

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS para apurar responsabilidades e quantificar os danos ao erário a que se referem os processos administrativos disciplinares 35301.017068/1998-41, 35301.017070/1998-92, 35301.021002/1998-46 e 35301.016366/1996-51 e para restaurar os processos de tomada de contas especial 37280.002326/2005-03 e 37367.001431/2005-67, incinerados no incêndio que atingiu o edifício-sede do INSS em Brasília/DF em 27/12/2005.

2. Conforme a respectiva comissão de processo administrativo disciplinar – PAD, irregularidades ocorreram nos Postos do Quitungo, Filomena Nunes, André Azevedo e Penha Circular (Meriti), todos da Gerência Regional do Seguro Social – GRSS/Penha/Rio de Janeiro/RJ, no período de agosto a dezembro de 1996. Consistiam na inserção, no cadastro do INSS, de matrículas de servidores inexistentes, por meio dos quais eram reativados benefícios encerrados, por intermédio de pagamentos alternativos de benefício – PAB, o que ocasionou liberações de pagamentos indevidos e concessões de benefícios irregulares de aposentadorias, pensões e auxílios-doença.

3. Foi responsabilizada pelos débitos Maria do Carmo Batista de Almeida (gerente da GRSS/Penha/RJ), solidariamente com Ana Regina Simões Palhares (agente administrativo), Antônia Gezilda Galdino da Silva (chefe do Posto Filomena Nunes), Cristina Nunes Quintela (agente administrativo), Edmar Cruz de Almeida (agente de portaria), Elso de Souza (chefe do Posto Penha Circular), Jair Gonçalves de Almeida Filho (chefe do Posto André Azevedo), Marcus Eduardo Gentil Guedes (chefe do Posto Quitungo), Maria de Lourdes Soares Marques (agente administrativo), Márcia Valéria Masello (agente administrativo) e Sérgio Luís Pereira Rodrigues (agente administrativo), todos ex-servidores do INSS.

4. Os arrolados sofreram pena de demissão, aplicada pelo Presidente da República por intermédio de decretos publicados no Diário Oficial da União de 1º/7/1998.

5. Devidamente citados, permaneceram silentes Ana Regina Simões Palhares, Cristina Nunes Quintela, Edmar Cruz de Almeida, Jair Gonçalves de Almeida Filho, Márcia Valéria Masello, Marcus Eduardo Gentil Guedes e Sérgio Luís Pereira Rodrigues. Podem, assim, ser considerados revéis, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992, com prosseguimento do processo.

6. As alegações de defesa apresentadas por Maria de Lourdes Soares Marques, Maria do Carmo Batista de Almeida, Antônia Gezilda Galdino da Silva e Elso de Souza foram examinadas pela Secex-RJ, que, em pareceres uniformes, propôs sua rejeição e o julgamento das contas de todos os responsáveis como irregulares, a condenação solidária em débito e a imputação da multa do art. 57 da Lei Orgânica deste Tribunal.

7. O MPTCU acompanhou parcialmente a proposta da unidade técnica. Acrescentou sugestão de que seja solicitado à Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS o arresto de bens dos responsáveis e que estes sejam declarados inabilitados para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal. Por fim, opinou pela exclusão do item 79.15 da instrução da Secex-RJ – “indeferir a compensação do débito apurado nesta tomada de contas especial com crédito no valor de R\$ 92.012,32 a que tem direito a responsável Maria de Lourdes Soares Marques, ante a ausência de autorização legal específica” – por ausência de arguição pela responsável como matéria de defesa.

8. Acolho e adoto como razões de decidir o exame da Secex-RJ, com os acréscimos oferecidos pelo **Parquet**.

9. Dessa forma, não se faz necessário abordar item a item as matérias colocadas neste processo. Entretanto, julgo importante destacar as irregularidades praticadas e a reprovabilidade das condutas dos envolvidos, que serviram de base para meu convencimento.

10. A ação fraudulenta operada pelos responsáveis causou prejuízo original ao INSS de R\$ 2.459.870,63, representando, em 19/3/2013, R\$ 18.859.150,68.

11. A responsabilidade maior pelos atos irregulares coube a Maria do Carmo Batista de Almeida, chefe da Gerência Regional do Seguro Social – GRSS/Penha/Rio de Janeiro, conforme relatou a Secex-RJ (peça 62):

“41. A ex – servidora Maria do Carmo Batista de Almeida exerceu no período de agosto e novembro 1996 a Chefia da Gerência Regional do Seguro Social – GRSS/Penha/Rio de Janeiro/RJ a qual estavam vinculados os Postos do Quitungo, Filomena Nunes, André Azevedo e Penha Circular (Meriti).

42. Consoante apurado pelas Comissões de Processo Administrativo Disciplinar e de Tomada de Contas Especial, neste período ocorreu nestes postos o cadastramento de matrículas de servidores inexistentes, criando servidores fantasmas por meio do qual era realizada a reativação de benefícios encerrados, por intermédio de Pagamentos Alternativos de Benefício – PAB’s, ocasionando liberações de pagamentos indevidos e concessões de benefícios irregulares de aposentadorias, pensões e auxílios-doença (peça 5, p. 17-55 e peça 7, p. 229-247).

43. Consoante consta nos relatórios elaborados pelas referidas comissões, ao assumir a Gerência Regional da Penha/RJ a ex-servidora Maria do Carmo Batista de Almeida designou os ex - servidores Antônia Gezilda Galdino Rocha e Silva, Jair Gonçalves de Almeida Filho, Marcus Eduardo Gentil Guedes e Elso de Souza para a chefia dos Postos Filomena Nunes, André Azevedo, Quitungo e Penha Circular, respectivamente, servidores esses da sua confiança.

44. Segundo consta nos relatórios citados, após a organização da equipe, procedeu-se a novos cadastramentos de servidores fictícios para atuarem nos mencionados postos, utilizando-se, para isso, matrículas de servidores ativos e inativos. **Os cadastramentos foram realizados pelos ex – servidores Maria do Carmo Batista de Almeida, Jair Gonçalves de Almeida Filho e Elso de Souza** (peça 7. p.233).

45. Consta, ainda, no Relatório da Comissão de Tomada Especial que os falsos servidores reativavam os benefícios extintos, assinando a Liberação de Pagamento a Procurador (LPP) e liberando Pagamento Alternativo de Benefício (PAB). Para que os legítimos titulares dos benefícios cessados por alta médica ou os sucessores daqueles que tiveram benefícios cessados por morte não tomassem conhecimento da reativação de seus benefícios por correspondências emitidas automaticamente pelo Sistema de Benefícios, eram alterados os endereços e nomeados falsos procuradores que, de posse das LPP, se dirigiam aos bancos e sacavam os valores emitidos.

46. A responsabilidade da ex – servidora Maria do Carmo Batista de Almeida nas irregularidades, sistematicamente praticadas na Gerência Regional da Penha/RJ e nos Postos do Quitungo, Filomena Nunes, André Azevedo e Penha Circular (Meriti), vinculados àquele Gerência, foi comprovada pelas Comissões de Processo Administrativo Disciplinar e de Tomada de Contas Especial com base nas provas documentais relacionadas na peça 5, p. 33-35 e na peça 3, p. 2 – 11, **onde consta o registro de cadastramento de servidor fantasma feito pela referida servidora e os ofícios encaminhados pela ex – servidora Maria do Carmo Batista de Almeida a órgãos pagadores da rede bancária apresentando autógrafos de sua equipe incluindo servidores fictícios.**” (grifos não são do original)

12. Maria do Carmo Batista de Almeida apresentou sua própria defesa (peça 30). Alegou, em síntese, que: (i) não foi solidária com qualquer prática irregular, (ii) não cadastrou nenhum dos servidores inexistentes nem no SCA (Sistema de Controle de Acesso), nem no sistema Prisma, ao qual não tinha acesso; (iii) a citação deste Tribunal não discriminou a origem dos débitos; (iv) inexistente, em processo administrativo ou judicial, qualquer documento original ou cópia que a aponte como concessora, habilitadora ou recebedora de benefícios previdenciários, nem que comprove sua assinatura para liberar qualquer pagamento, pois estas não eram atribuições de uma gerente regional. Ao final, requereu produção de uma série de provas e documentos por parte deste Tribunal.

13. Não merecem prosperar tais alegações.

14. Inicialmente, verifico (peça 3, p. 2 – 11) que a responsável assinou ofícios dirigidos a gerentes de bancos indicando os servidores “cujos autógrafos seguem abaixo, – os mesmos poderão liberar bloqueio de pagamentos de benefícios, autorização de pagamento de benefícios (APB), autorização de

pagamento a Procurador (APP), bloquear pagamentos de benefícios e, liberar pagamento alternativo de benefícios (PAB)”. Dentre esses servidores existiam servidores aposentados e “fantasmas”, além de todos os demais responsáveis arrolados nestes autos.

15. Diferentemente do que alegou a responsável, a vasta documentação e os exames efetuados nesta TCE são suficientes para imputar responsabilidade à Sr^a Maria do Carmo Batista de Almeida e aos demais solidários pelos danos causados ao INSS. Destaco, para conhecimento deste colegiado, informações colhidas durante o depoimento da Sr^a Maria do Carmo à Comissão de Processo Administrativo Disciplinar – CPAD do INSS (peça 5, p. 17-55):

“SEXTA PERGUNTA: Quem no Gabinete da Gerência, datilografava os Ofícios com autógrafos, para serem encaminhados aos Bancos?

RESPOSTA: Diz a depoente que era a própria que datilografava um original de cada Posto, com os nomes que vinham através de relação encaminhada pelos Postos, e destes originais ainda sem assinaturas, eram tiradas cópias, e que após, os mesmos eram numerados e assinados pela própria depoente em seu Gabinete, e encaminhados aos Postos para que fossem recolhidas as assinaturas dos funcionários.”

(...)

a) Nos documentos fornecidos pela própria acusada, juntados aos Autos às fls. 511, consta no Relatório de Relação de Autorizações por Sistema, gerado em 13.09.96, como gestor, a servidora MARIA DO CARMO BATISTA DE ALMEIDA, então Gerente da GRSS-PENHA, cadastrando o servidor "fantasma" ROBERTO SOARES DE SOUZA em 11.09.96;

(...)

f) De acordo com os documentos acostados aos autos, (fls. 1.346/1.351), no Organograma de Funcionamento de qualquer Gerência do INSS, aponta como responsável por tudo o que ocorrer nos Postos o(a) Gerente, que dá autorização e confirma para que as transações feitas nos Postos, sejam aceitas no Computador Central, para que este confirme a autorização a ele passada, fazendo seu processamento e disponibilizando o Crédito no Banco.”

16. No tocante à afirmação de que o ofício de citação não indicou a origem dos débitos, constato que o expediente a ela dirigido (peça 13) continha todas as informações exigidas por este Tribunal, quais sejam: a origem do débito (“reativação irregular de benefícios encerrados e concessão irregular de benefícios de aposentadorias, pensões e auxílios-doença”) e a indicação (i) da solidariedade, (ii) do valor histórico do débito e sua data de ocorrência e (iii) do valor atualizado do débito. Além disso, as planilhas constantes da peça 4, p. 582-617, bem como todos os outros documentos e informações constantes deste processo, estiveram e estão à disposição da responsável, que não manifestou interesse em deles ter vista.

17. Quanto à solicitação de produção de provas por esta Casa, inexistente previsão legal para deferimento de tal pedido. Além disso, compete à responsável juntar todos os documentos que dão suporte às suas alegações de defesa, o que não foi feito.

18. Já Maria de Lourdes Soares Marques (peça 29) afirmou que: (i) não lhe foi garantido o contraditório no âmbito administrativo; (ii) não praticou os atos a ela imputados; (iii) não utilizou seu carimbo funcional para praticar fraudes; (iv) não foi solidária com os crimes praticados por Maria do Carmo Batista de Almeida e Jair Gonçalves de Almeida Filho, que utilizaram seu carimbo funcional ao aproveitarem sua ausência de seu setor de trabalho; e (v) não foi realizada perícia técnica dos documentos reputados como fraudulentos.

19. A responsável não apresentou qualquer documento capaz de provar suas alegações. Além disso, os documentos e fatos examinados nestes autos demonstraram justamente o contrário do afirmado. Para tanto, destaco as informações e trecho de seu depoimento à comissão de processo administrativo disciplinar do INSS (peça 5, p. 92):

“MARIA DE LOURDES SOARES MARQUES

Após conhecer os fatos que possivelmente a envolvem nas irregularidades ocorridas no Posto André Azevedo, sob a Chefia do servidor JAIR GONÇALVES DE ALMEIDA FILHO, no período da

gestão da servidora MARIA DO CARMO BATISTA DE ALMEIDA, como Gerente, houve por bem designar como seu bastante Procurador DR. RAUDINO CHAVES E/OU DR^a WAULENA D'OLIVEIRA SILVA, para acompanhar a todos os atos praticados por esta CI, e que de acordo com as Intimações e Termo de Vista, lhes foi facultado o direito da ampla defesa.

Como provas testemunhais, destacou esta CI:

a) Resposta da própria servidora, em seu depoimento diante desta CI, aos vinte e três dias do mês de maio do corrente ano, às fls. 2.000:

DÉCIMA QUINTA PERGUNTA: Pergunta do Vogal WINSTON: Se a depoente reconhece como sendo suas as assinaturas nos documentos que ora lhe são apresentados, constantes do Anexo III, às fls. 514, 528, 533, 539, 541, 543, 545, 547, 549, 553, 555, 557, 559, 561, 564, 567, 571, 573, 583, 607, 613, 615, 643, 680 e 727?

RESPOSTA: Diz a depoente que sim.

Das provas documentais, apontamos:

a) Os documentos citados por esta CI, como provas documentais; dizem respeito à Liberação de Pagamento a Procurador de benefícios reativados irregularmente, onde a servidora MARIA DE LOURDES SOARES MARQUES assina tais documentos juntamente com o servidor JAIR GONÇALVES DE ALMEIDA DE FILHO, o então Chefe do Posto André Azevedo e que como dito na ULTIMAÇÃO, são documentos que se encontram nos Anexos III, IV e V, da Auditoria Estadual.”

20. Antonia Gezilda Galdino da Silva (peça 34) alegou, em suma, que: (i) não foi solidária com Maria do Carmo Batista de Almeida nas práticas irregulares; (ii) exerceu a função de chefe do Posto Filomena Nunes de 4/8/1996 a início de dezembro de 1996, que eram muitas as atribuições e que era possível que, “face a execução do serviço diário e a confiança entre Chefia e servidores aptos, assine, devido o enorme quantitativo, documentos sem o tempo devido para conferi-los”; (iii) o expediente de citação discrimina a data de ocorrência e valor histórico do débito, sem dizer a referência. Ao final, requereu produção de uma série de provas e documentos por este Tribunal.

21. Antonia Gezilda não apresentou documentos capazes de confirmar suas alegações, nem solicitou vista destes autos.

22. Contrariamente ao alegado, a solidariedade da responsável está caracterizada por ter concorrido para prática de irregularidades que acarretaram danos ao INSS, uma vez que assinou diversas liberações de pagamento de benefícios irregularmente ativados e liberações irregulares de pagamentos a procuradores (peça 5, p. 53-55; peça 3, p. 40-42 e p. 142-144).

23. Para reforçar, extraio trecho do depoimento de Antonia Gezilda à comissão de PAD do INSS (peça 5, p. 51):

“OITAVA PERGUNTA: Como a depoente explica a presença do servidor acima citado numa Relação de Funcionários Ativos, feita em 04.10.96, em que a gestora o cadastrou com a matrícula 2.348.799?

RESPOSTA: Diz a depoente que não sabe explicar como o servidor ROBERTO SOARES DE SOUZA (fantasma) surgiu na Relação de Funcionários Ativos, **cadastrado pela depoente**, relação esta emitida em 04.10.96.

DÉCIMA SEGUNDA PERGUNTA: Apresentada à depoente, o memorando n° 17-100.010940322134/96, da Auditoria Estadual, **que relata a reativação da aposentadoria do segurado CAMILO BACAL (BAÇAL) pela própria**, gerando um complemento positivo de R\$ 22.568,84, não recebido, e que em 29.08.96, o mesmo benefício foi transferido para o Posto Filomena Nunes, onde a depoente, era Chefe do Posto, gerando 2 CP's, um no valor de R\$ 5.135,00 e outro de R\$ 4.950,00, recebidos, e para ali transferido pelo servidor ROBERTO SOARES DE SOUZA, fantasma, **por ela cadastrado** no Sistema (Memorando às fls. 312 do Anexo 1, e § 8° de fls. 314, do mesmo anexo). Como pode a depoente explicar tal fato?

RESPOSTA: Diz a depoente que não sabe explicar.”(grifos não são do original)

24. No tocante à alegação de insuficiência das informações contidas no ofício de citação e à solicitação para que este Tribunal produza provas, examinei esses pontos nos itens 16 e 17 acima, o que torna desnecessário voltar ao tema.
25. O último responsável a apresentar alegações de defesa foi Elso de Souza (peça 41).
26. Inicialmente, afirmou não concordar com a cobrança efetuada pelo ofício de citação.
27. Esclareceu que é portador de doença incurável, é aposentado e não tem como sustentar sua família, vivendo da caridade dos amigos e familiares.
28. Ao final, alegou que foi inocentado pela Justiça Federal no processo de formação de quadrilha, razão pela qual requereu reconsideração da cobrança deste Tribunal.
29. Quanto às alegações de cunho pessoal, não compete a esta relatora abordar a matéria. Destaco que os únicos documentos apresentados pelo responsável dizem respeito ao laudo médico e à prescrição de medicamentos.
30. As irregularidades de responsabilidade de Elso de Souza incluem: (i) o pagamento de diversos benefícios irregularmente reativados por servidores “fantasmas” por ele cadastrados; (ii) o desbloqueio, sem justificativa, de benefício suspenso devido à não localização dos autos concessórios; e (iii) o registro de cadastramento de matrícula falsa (peça 5, p. 112-116, e peça 3, p. 12).
31. Novamente transcrevo trecho dos exames das provas documentais realizados no âmbito do PAD conduzido pelo INSS (peça 5, p. 112):
- “a) Às fls. 1.065/1.066, do Volume IV, conforme Relatórios da DATAPREV, constam matrículas cadastradas, deletadas e o histórico das mesmas, pertencente à base local do Posto Penha Circular (Meriti), 17-707.005, cujo Chefe era o servidor ELSO DE SOUZA, onde aparece, às fls. 1.065, o cadastramento da matrícula 2.093.391, em 12.09.96; o da matrícula 2.140.225, em 13.11.96; e o da matrícula 2.348.888, em 19.09.96, sendo que tais matrículas pertenciam a servidores “fantasmas”, e ainda, que as mesmas foram cadastradas pelo então Chefe do Posto, ELSO DE SOUZA;
- (...)
- Às fls. 59, consta Termo de Cadastramento e Autorização de Usuário referente à servidora NEIDE CAVALCANTE VALENÇA, matrícula 2.285.762 no Posto Penha Circular, do qual a mesma não fazia parte do Quadro de servidores, tendo sido cadastrada pelo então Chefe, servidor ELSO DE SOUZA;”
32. Em relação à alegação de que foi judicialmente inocentado do crime de formação de quadrilha, não há como acolhê-la. A sentença penal em questão não possui força suficiente para fazer coisa julgada na esfera de competência deste Tribunal, eis que limitou-se a reconhecer a prescrição do crime, sem afirmar que o fato não existiu ou que o responsável não foi o seu autor, conforme exige jurisprudência consolidada desta Casa.
33. Em suma, as irregularidades graves praticadas nos Postos do Quitungo, Filomena Nunes, André Azevedo e Penha Circular (Meriti), todos da Gerência Regional do Seguro Social – GRSS/Penha/Rio de Janeiro/RJ, no período de agosto a dezembro de 1996, foram sobejamente comprovadas nos PAD e nesta TCE.
34. Em ambos os processos, foram oferecidos a todos os responsáveis o contraditório e a ampla defesa. Em nenhum momento foram apresentados argumentos e provas capazes de reverter as imputações iniciais. O PAD, inclusive, culminou com a demissão de todos os envolvidos.
35. Ante a gravidade das infrações, acompanho a proposta do **Parquet** de que seja solicitado à Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS o arresto de bens dos aludidos responsáveis, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992.
36. Pelas mesmas razões e tomando-se em conta a reprovabilidade da conduta de cada um dos responsáveis, devem eles ser declarados inabilitados para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública, em conformidade com o art. 60 da referida lei.



Ante o exposto, acolho a proposta da Secex-RJ, com os acréscimos sugeridos pelo MPTCU, e voto por que o Tribunal adote a deliberação que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de dezembro de 2013.

ANA ARRAES

Relatora