

VOTO

Os recursos de reconsideração interpostos por Dalmir Caetano (peça 290), Luiz Felipe Santos Gião (peça 296), Luciana Cavalcanti Barros Gonçalves (peça 300), Iris Almeida Rabetim Duarte (peça 308), Ana Maria de Freitas (peça 314), Leticia Ester Cruz da Silva (peça 315) e LÍlian Silva Ribeiro (peça 321), contra o Acórdão 7.577/2023-TCU-Segunda Câmara (peça 246), podem ser conhecidos, visto que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16/6/1992 e nos arts. 277, inciso I, e 285 do RI/TCU.

2. Por meio da decisão atacada os recorrentes tiveram suas contas julgadas irregulares e foram condenados a restituir valores recebidos em razão de serem beneficiários de pagamentos indevidos feitos mediante o emprego de recursos públicos federais.

3. Originalmente, cuidam os autos de TCE instaurada em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 562/2016-Plenário, proferido em processo de relatório de auditoria realizada no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado do Rio de Janeiro (Senac/RJ), com o objetivo de verificar as políticas de contratação e de remuneração de pessoal na entidade (TC 031.142/2011-7). Naqueles autos houve a constatação de danos decorrentes do Programa de Remuneração por Atingimento de Metas instituído no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Rio de Janeiro (Senac/RJ) por meio da Resolução Senac/RJ CR 4/2011 e da Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011.

4. Dado o grande número de beneficiários do Programa de Remuneração por Atingimento de Metas e por questão de racionalidade, decidiu-se pela autuação dos seguintes dez processos apartados de tomada de contas especial, com os responsáveis divididos em grupos, **sempre em solidariedade com Orlando Santos Diniz e Júlio Cesar Gomes Pedro**: TC 035.728/2020-5, TC 035.733/2020-9, TC 035.735/2020-1, TC 035.736/2020-8, TC 035.737/2020-4, TC 035.739/2020-7, TC 035.741/2020-1, TC 035.742/2020-8, TC 035.744/2020-0 e TC 035.747/2020-0.

5. No presente caso, após as análises dos argumentos recursais a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos propõe conhecer e negar provimento aos pedidos.

6. Por seu turno o Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica, conforme o Parecer à peça 367.

7. Penso que o encaminhamento a ser dado ao presente caso é outro.

8. Inicialmente, ressalto que foi constituído um único processo de tomada de contas especial, o TC 007.712/2016-2. Nesse processo, após diligências preliminares, verificou-se que os beneficiários dos pagamentos indevidos **totalizavam 216 empregados** do Senac/RJ (peça 3). Por medida de “*racionalidade administrativa e economia processual*”, decidiu-se que deveriam ser citados, em solidariedade com os gestores, apenas os empregados que tivessem recebido pagamentos acima de R\$ 6.800,87, que, atualizados monetariamente até 1/1/2017, perfazem R\$ 10.000,00. **A partir desse critério**, foi estabelecido que, além dos gestores (Orlando Diniz e Júlio Cesar), deveriam ser citados **90 empregados**.

9. Ou seja, caso um responsável houvesse recebido R\$ 6.800,00 não precisaria devolver valores, enquanto outro que houvesse recebido R\$ 6.801,00, sim. Apesar da justificativa para a adoção de tal critério, “*racionalidade administrativa e economia processual*”, não há nos autos fundamentação para a adoção dessa medida, o que, a meu ver, tratou de forma não isonômica os responsáveis.

10. Ademais, assim como no presente caso em que o MP/TCU reconhece a boa-fé dos recorrentes ao receber os valores indevidos, nos autos dos TCs 035.735/2020-1, 035.737/2020-4 e 035.747/2020-0 isso também ocorreu.

11. No âmbito do presente processo o *Parquet* especializado junto ao Tribunal vai além de reconhecer a boa-fé e propõe que os empregados sequer deveriam ser condenados a devolver os valores recebidos, conforme o Parecer emitido pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 242 daqueles autos), ainda na fase de mérito.

“Ante o exposto, este representante o Ministério Público de Contas manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica (peça 239, p. 17-18), sugerindo que não seja imputado débito aos funcionários do Senac/RJ citados pelo recebimento das bonificações irregulares (Lilian Silva Ribeiro, Luciana Cavalcanti Barros, Ana Maria de Freitas, Letícia Ester Cruz da Silva, Luiz Felipe Santos, André Luiz Pontes de Siqueira, Andrea Correa Naves, Iris Almeida Rabetim Duarte e Dalmir Caetano), e que as contas desses responsáveis sejam julgadas regulares, com quitação plena.”

12. De fato é preciso considerar que os empregados do Senac/RJ que receberam valores considerados como irregulares com base no Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas não concorreram para que o referido programa fosse implementado, ou para que seus termos os favorecessem em detrimento de outros empregados (à exceção dos Srs. Orlando Santos Diniz e Júlio Cesar Gomes Pedro, conforme exposto anteriormente). Ou seja, o ato de receber os valores, por si, não constitui nexó suficiente para a responsabilização pretendida, devendo-se afastar o débito a eles atribuídos.

13. Trata-se de situação similar à de planos irregulares de demissão voluntária promovidos pelo próprio “Sistema S”, e de fraudes previdenciárias, cujas decisões deste TCU foram no sentido de não incluir os beneficiários como responsáveis pelo débito, por não serem detentores de poder decisório e por não haver prova de que contribuíram de modo decisivo para o recebimento das vantagens indevidas (Acórdãos 2.814/2019 (Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira), 933/2019 (Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa), 2.428/2015 (Relator: Ministro Benjamin Zymler) e 665/2015 (Relator: Ministro Bruno Dantas), todos do Plenário).

14. Julgo oportuno transcrever trecho do Voto que fundamentou o Acórdão 665/2015:

Em relação aos demais segurados beneficiários das referidas práticas, não há, no PAD, provas da correlação de suas condutas com as práticas irregulares da então servidora do INSS, o que poderia vir a afastar a responsabilidade desses em sede de contas especiais, conforme jurisprudência desta Corte em casos análogos. Porém, cumpre destacar a oportuna contribuição do parquet especializado a esse respeito (peça 38):

“11. No que tange aos segurados beneficiados, após consulta ao sítio do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, verifiquei que os Srs. Daniel Ávila Barbosa (2006.71.10.004823-2/RS), Edson Pereira Pepe (2006.71.10.006460-2/RS) e Esmael Hellvig (2006.71.10.006367-1/RS) foram condenados, inclusive em segunda instância, por crime de estelionato previdenciário.

12. Registro que, no âmbito das referidas ações penais, restou devidamente comprovado que os supostos segurados, mediante apresentação de documentos falsos, obtiveram ilicitamente os benefícios previdenciários, evidenciando-se a materialidade, a autoria e o dolo na conduta dos responsáveis. Desse modo, foi imputada a prática da conduta tipificada no art. 171 do Código Penal (obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento), com a qualificadora do § 3º (a pena aumenta-se de um terço, se o crime é cometido em detrimento de entidade de direito público ou de instituto de economia popular, assistência social ou beneficência).

13. Conforme consignado na sentença proferida no âmbito da Ação Penal nº 2006.71.10.006367-1/RS, “os elementos de prova dos autos demonstram de maneira

inequívoca que os acusados diligenciaram astuciosamente com vontade livre e consciente de forma a obter vantagem ilícita, consubstanciada em benefício previdenciário que não lhe era devido, mediante o emprego de meio fraudulento, caracterizado pela apresentação de falsas declarações de cargo, em prejuízo da autarquia previdenciária”.

14. *Sendo assim, no que se refere à responsabilização dos Srs. Daniel Ávila Barbosa, Edson Pereira Pepe e Esmael Hellvig, anuo à proposta de julgamento de condená-los ao ressarcimento do débito e pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, já que o liame entre suas condutas e o dano aos cofres públicos ficou demonstrado no âmbito das ações penais supramencionadas e do processo administrativo disciplinar instaurado pela autarquia (peça 1, p. 18-70).”*

Desse modo, decido pela responsabilidade dos Srs. Daniel Ávila Barbosa, Edson Pereira Pepe e Esmael Hellvig nesta tomada de contas especial. A condenação judicial por crime de estelionato previdenciário, conforme parecer transcrito acima, ao qual me filio, formata os elementos descritivos da conduta dos beneficiários, em concorrência à da ex-servidora Maristela Zurschmitten Vergara, atraindo a jurisdição deste Tribunal com espeque na Lei 8.443/1992, art. 16, § 2º, alínea “b”, c/c Regimento Interno do TCU, art. 209, § 5º, inciso II, e § 6º, inciso II.

Por outro lado, decido excluir do rol de responsáveis o Sr. Oraci de Souza Cardoso, considerando a inexistência de elementos nos autos capazes de comprovar a concorrência dele para o ilícito, sem prejuízo de manter a responsabilidade da Sra. Maristela Zurschmitten Vergara quanto aos danos ao erário decorrentes da concessão do benefício ao referido senhor, pois o INNS apurou, por meio de PAD, que fora concedido pela ex-servidora em afronta às normas da entidade.

Registro o entendimento desta Corte no sentido de que os beneficiários de fraudes previdenciárias somente devem figurar como responsáveis em tomada de contas especial quando os elementos probatórios do processo demonstrarem que tenham atuado ativamente para a consecução dessa (Acórdãos 2.415/2004-1ª Câmara, 859/2013-Plenário e 3.626/2013-Plenário).

Com efeito, são aplicáveis as seguintes considerações constantes do voto condutor do Acórdão 859/2013-Plenário, quando foi tratada situação semelhante e se afastou a responsabilidade dos segurados (grifei):

“De forma geral, a despeito de constarem como beneficiários das aposentadorias e pensões, não há elementos nos autos que demonstrem a ação em conluio com os servidores do INSS ou mesmo que tenham recebido, de fato, valores referentes a essas concessões. Os elementos disponíveis permitem apenas caracterizar a participação dos agentes da autarquia e a utilização de documentação incompleta apresentada pelos segurados para efetivar os ilícitos.”

Naqueles autos, o Ministério Público junto ao TCU efetuou as seguintes ponderações (grifei):

“19. Veja-se que o simples fato de solicitar a aposentadoria sem ter tempo suficiente para tanto não é irregularidade de per si, nem configura fraude por parte do peticionário, pois cabe ao INSS examinar a documentação apresentada e indeferir o benefício quando não satisfeitos os requisitos legais. Caso estivesse comprovada a participação desse grupo de pessoas, seja pela forja da documentação, seja pelo pagamento aos servidores do INSS para a inclusão de tempo de serviço inexistente, ou qualquer outra hipótese de fraude, poderiam e deveriam ser incluídos como responsáveis solidários na TCE. Não é, todavia, o que se apurou neste processo, não havendo elementos outros senão única e exclusivamente a inadequação dos respectivos tempos de serviços para a obtenção das

aposentadorias, o que não se afigura suficiente para torná-los responsáveis perante o TCU.”

No mesmo sentido, as conclusões constantes do voto condutor do Acórdão 2.415/2004-1ª Câmara (grifei):

“9. É importante perceber que não há nestes autos sequer indícios de má-fé dos beneficiários com as aposentadorias irregulares, ou de que estes hajam concorrido de forma culposa ou dolosa para o dano ao erário em apreço, circunstância essa, sim, que poderia trazê-los para a esfera de competência do TCU, a teor do art. 1º, inciso I, da Lei n. 8.443/1992.

10. Ressalte-se que em situações análogas, nas quais também não restou comprovada nos respectivos inquéritos administrativos a má-fé dos beneficiários ou a sua participação na fraude, o Tribunal tem adotado medidas como a exclusão de sua responsabilidade, deixando de proceder ao julgamento de suas contas (Acórdão 13/1993-TCU-Segunda Câmara), ou mesmo o julgamento pela regularidade, com ressalva, das contas dos responsáveis (Acórdãos 219/1997 e 137/1998, ambos do Plenário).”

Em suma, considera-se que, na ausência de elementos descritivos da conduta dos beneficiários, não estão presentes os pressupostos para atrair a jurisdição desta Corte de Contas sobre esses particulares (Lei 8.443/1992, art. 16, § 2º). O mesmo entendimento foi adotado nos Acórdãos 2.449/2013, 2.553/2013, 3.038/2013, 3.112/2013, 3.626/2013, 3.627/2013 e 3.628/2013, todos deste Plenário.

15. Sendo assim, considero que os recursos de reconsideração interpostos por Dalmir Caetano, Luiz Felipe Santos Gião, Luciana Cavalcanti Barros Gonçalves, Iris Almeida Rabetim Duarte, Ana Maria de Freitas, Leticia Ester Cruz da Silva e Lílian Silva Ribeiro devam ser providos, a fim de afastar o débito imputado aos recorrentes e julgar suas contas regulares com ressalva. Não é demais lembrar que o recurso de reconsideração tem efeito devolutivo amplo, permitindo que sejam revisitados, inclusive, argumentos de defesa apresentados em momentos anteriores do processo.

16. Quanto aos responsáveis André Luiz Pontes de Siqueira e Andrea Correa Naves (falecida), o encaminhamento ora proposto deve lhes ser estendido, com fulcro no art. 281 do RI/TCU, com o afastamento do débito e o julgamento das contas pela regularidade com ressalva.

17. É importante ressaltar que o afastamento da responsabilidade dos recorrentes não prejudica o ressarcimento do valor total do dano ao Erário, que continua resguardado pela condenação à devolução dos valores pagos de forma irregular pelos responsáveis Orlando Santos Diniz e Júlio Cesar Gomes Pedro.

16. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 18 de fevereiro de 2025.

ANTONIO ANASTASIA
Relator