

Proc. TC-009.233/2011-3
Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra onze ex-servidores da entidade, tendo em vista terem participado, entre agosto e dezembro 1996, de fraude consubstanciada pela inserção, no cadastro do INSS, de matrículas de servidores inexistentes, criando servidores “fantasmas”, por meio da qual era realizada a reativação de benefícios encerrados, por intermédio de Pagamentos Alternativos de Benefício (PAB). A partir dessa reativação, possibilitavam-se liberações de pagamentos indevidos e concessões de benefícios irregulares de aposentadorias, pensões e auxílios-doença.

2. Neste processo, foram citados a então titular da Gerência Regional do Seguro Social – GRSS/Penha/Rio de Janeiro/RJ, Sr^a Maria do Carmo Batista de Almeida, e outros dez ex-servidores do Instituto, destacando-se que todos foram demitidos do serviço público federal em 1º/7/1998, após a conclusão de processo administrativo disciplinar (PAD) que apurou a irregularidade em exame nestes autos.

3. No âmbito do TCU, sete ex-servidores optaram pela revelia após terem sido citados pelo Tribunal e quatro apresentaram suas alegações de defesa, que foram examinadas pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ).

4. À peça 62, a unidade técnica, após analisar as defesas constantes do processo, propôs o julgamento pela irregularidade das contas dos onze ex-servidores que foram citados nos autos, inclusos os revéis, com imputação de débito solidário e multas individuais.

5. Concordo parcialmente com a proposta de encaminhamento da Secex/RJ.

6. Conforme documentos constantes dos autos, em especial, aqueles oriundos da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar/INSS (peça 5 – p. 17-155), da Comissão de TCE/INSS (peça 7 – p. 229-247) e da sentença proferida pela 8ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro (peça 47), verificou-se a existência de esquema para perpetrar fraudes na GRSS/Penha/Rio de Janeiro/RJ, quando a Sr^a Maria do Carmo Batista de Almeida era a titular dessa unidade.

7. A então gerente da referida GRSS, com a participação de outros dez ex-servidores do Instituto, promoveu a criação de servidores “fantasmas” para a realização de pagamentos indevidos a membros da organização criminosa, via Sistema de Benefícios. Por meio de operações nesse sistema, benefícios extintos (cessados por alta médica ou por morte dos beneficiários) eram reativados pelos responsáveis nesta TCE, “como se a cessação tivesse sido indevida e, conseqüentemente, gerando mensalidades em atraso que eram pagas com juros e correção monetária, na forma de Complemento Positivo (CP) ou Pagamento Alternativo de Benefícios (PAB)” (peça 7 – p. 231).

8. Por meio desses procedimentos, os ex-servidores arrolados nesta TCE ou os falsos servidores por eles criados assinavam documentos e manipulavam os sistemas do INSS, culminando com a liberação dos pagamentos por meio de CP e PAB e a efetivação de concessões/reactivações irregulares de benefícios previdenciários.

9. As situações verificadas nestes autos foram viabilizadas na GRSS/Penha/Rio de Janeiro/RJ em vista da fragilidade de controles físicos - cultura indevida na unidade de preenchimento de Liberações de Pagamento a Procurador (LPP) em branco, por exemplo - e de fálhas nos sistemas de tecnologia da informação da autarquia, com a possibilidade de efetivação de operações por servidores “fantasmas” e de inserção de dados falsos.

10. Não vieram aos autos esclarecimentos que justificassem os pagamentos indevidos decorrentes dessas falhas nos controles da unidade e nos sistemas do INSS, capazes de afastar as conclusões da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar/INSS e da Comissão de TCE/INSS, bem como aquelas produzidas no âmbito judicial. Evidenciou-se, a partir do conteúdo dos documentos que compõem estes autos, que parte dos responsáveis agiu diretamente na criação de servidores fictícios, os quais serviram de instrumento para que as operações fraudulentas fossem concretizadas. Assim, não há outro desfecho para a análise das defesas apresentadas nos autos que não sua rejeição.

11. Por conseguinte, além da condenação em débito solidário e aplicação de multa individual aos envolvidos na fraude, conforme sugerido pela Secex/RJ, entendo que a vultosa quantia a ser ressarcida aos cofres do INSS - **mais de R\$ 18 milhões**, em valores atualizados e acrescidos de juros de mora, conforme cálculos de março deste ano (peça 61) - e a **má-fé** dos responsáveis, que restou evidenciada na construção do esquema fraudulento pelos ex-servidores da autarquia, justificam a adoção da medida prevista no art. 61 da Lei Orgânica/TCU, refletida no art. 275 do Regimento Interno desta Casa (arresto de bens).

12. Os responsáveis, conforme mencionei inicialmente, foram demitidos após regular PAD sob responsabilidade do INSS, medida também declarada expressamente à peça 47 – p. 156, na parte final da sentença proferida pela juíza titular da 8ª Vara Federal Criminal/RJ, consoante disposição do art. 92, inciso I, alíneas “a” e “b”, e parágrafo único do Código Penal. A referida sentença impôs penas variadas aos responsáveis, réus na ação criminal, inclusas as restritivas de liberdade, em decorrência da condenação pelos crimes de peculato e de quadrilha (reconhecimento da prescrição para o crime de quadrilha e redução de algumas penas por acórdão proferido em sede de apelação pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região – peça 48).

13. Não obstante o rol de consequências administrativas e judiciais imposto aos membros da organização criminosa que atuou na GRSS/Penha/Rio de Janeiro/RJ, entendo que a gravidade da conduta dos responsáveis, marcada pela má-fé na elaboração do esquema fraudulento, reúne as condições para que o TCU manifeste sua reprovabilidade quanto a essas condutas, por meio da medida prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, bem como no art. 270 do Regimento Interno/TCU.

14. Desse modo, acrescento à proposta de encaminhamento da unidade técnica a sugestão de que sejam todos os responsáveis, independentemente do modo e do grau de participação na fraude, inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal.

15. No que tange à proposta da unidade técnica constante do item 79.15 da instrução à peça 62, relativa ao indeferimento de compensação do débito apurado nesta TCE com crédito que a Srª Maria de Lourdes Soares Marques possuiria junto ao INSS, no valor de R\$ 92.012,32, verifiquei, à peça 29 (alegações de defesa da ex-gestora), que não existe pedido específico da responsável nesse sentido.

16. O assunto, aventado inicialmente nos itens 15 a 19 da instrução à peça 10, foi retomado na derradeira instrução da Secex/RJ, tendo gerado item na proposta de encaminhamento à peça 62, mesmo sem ter sido objeto de solicitação da responsável.

17. Mesmo concordando com a tese da unidade técnica, de que não seria possível a compensação do crédito da responsável junto ao INSS com o crédito que decorrerá da constituição do débito pelo TCU, em especial, pela inexistência de norma legal que autorize essa espécie de procedimento, não há necessidade de o Tribunal se pronunciar, de modo expresso, sobre esse assunto, ante a ausência de questionamento da parte diretamente interessada.

18. Assim, deve ser excluída da deliberação que vier a julgar este processo o teor da proposta constante do item 79.15 da instrução à peça 62.

19. Considerando os argumentos anteriormente expostos neste parecer, este membro do Ministério Público de Contas manifesta sua anuência parcial à proposta de encaminhamento da Secex/RJ, constante do item 79 da instrução à peça 62, com as seguintes alterações:

- a) inclusão de itens na futura deliberação que vier a julgar esta TCE, no sentido de que:
 - a.1) seja solicitada à Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992 e do art. 275 do Regimento Interno/TCU, a adoção das medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis mencionados nos itens 79.1 a 79.11 da instrução da Secex/RJ;
 - a.2) sejam inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 e do art. 270 do Regimento Interno/TCU, os responsáveis mencionados nos itens 79.1 a 79.11 da instrução da Secex/RJ;
- b) exclusão da proposta apresentada no item 79.15 da instrução da unidade técnica.

Brasília, em 23 de agosto de 2013.

Sergio Ricardo Costa Caribé
Procurador