene Irene de Melo Mafra; 42/128.096.172- 1, Aposentadoria por Tempo de Contribuição paga indevidamente a Celso Djalma Mafra e 42/137.139.984-8, Aposentadoria por Tempo de Contribuição paga indevidamente a Edna Maria Champoudry Moraes, com simulação de existência de ação judicial e cômputo de períodos de trabalho fictícios (v. Relatório Final do PAD 35239.001448/2006-35, peça 1, p. 14-192, e Relatório de Tomada de Contas Especial, peça 4, p. 62-88), contrariando o art. 55 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, que estabelece ser a aposentadoria por tempo de serviço devida, cumpridas as regras da referida lei, e o art. 60 do Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, concernente às exigências para a contagem do tempo de serviço e de contribuição e para a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição.

23.1. Na condição de responsável pela avaliação do atendimento às condições legais para fins de aposentadoria no que concerne ao tempo de serviço/tempo de contribuição e concessão do referido benefício, o Sr. João Roberto Porto habilitou e concedeu benefício previdenciário com utilização de tempo de serviço inexistente para obtenção de aposentadoria.

24. Já o Sr. Wilson Francisco Rebelo realizou a intermediação de interesses entre o servidor e os beneficiários de aposentadorias irregulares, com auferimento de vantagem financeira.

24.1. Como terceiro na relação entre o INSS e o segurado, o Sr. Wilson Francisco Rebelo atuou na captação de beneficiários e no encaminhamento de documentação para, em conluio com o servidor público João Roberto Porto, obter vantagem ilícita pela concessão de benefício previdenciário irregular.

25. As ocorrências mencionadas acima implicaram a prática de ato de gestão ilegal e ilegítimo, além de infração à norma legal de natureza operacional resultando em dano ao Erário descrito na proposta de encaminhamento desta Instrução. Não há elementos para que se possa efetivamente

aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator: Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator: Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator: Aroldo Cedraz).

Verificação do Prazo de Prescrição da Pretensão Punitiva

26. Observa-se ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU que, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler), subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, qual seja, dez anos contados a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil. As irregularidades discutidas nesta TCE ocorreram nos exercícios de 2003 a agosto/2008 (v. demonstrativos de débito, peça 29), portanto há mais de 10 anos, sem a interrupção desse prazo prescricional, considerando que o despacho de citação ocorrera em outubro/2018 (cf. peça 21).

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

27. Consigne-se que, apesar de o Relatório de Auditoria-CGU 42/2018 ter registrado o valor nominal total do débito relacionado à segurada Edna Maria Champoudry Moraes no montante original de R\$ 40.546,18 (peça 4, p. 188), tem-se, tomando por base as parcelas detalhadas no respectivo Relação Detalhada de Créditos respectiva (peça 3, p. 296), que o valor correto a ser atribuído à data 3/1/2006 não é R\$ 1.302,20, mas sim R\$ 1.302,00, o que resulta no montante de R\$ 40.545,98, o qual foi considerado para fins da citação realizada.

CONCLUSÃO

28. Considerando que o alcance da jurisdição do Tribunal de Contas da União sobre terceiros estranhos à Administração Pública depende da comprovação de que tenham agido com dolo ou culpa. Considerando que, no caso concreto, não há elementos que indiquem cabalmente a participação dos beneficiários no conluio para a prática dos atos fraudulentos apurados pela auditoria interna do INSS, conclui-se, portanto, que a atribuição de responsabilidade apenas ao ex-servidor João Roberto Porto e ao terceiro responsável Wilson Francisco Rebelo, com a exclusão dos segurados da relação processual, é a medida que melhor se coaduna com os ditames da culpabilidade e dos princípios da racionalidade processual e da efetividade da jurisdição de contas, conforme os argumentos apresentados na instrução anterior (v. item 8).

29. Diante da revelia do Sr. João Roberto Porto e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas, assim como as do Sr. Wilson Francisco Rebelo, sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, afastada a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 tendo em vista a prescrição da pretensão punitiva reconhecida no item 26 acima. Pertinente, ainda, dada a gravidade da infração cometida pelos responsáveis, considerando a atuação dolosa em conluio, conforme descrito às peças 9 e 19, propor a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, consoante o art. 60 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) excluir da relação processual os segurados Alcirene Irene de Melo Mafra (CPF: 019.582.339-78); Celso Djalma Mafra (CPF: 289.416.329-00); Edna Maria Champoudry Moraes (CPF: 337.629.537-91);

b) considerar revel o responsável João Roberto Porto (CPF: 218.473.049-15), ex-servidor do INSS, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92;

c) rejeitar as alegações de defesa do responsável Wilson Francisco Rebelo (CPF: 246.738.469-15);

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, e §§ 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, e §§ 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas dos Srs. João Roberto Porto (CPF: 218.473.049-15), ex-servidor do INSS, e Wilson Francisco Rebelo (CPF: 246.738.469-15), terceiro responsável, e condená-los ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular de benefícios previdenciários, ocasionando prejuízo aos cofres públicos, segundo os pagamentos efetuados aos seguintes segurados:

Débito:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência	Tipo
Segurado Alcirene Irene de Melo Mafra (NB 42/128.096.175-6)		
902,00	25/06/2003	D
905,42	07/07/2003	D
905,42	07/08/2003	D
905,42	05/09/2003	D
905,42	07/10/2003	D
905,42	07/11/2003	D
905,42	08/12/2003	D
603,61	08/12/2003	D
905,42	09/01/2004	D
905,42	06/02/2004	D
905,42	05/03/2004	D
905,42	07/04/2004	D
905,42	07/05/2004	D
946,43	07/06/2004	D
946,43	07/07/2004	D
946,43	09/08/2004	D
946,43	08/09/2004	D
946,43	07/10/2004	D
946,43	08/11/2004	D
946,43	09/12/2004	D
946,43	09/12/2004	D
946,43	07/01/2005	D
946,43	09/02/2005	D
946,43	07/03/2005	D
946,43	07/04/2005	D
946,43	06/05/2005	D
1.006,57	07/06/2005	D
1.006,57	07/07/2005	D
1.006,57	05/08/2005	D
1.006,57	09/09/2005	D
1.006,57	07/10/2005	D

Valor original (R\$)	Data da ocorrência	Tipo
1.006,57	08/11/2005	D
1.006,57	07/12/2005	D
1.006,57	07/12/2005	D
1.006,57	06/01/2006	D
1.006,57	07/02/2006	D
1.006,57	07/03/2006	D
1.006,57	07/04/2006	D
1.056,89	08/05/2006	D
1.056,89	07/06/2006	D
1.056,89	07/07/2006	D
1.056,89	07/08/2006	D
1.056,89	08/09/2006	D
528,44	08/09/2006	D
1.056,99	06/10/2006	D
1.056,99	08/11/2006	D
1.056,99	07/12/2006	D
528,55	07/12/2006	D
1.056,99	08/01/2007	D
1.056,99	07/02/2007	D
1.056,99	07/03/2007	D
1.056,99	09/04/2007	D
1.091,87	08/05/2007	D
1.091,87	08/06/2007	D
1.091,87	06/07/2007	D
1.091,87	07/08/2007	D
1.091,87	10/09/2007	D
545,93	10/09/2007	D
1.091,87	05/10/2007	D
1.091,87	08/11/2007	D
1.091,87	07/12/2007	D
545,93	07/12/2007	D
1.091,87	08/01/2008	D
1.146,46	08/05/2008	D
1.146,46	07/08/2008	D
Segurado: Celso Djalma Mafra (NB 42/128.096.172-1)		
1.560,00	25/06/2003	D
1.565,92	03/07/2003	D
1.565,92	04/08/2003	D
1.565,92	02/09/2003	D
1.565,92	02/10/2003	D
1.565,92	04/11/2003	D
1.565,92	02/12/2003	D
1.043,94	02/12/2003	D
1.565,92	07/01/2004	D
1.565,92	04/02/2004	D
1.565,92	03/03/2004	D
1.565,92	02/04/2004	D
1.565,92	05/05/2004	D
1.636,85	09/06/2004	D
1.636,85	08/07/2004	D
1.636,85	04/08/2004	D
1.636,85	02/09/2004	D

Valor original (R\$)	Data da ocorrência	Tipo
1.636,85	04/10/2004	D
1.636,85	09/11/2004	D
1.636,85	02/12/2004	D
1.636,85	02/12/2004	D
1.636,85	04/01/2005	D
1.636,85	14/02/2005	D
1.636,85	02/03/2005	D
1.636,85	05/04/2005	D
1.636,85	03/05/2005	D
1.740,87	14/06/2005	D
1.740,87	04/07/2005	D
1.740,87	03/08/2005	D
1.740,87	02/09/2005	D
1.740,87	03/11/2005	D
1.740,87	08/12/2005	D
1.740,87	08/12/2005	D
1.740,87	13/01/2006	D
1.740,87	02/02/2006	D
1.740,87	02/03/2006	D
1.740,87	04/04/2006	D
1.827,91	03/05/2006	D
1.827,91	02/06/2006	D
1.827,91	04/07/2006	D
1.827,91	02/08/2006	D
1.827,91	04/09/2006	D
913,95	04/09/2006	D
1.828,08	03/10/2006	D
1.828,08	03/11/2006	D
1.828,08	04/12/2006	D
914,13	04/12/2006	D
1.828,08	03/01/2007	D
1.828,08	02/02/2007	D
1.828,08	02/03/2007	D
1.828,08	03/04/2007	D
1.888,40	03/05/2007	D
1.888,40	04/06/2007	D
1.888,40	03/07/2007	D
1.888,40	02/08/2007	D
1.888,40	04/09/2007	D
944,20	04/09/2007	D
1.888,40	02/10/2007	D
1.888,40	05/11/2007	D
1.888,40	04/12/2007	D
944,20	04/12/2007	D
1.888,40	03/01/2008	D
1.982,82	05/05/2008	D
1.888,40	04/06/2008	D
Segurada: Edna Maria Champoudry Moraes (NB 42/137.139.984-8)		
1.302,00	15/08/2005	D
1.302,00	15/08/2005	D
1.302,00	02/09/2005	D
1.302,00	05/10/2005	D

Valor original (R\$)	Data da ocorrência	Tipo
1.302,00	03/11/2005	D
1.302,00	05/12/2005	D
759,50	05/12/2005	D
1.302,00	03/01/2006	D
1.302,00	01/02/2006	D
1.302,00	02/03/2006	D
1.302,00	03/04/2006	D
1.357,98	03/05/2006	D
1.357,59	05/06/2006	D
1.357,59	03/07/2006	D
1.357,59	03/08/2006	D
1.357,59	01/09/2006	D
678,79	01/09/2006	D
1.357,72	02/10/2006	D
1.357,72	01/11/2006	D
1.357,72	07/12/2006	D
678,93	07/12/2006	D
1.357,72	02/02/2007	D
1.357,72	02/02/2007	D
1.357,72	05/03/2007	D
1.357,72	03/04/2007	D
1.402,52	03/05/2007	D
1.402,52	01/06/2007	D
1.402,52	02/07/2007	D
1.402,52	02/08/2007	D
1.402,52	03/09/2007	D
701,26	03/09/2007	D
1.402,52	07/01/2008	D

Valor atualizado monetariamente até 15/7/2019: R\$ 438.198,74 (v. peça 32, p. 43)

e) autorizar:

e.1) desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

e.2) caso solicitado, o pagamento das dívidas dos Srs. João Roberto Porto e Wilson Francisco Rebelo em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

f) tendo em vista a gravidade da infração cometida, aplicar aos Srs. João Roberto Porto (CPF: 218.473.049-15), ex-servidor do INSS, e Wilson Francisco Rebelo (CPF: 246.738.469-15), terceiro responsável, a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, consoante o art. 60 da Lei 8.443/1992.

g) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Sergipe, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo.

h) comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e à Procuradoria Geral Federal – PGF que decisão indicada na alínea “a” acima não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais, com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos aos segurados nela referidos, em razão da concessão indevida de benefício previdenciário.”

2. O MP/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, manifesta-se de acordo com a proposta da unidade técnica, com os seguintes ajustes (peça 36):

“(…)

Endosso, em substância, o encaminhamento alvitado pela Secex/TCE, propondo, no entanto, sejam feitos dois reparos naquela proposição.

O primeiro diz respeito à responsabilidade pelos danos apontados nesta tomada de contas especial: o Sr. João Roberto Porto e o Sr. Wilson Francisco Rebelo devem responder solidariamente por aqueles danos, não tendo essa relação de solidariedade constado expressamente da proposta formulada pela unidade técnica.

O segundo reparo refere-se à aplicação, àqueles responsáveis, da penalidade de inabilitação temporária para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no que dispõe o artigo 60 da Lei 8.443/1992. Entendo que, tendo se operado, no caso presente, a prescrição da pretensão punitiva do TCU, como reconheceu a própria Secex/TCE ao afastar a possibilidade de aplicação, aos Srs. João Roberto Porto e Wilson Francisco Rebelo, da multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992, também não cabe a aplicação de qualquer outra punição àqueles responsáveis, inclusive a prevista no artigo 60 da Lei 8.443/1992.

Diante do exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU anui, em substância, ao encaminhamento alvitado pela Secex/TCE às páginas 8-12 da peça 33, propondo, porém, sejam feitos, naquela proposição, os seguintes reparos: os Srs. João Roberto Porto e Wilson Francisco Rebelo devem ser condenados solidariamente pelos danos apontados nesta TCE; e deve ser suprimida a aplicação, àqueles responsáveis, da penalidade prevista no artigo 60 da Lei 8.443/1992.”

É o relatório.