

TC 012.237/2014-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social, Ministério da Previdência Social (MPS)

Responsáveis: João Roberto Porto (CPF 218.473.049-15) e Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda (CPF 461.385.529-20)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: rejeitar as alegações de defesa e fixar novo e improrrogável prazo

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE), instaurada pela Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de Florianópolis/SC, em desfavor dos Srs. João Roberto Porto (ex-servidor da agência do INSS em Tijucas/SC) e Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda (servidora da agência do INSS em Tijucas/SC e então chefe da Agência da Previdência Social), em razão da concessão irregular de benefícios previdenciários para os segurados: Edilamar Maria Pereira, Moacir Garcia e Salésio Machado (peça 2, p. 252), ocorrida na Agência da Previdência Social de Tijucas (APS-Tijucas).

HISTÓRICO

2. As ocorrências que deram origem a esta TCE foram apuradas pela auditoria da Autarquia, nos termos dos relatórios da comissão de processo administrativo disciplinar (PAD) (peça 1, p. 13-191) e de tomada de contas especial (peça 2, p. 178-210).

3. O envolvimento dos servidores nas irregularidades culminou com a instauração de processo administrativo disciplinar sob nº 35239.001448/2006-35. A comissão de PAD emitiu o Relatório Final, em 24/4/2009, concluindo que:

a) João Roberto Porto infringiu o art. 117, incisos IX, XII e XV, c/c o art. 127, inciso III, ambos da Lei 8.112/90 (peça 1, p. 183-185);

b) Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda infringiu o art. 116, incisos I e III, c/c o art. 127, inciso II, ambos da Lei 8.112/90 (peça 1, p. 185).

4. A autoridade competente, fundada no parecer do órgão de consultoria jurídica (peça 1, p. 199-291), decidiu pela aplicação das seguintes penalidades:

a) demissão do ex-servidor João Roberto Porto por “valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função” (peça 1, p. 293-299), nos termos da Portaria 63, de 3/2/2010 (peça 1, p. 301);

b) suspensão de noventa dias da servidora Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda por deixar de exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo e de observar as normas legais e regulamentares (peça 1, p. 293-299), nos termos da Portaria 65, de 3/2/2010 (peça 1, p. 303).

5. É importante esclarecer que a presente TCE trata, especificamente, das irregularidades apuradas no processo de TCE/INSS 35346.002820/2013-32, instalada pelo INSS para tratar de parte das irregularidades evidenciadas no PAD 35239.001448/2006-35.

6. A motivação para a instauração da TCE foi o insucesso na recomposição do prejuízo ao erário em razão das irregularidades ocorridas nas implantações de benefícios por meio de ações judiciais fictícias e processamento de concessão e revisão de aposentadorias fraudulentas, fatos

ocorridos na Agência da Previdência Social Tijucas/SC. A auditoria apurou que o então servidor João Roberto Porto e a servidora Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda cometeram ilícitos que tiveram como resultado a habilitação e concessão dos benefícios impugnados.

7. A instauração da competente tomada de contas especial ocorreu em 23/10/2013 (peça 1, p. 3), conforme autorização constante da Portaria 90/GEXFLO/INSS/SC, de 17/10/2013, prorrogada pela Portaria 105/GEXFLO/INSS/SC, de 26/11/2013 (peça 1, p. 5, e peça 2, p. 170). Para melhor compreensão sobre como a irregularidade era perpetrada, transcreve-se trecho do Relatório de TCE (peça 2, p. 194-196 e 204):

14. Da análise do Relatório da CPAD e Parecer Jurídico às fls. 06/141, verifica-se que o ex-servidor João Roberto Porto implantou benefícios judiciais fictícios com dados falsos, informou renda mensal muito além do que o interessado teria direito, caso implementasse as condições legais para sua aposentadoria, concedeu pensão por morte para beneficiária que nem ao menos conhecia o segurado falecido, gerou valores atrasados, cadastrou procurador para recebimento junto à rede bancária e ficou com o valor pago, recebeu propina por benefício que implantou indevidamente, atuou em conluio com os indiciados na Operação Iceberg, Wilson Francisco Rabelo e Carlos Cesar Pereira, recepcionando documentação apresentada pelos mesmos, sendo que em relação ao primeiro foi aliciado, e o segundo, pessoalmente, ofereceu seus “serviços previdenciários”. E agindo assim foi responsável pelas fraudes relacionadas nestes autos, gerando um prejuízo gigantesco aos cofres públicos.

15. Quanto à servidora Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda ficou comprovado nos autos do Processo Disciplinar que além de conceder e revisar irregularmente o benefício de Jair, também, emprestou sua senha pessoal ao servidor João Roberto Porto, proporcionando-lhe facilidade para efetivar 22 (vinte e dois) benefícios fraudulentos.

16. Insta acrescentar que no Relatório da CPAD foram apontados os Srs. Wilson Francisco Rebelo e Carlos César Pereira como os responsáveis por capturarem interessados em receber aposentadorias precoces, sem o devido direito previdenciário, inclusive foram presos na Operação Iceberg. No entanto, esses intermediários não foram acionados nesta cobrança, por não haver nos autos indicativos de conluio dos mesmos nas negociações referentes as aposentadorias dos beneficiários Edilamar Maria Pereira, Moacir Garcia, Osmar Augustinho da Silva e Salésio Machado.

(...)

27. Desse modo, depreende-se dos autos que a servidora Marilei além de conceder um benefício, o qual o segurado não tinha direito, proporcionou ao ex-servidor João Roberto Porto facilidade para efetivar as ações criminosas nos 22 (vinte e dois) benefícios citados no processo, em virtude desse comportamento de plena ilicitude, a mencionada servidora, foi merecedora de punição no âmbito disciplinar por deixar de exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo e deixar de observar as normas legais e regulamentares, visto que ao permitir que utilizasse sua senha pessoal de acesso ao Sistema Informatizado da Previdência Social ensejou o desvio de verbas públicas, e por essas razões, faz-se necessário aferir a responsabilidade civil de quem possuía a atividade garantidora do exercício da tutela que a norma requer, em virtude de sua investidura na função pública e no cargo Chefe da Agência da Previdência Social, principalmente na guarda da senha de acesso que são pessoais, intransferíveis e inerentes ao cargo, de nenhum modo podendo ser cedida a terceiro, contrariando os normativos que regem a matéria.

8. Cabe esclarecer que o Tomador de Contas excluiu, ainda na fase interna da TCE, o segurado Osmar Augustinho da Silva em razão da sua adimplência do débito com o INSS (item 22, do Relatório de Tomada de Contas Especial, peça 2, p. 200, comprovantes de recolhimento à peça 2, p. 104-106).

9. Importante também registrar que as irregularidades tratadas no PAD 35239.001448/2006-35 foram objeto do Inquérito Policial-IPL 0799/2007/SR/DPF/SC (Operação Iceberg) e da Ação Civil Pública 5008891-55.2010.404.7200, promovida pela pelo MPF.

10. O relatório da comissão permanente de Tomada de Contas Especial da Gerência Executiva de Florianópolis-SC (peça 2, p. 178-210), complementado pelo Despacho 133/2013 (peça 2, p. 220-223), concluiu pela responsabilização de João Roberto Porto e de Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda, solidariamente com os três segurados arrolados nesta TCE, em decorrência do dano causado ao erário no valor original total de R\$ 55.572,51, que, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora até 24/10/2013, perfazia a importância de R\$ 126.964,02.

11. Remetidos os autos à Controladoria-Geral da União (CGU), foi elaborado o Relatório de Auditoria 459/2014 que confirmou a imputação de responsabilidade aos mencionados servidores solidariamente com os segurados (peça 2, p. 250-253).

12. Após a emissão do certificado de auditoria e do parecer do dirigente de Controle Interno, ambos pela irregularidade das contas, bem como do pronunciamento ministerial, os autos foram encaminhados para o TCU, para fins de julgamento (peça 2, p. 254-260).

13. Na instrução preliminar inserida à peça 5 destes autos eletrônicos, concluiu-se que apenas os Srs. João Roberto Porto e Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda deveriam constar como responsáveis, excluindo os demais responsáveis (segurados) da relação processual, de acordo com a Jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 859, 2.449, 2.553, 3.038, 3.112, 3.626/2013/2013-Plenário e 1.663/2014-Plenário, conforme item 8 da referida instrução). Nessas deliberações, a Corte, ressentindo-se da presença de elementos capazes de atribuir aos segurados efetiva participação na fraude, entendeu por bem excluí-los da relação processual.

14. Na mesma linha de raciocínio adotada no TC 012.259/2013-6 (Acórdão 2922/2014-Plenário, Sessão de 29/10/2014), convém esclarecer a tese exposta nas mencionadas decisões. Em apertada síntese, a permanência dos segurados na relação processual da tomada de contas especial dependerá da comprovação de que, **seja por dolo ou culpa**, concorreram para a prática do ato fraudulento. Na condição de terceiro desvinculado da Administração e sem o dever legal de prestar contas, a submissão do segurado à jurisdição do TCU exigirá prova de que ele tenha contribuído de modo decisivo e em concurso com o agente público para a produção do dano. Do contrário, a jurisdição do TCU não os alcançará, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92.

15. Apurou-se que, por meio do Acórdão 859/2013-TCU-Plenário, este Tribunal apreciou ocorrências semelhantes às descritas no caso concreto, tendo decidido naquela assentada pela exclusão de 24 segurados da relação processual, também sob a alegação de ausência de provas capazes de evidenciar o envolvimento deles na fraude.

16. Dessa forma, não faria sentido determinar a citação dos beneficiários, quando, na análise preliminar, já fosse possível identificar a ausência de provas aptas a demonstrar que eles agiram em conluio com os autores das fraudes, tal como ocorreu no caso vertente. Assim, procedeu-se à citação unicamente dos servidores João Roberto Porto e Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda, deixando-se para decidir formalmente sobre a exclusão dos segurados da relação processual para quando da deliberação de mérito.

17. Pois bem. Em cumprimento ao pronunciamento do secretário (peça 9) e em conformidade com a delegação de competência conferida pelo então relator, Ministro Aroldo Cedraz, foi promovida a citação solidária dos responsáveis, mediante os Ofícios 0701/2014-TCU/SECEX-SC, de 10/11/2014 (peça 11, com ciência em 24/11/2014, conforme peça 13) e 0809/2014-TCU/SECEX-SC, de 10/12/2014 (peça 16, com ciência em 15/12/2014, peça 17).

EXAME TÉCNICO

18. Os responsáveis foram ouvidos em decorrência da concessão irregular de benefícios previdenciários para três segurados, conforme detalhado no quadro abaixo:

Beneficiário (CPF)	Nº do benefício	Somas dos valores históricos (R\$)	Períodos dos pagamentos	Demonstrativos dos débitos
--------------------	-----------------	------------------------------------	-------------------------	----------------------------

Edilamar Maria Pereira	42/138.589.776-4	13.811,40	13/2 a 5/9/2007	peça 2, p. 3
Moacir Garcia	42/138.589.561-3	25.478,87	6/12/2006 a 6/9/2007	peça 2, p. 25
Salésio Machado	42/138.589.762-4	16.282,24	7/2 a 26/10/2007	peça 2, p. 66

19. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o responsável João Roberto Porto, sem apresentar alegações nem recolher o débito apurado, pode, assim, ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o previsto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

20. As conclusões e provas constantes do relatório da comissão de processo administrativo disciplinar são suficientes para atribuir ao Sr. João Roberto Porto a responsabilidade pelo débito apurado nos autos, haja vista que a apuração de responsabilidade funcional do ex-servidor, que resultou na aplicação da pena de demissão, funda-se em elementos substanciais quanto à materialidade e autoria dos ilícitos que lhe foram imputados (peça 1, p. 13-191).

21. A outra responsável arrolada nos presentes autos, Sr^a. Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda apresentou, apenas um dia útil após o prazo final de defesa, suas alegações, conforme documentação integrante da peça 18. Passa-se à análise da defesa apresentada pela responsável.

Alegações de defesa de Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda

22. Em sede de preliminar, a responsável requer a retirada de seu nome do rol de responsáveis dos presentes autos alegando descumprimento do princípio da legalidade e do direito ao contraditório e da ampla defesa.

22.1. Segundo a responsável, deveria ser disciplinado “legalmente na portaria que deu origem ao presente processo qual a irregularidade cometida”. Desse modo, prossegue, não pode “produzir provas, contraprovas e formular quesitos quando se tratar de prova pericial, requerer diligências, solicitar perícias” se não consta na notificação qual a conduta infratora supostamente praticada.

22.2. Na sequência, afirma que só abria o sistema para o servidor João Roberto Porto porque a Corregedoria havia bloqueado sua senha, sem que ela tivesse sido informada que o bloqueio havia ocorrido em função de suspeita de irregularidades por parte do servidor.

22.3. Por fim, invocando o princípio da culpabilidade, aduz que “cabe exclusivamente à Administração Pública provar de forma material as acusações imputadas ao administrado, demonstrando, DE FORMA INEQUÍVOCA, que o mesmo transgrediu as normas disciplinares”.

22.4. Acerca dos fatos, alega que não transgrediu normas disciplinares nem cometeu irregularidades no exercício de suas atribuições. Segundo a servidora, foi ela quem denunciou o esquema que ocorria na Agência de Tijucas, não podendo ser responsabilizada pela demora para a Administração agir contra as irregularidades.

22.5. Informa que sua honra, imagem e intimidade estão sendo violadas sem o mínimo de amparo legal, recorrendo aos artigos 5º, incisos V e X, e 37, §6º, da Carta Magna, e 339 do Código Penal.

Exame da defesa apresentada

23. Não prosperam os argumentos da responsável sobre o descumprimento ao princípio da legalidade e o cerceamento do direito ao contraditório e à ampla defesa. Embora, de fato, a conduta da responsável não tenha sido descrita detalhadamente no Ofício de Citação 0809/2014-TCU/SECEX-SC, de 10/12/2014 (peça 16), ela consta na instrução à peça 5 dos presentes autos, conforme trecho abaixo reproduzido:

3. No Processo Administrativo Disciplinar (PAD) 35239.001448/2006-35, relativamente ao Sr. João Roberto Porto, consta (peça 1, p.183-185):

(...)

4. E com relação à Sra. Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda (peça 1, p. 185):

“CONCEDEU INDEVIDAMENTE o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição (...) para JAIR SEBASTIÃO AMORIM (...), sem observância das normas legais e regulamentares (...); **COMPARTILHOU sua senha de acesso ao Sistema Informatizado da Previdência Social, que lhe fora confiada em razão da função que desempenhava como Chefe da Agência da Previdência Social Tijucas da Gerência Executiva em Florianópolis/SC, com servidor que estava desabilitado do sistema, por responder procedimento disciplinar, possibilitando, desta forma, que o mesmo processasse as concessões fraudulentas de mais 22 (vinte e dois) benefícios (...).**”

5. A autoridade competente, com base no Parecer/CONJUR/MPS 41/2010 (peça 1, p. 194-284), decidiu pela aplicação da penalidade de demissão ao servidor João Roberto Porto, com a motivação de ‘valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função’, nos termos da Portaria 63, de 3/2/2010 (peça 1, p. 301), e de suspensão de noventa dias à servidora Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda, por deixar de exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo e de observar as normas legais e regulamentares, de acordo com a Portaria 65, de 3/2/2010 (peça 1, p. 303).

23.1. É importante considerar que juntamente com a mencionada comunicação foi enviada à responsável cópia integral dos autos, conforme item 5 do Ofício 809/2014, contendo, além da instrução que a embasou, inúmeros elementos que caracterizam os fatos irregulares, as condutas, as responsabilidades. Ademais, a própria Sr^a. Marilei, em sua defesa, discorreu, ainda que brevemente, sobre o cerne da conduta a ela atribuída, qual seja, o fato de ter concedido acesso ao sistema do INSS para o ex-servidor João Roberto Porto. Tal fato, como se sabe, propiciou ao ex-servidor perfazer as concessões irregulares de benefícios previdenciários, ainda que o fizesse sem conhecimento da responsável.

23.2. São relacionados a seguir, em rol exemplificativo, os vários elementos nos autos que evidenciam a conduta da servidora:

a) relação dos 22 processos de benefícios fraudulentos – sendo quatro deles tratados na presente TCE –, constantes no relatório da comissão de processo administrativo disciplinar (PAD) (itens 11.108 a 11.129, peça 1, p. 55-63);

b) trechos da análise da defesa da responsável na fase de apuração disciplinar:

Excerto à peça 1, p. 131-133:

Sobre abrir o sistema para o indiciado JOÃO ROBERTO PORTO atuar, respondeu na 15ª Pergunta: (...) “que confirma que abria o Sistema para que o servidor PORTO implantasse os judiciais. Que certo dia o servidor PORTO chegou para trabalhar, e estava com o acesso bloqueado. Que a INTERROGADA ligou para Gerência Executiva em Florianópolis, a fim de saber o motivo do bloqueio. Que, à época, chegou a pensar que era algum erro do Sistema, que nunca forneceu a senha por escrito em um papel para o citado servidor”

Excerto à peça 1, p. 145:

47.3.1.4 Sobre a divulgação/empréstimo de senha, em nome de escassez de servidores e excesso de processos judiciais para serem implantados, o que esperar de uma Chefe de Agência, cuja função seria administrar e encontrar solução para os problemas. Mesmo que estivesse, naqueles dias em que emprestou sua senha, dotada da maior boa-fé possível, isto não bastou para evitar as ocorrências, que naquele momento, além da boa-fé, necessitavam de ação, mas parece que a servidora preferiu chamar para si a responsabilidade de seus atos, e o fez, ao emprestar sua senha para o indiciado JOÃO ROBERTO PORTO, concorreu para a ocorrência de todas as implantações judiciais que o mesmo formatou em seu nome (num total de vinte e duas). O que é pior, como chefe, serviu de espelho, de exemplo para seus colegas de trabalhos, onde até os mais experientes, entenderam que se a chefe cometia o ato, por que não eles? E indo além, ainda tivemos vários relatos de que a indiciada chegou a solicitar para colegas cometerem a mesma irregularidade.

Excerto à peça 1, p. 147:

Sobre os benefícios apensos, FRAUDADOS, concedidos em sua senha e matrícula, respondeu na 19ª PERGUNTA: (...) que não concedeu os benefícios constantes dos Apensos mencionados. Que confiou no servidor PORTO, quando abria a estação de trabalho para que este promovesse a implantação de benefícios judiciais legais. (...)

c) trecho da análise da defesa do ex-servidor João Roberto Porto na fase de apuração disciplinar (peça 1, p. 181):

Sobre as demais implantações efetuadas na senha de MARILEI, respondeu na 26ª PERGUNTA: (...) que confirma que se aproveitava dos momentos em que MARILEI abria o Sistema para que o mesmo trabalhasse. Que o fato somente ocorria quando MARILEI estava presente na APS, que não tinha conhecimento de qual senha a mesma utilizava. Que MARILEI tinha costume de trabalhar mesmo estando em período regulamentar de férias. Que MARILEI não fazia parte do esquema juntamente com o INTERROGADO, e nenhum outro servidor, como já dito anteriormente.

d) trecho do Relatório de TCE (peça 2, p. 194):

15. Quanto à servidora Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda ficou comprovado nos autos do Processo Disciplinar que além de conceder e revisar irregularmente o benefício de Jair, também, emprestou sua senha pessoal ao servidor João Roberto Porto, proporcionando-lhe facilidade para efetivar 22 (vinte e dois) benefícios fraudulentos.

23.3. Considerando os diversos elementos citados caracterizadores da conduta da responsável nos autos, a afirmação da responsável em sua defesa de que “só abria o sistema para o servidor João Roberto Porto porque a Corregedoria havia bloqueado sua senha” (peça 18, p. 1), e o fato de os presentes autos terem sido encaminhados, em sua íntegra, como subsídio para defesa da responsável, conclui-se que foi dado cumprimento ao princípio da legalidade, ao contraditório e à ampla defesa, diferentemente do que pretende alegar a servidora.

23.4. Quanto à afirmação de que “cabe exclusivamente à Administração Pública provar de forma material as acusações imputadas ao administrado”, verifica-se que a documentação integrante dos presentes autos traz evidências inequívocas sobre a ocorrência do ato irregular cometido pela servidora ao ter compartilhado sua senha de acesso aos sistemas informatizados do INSS. Ainda que sob a alegação de que havia acúmulo de trabalho (peça 1, p. 93, item 35.1), ao permitir o acesso aos sistemas da Previdência, com seu usuário e senha, a servidor que, no momento dos fatos ocorridos, encontrava-se com acesso desabilitado por solicitação da Corregedoria da autarquia face o indiciamento em procedimento disciplinar, demonstrou ser um ato extremamente temerário.

23.5. Além disso, ao assim proceder, a servidora deixou de observar a vedação ao compartilhamento do acesso aos sistemas da Previdência Social e os deveres dos titulares das senhas, estabelecido por meio da Portaria MPAS 862, de 23 de março de 2001, que dispõe sobre o controle de acesso a dados, informações e sistemas informatizados da Previdência e Assistência Social:

Art. 14. É responsabilidade de todos os usuários de sistemas da Previdência Social, cuidar da integridade, confidencialidade e disponibilidade de dados, informações e sistemas ou subsistemas, devendo comunicar por escrito aos gestores de sistema quaisquer irregularidades, desvios ou falhas identificadas.

§ 1º O acesso a dados e informações não-públicas da Previdência Social obriga os usuários a guardar sigilo, sendo vedado o seu uso para outro fim que não seja aquele estritamente decorrente das necessidades de serviço.

§ 2º É proibido dar acesso a dados, informações ou sistemas a pessoas não-autorizadas ou que, legalmente, não tenham direito ao seu conhecimento.

§ 3º Os usuários e gestores devem manter suas senhas de acesso secretas e intransferíveis, devendo, imediatamente, trocar ou providenciar a troca de sua senha quando houver suspeita, indício ou conhecimento de que a mesma foi violada ou revelada a terceiros.

§ 4º O titular da senha é obrigado a:

I - zelar pelo seu sigilo absoluto;

II - utilizar os sistemas informatizados somente por necessidade de serviço ou por determinação expressa de qualquer superior hierárquico;

III - não revelar fato ou informação de qualquer natureza de que tenha conhecimento por força de suas atribuições, salvo em razão de serviço ou em decorrência de decisão de autoridade competente;

IV - manter a necessária cautela quando da exibição de dados em tela, impressora, na gravação em meios eletrônicos ou em qualquer outra circunstância, a fim de evitar que pessoas não autorizadas deles possam tomar ciência;

V - não abandonar ou afastar-se do microcomputador ou terminal sem que antes tenha encerrado a sessão do sistema em uso, de modo a evitar que terceiros não autorizados a ele tenham acesso.

Art. 15. O não-cumprimento às disposições desta Portaria caracterizará infração funcional, a ser apurada em processo administrativo disciplinar, sem prejuízo da responsabilidade penal e civil. (grifei)

23.6. Portanto, diferentemente do que afirma a responsável, há nos autos provas do ato ilícito por ela cometido e da transgressão às normas disciplinares.

23.7. No que se refere à afirmação de que foi a responsável quem denunciou o esquema que ocorria na Agência de Tijucas, tal fato pode ser considerado como atenuante em uma eventual sanção a ser aplicada pelo TCU, embora fosse sua obrigação efetuar a devida supervisão dos trabalhos e, ainda mais na qualidade de chefe da agência, zelar pelo cumprimento da legislação.

Considerações sobre a exclusão dos segurados da relação processual

24. 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. Explica-se.

25. Não obstante o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92 e a jurisprudência do TCU citada no item 13 desta instrução exijam 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.

26. As inúmeras tomadas de contas especiais resultantes da concessão irregular de benefícios previdenciários revelam que o comportamento dos segurados pode variar em cada caso a depender das provas que forem carreadas aos autos acerca da sua efetiva contribuição para a consecução do ilícito, bem como da circunstância de terem consciência ou não de que o benefício recebido era irregular. Sobre o assunto, convém transcrever as observações insertas na sentença absolutória exarada pelo juízo da 8ª Vara Criminal Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, nos autos da Ação Penal 2001.5101513802-3, *in verbis* (constante no Relatório que embasou o Acórdão 2922/2014-Plenário, prolatado no âmbito do TC 012.259/2013-6):

Investigações realizadas em processos que tramitam nesta Justiça Federal dão conta de que quadrilhas muito bem organizadas atuam na concessão de benefícios fraudulentos em determinados períodos, contando não apenas com a participação de servidores como também de despachantes e até advogados. **Por vezes, os segurados aproveitam-se de tal situação para obter, conscientemente, benefícios a que não fazem jus. Em outras, acreditando terem direito ao benefício, são ludibriados por estas pessoas.**

27. Ressalta-se aqui a situação dos segurados que acreditavam fazer jus ao benefício, muitas vezes iludidos por intermediários (despachantes e advogados) ou até por prepostos do INSS e a estas pessoas confiaram seus documentos, com vistas à obtenção do benefício previdenciário. Em situações como essa, a fraude ocorre no interior da instituição, por meio de lançamentos incorretos nos sistemas informatizados da previdência relacionados a vínculos empregatícios, contagem de tempo de serviço, valores de salários de contribuição, entre outras fraudes que ocasionam

pagamento de benefícios aos quais os segurados não têm direito.

28. Nesse quadro, embora o concerto fraudatório envolva servidores da Autarquia e possíveis intermediários, sem que o segurado tenha consciência do ilícito, é inegável que a percepção de valores pagos indevidamente, pois que 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.

29. Em outras palavras, a ausência de elementos que comprovem a participação dos segurados na prática do ato ilícito, quanto a terem agido de má-fé, adulterado documentos ou emitido declarações falsas e, muitas vezes, até mesmo no que se refere a terem tido consciência da ilegalidade no recebimento daquele benefício, por exemplo, é suficiente para retirá-los do polo passivo da TCE, pois sobre eles não incidirá a jurisdição da Corte de Contas, segundo já observado. No entanto, no âmbito administrativo, se houver a constatação de que segurados receberam benefícios que não lhe eram devidos (o que pode ocorrer independentemente de dolo ou culpa), tendo havido ou não a suspensão do pagamento, a decisão do Tribunal pela exclusão desses segurados da relação processual não impede 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.

30. 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, no caso, a aposentadoria por tempo de serviço.

CONCLUSÃO

31. 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 sejam, oportunamente, julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, e que o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Pertinente, ainda, dada a gravidade da infração e a conduta dolosa na prática das irregularidades cometidas pelo responsável, 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.

32. Quanto à outra responsável, a servidora Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda, então chefe da Agência da Previdência Social em Tijucas, verifica-se que embora não tenha intencionalmente buscado causar o prejuízo ao erário, agiu com falta de cautela, de forma imprudente, ao permitir acesso aos sistemas informatizados da Previdência Social, com seu próprio *login*, do servidor João Roberto Porto, o que caracterizou, ainda, infração a um dever funcional (v. Portaria MPAS 862/2001, citada no item 23.5).

32.1. Mesmo que a responsável tenha agido sob a alegação de que havia acúmulo de trabalho, lhe era exigível agir de modo diverso, ainda mais considerando, em primeiro lugar, a vulnerabilidade à fraude e o potencial de prejuízo de acessos ilícitos no sistema de concessão de benefícios do INSS, fatos há muito conhecidos por este Tribunal e, por suposto, pelos servidores da autarquia; e, em segundo lugar, o clima pouco amistoso existente à época na Agência do INSS de Tijucas, em que seus colegas de trabalho já tinham solicitado sua saída, tal como acontecera com a chefia anterior, que havia sido tirada por manifesto dos servidores (peça 1, p. 133). E não bastasse esse ambiente, já se sabia que o ex-servidor João Roberto Porto, no momento dos fatos ocorridos, encontrava-se com acesso desabilitado por solicitação da Corregedoria da autarquia, face o indiciamento em procedimento disciplinar.

32.2. A favor da responsável deve ser considerado como atenuante o fato de não haver nenhum elemento nos autos que evidencie sua intenção em causar dano ao erário ou de obter qualquer tipo vantagem, aliás, trecho de depoimento de João Roberto Porto (reproduzido no item 23.2, “c”, desta instrução) aponta que a servidora não participava do esquema fraudulento. Em função disso, deixa-se de propor a aplicação à responsável da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92.

32.3. Verifica-se que sua conduta foi culposa, que houve nexos de causalidade entre sua conduta e o ato ilícito, e que a ausência de dolo e de locupletamento por parte da responsável não a exime do dever de recompor o dano a que deu causa por meio de atuação imprudente e desautorizada.

32.4. Entretanto, no tocante à aferição da ocorrência de boa-fé em sua conduta, conforme determina o mandamento contido no § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que constam dos autos elementos que permitem reconhecê-la, conforme itens acima. Assim, em não havendo outra irregularidade nas presentes contas, propõe-se que sejam rejeitadas as alegações de defesa da Srª. Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda, fixando-lhe novo e improrrogável prazo para recolhimento da importância devida, acrescida de atualização monetária, ao cofre credor, conforme disposto no art. 202, § 3º, do RI/TCU.

33. 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; e 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 que a atribuição de responsabilidade apenas ao ex-servidor João Roberto Porto e à servidora Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda, 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 jurisprudência citada na instrução preliminar (peça 5) e os argumentos apresentados nos itens 13 a 17 e 24 a 30 desta instrução.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

34. Entre os benefícios do exame desta Tomada de Contas Especial pode-se mencionar a proposta de imputação de débito e a aplicação de sanções, conforme itens 42.1, 42.2.1 e 42.2.3 das Orientações para benefícios do controle constantes do anexo da Portaria-Segecex 10, de 30/3/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) excluir da relação processual os segurados Edilamar Maria Pereira (CPF 532.826.719-20), Moacir Garcia (CPF 154.480.619-15) e Salésio Machado (CPF 398.164.869-20);

b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Srª. Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda (CPF 461.385.529-20);

c) fixar novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar da notificação, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno, para que a Srª. Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda (CPF 461.385.529-20) efetue e comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das quantias a seguir especificadas (referentes aos benefícios 42/138.589.776-4, 42/138.589.561-3 e 42/138.589.762-4) aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
---------------------------------	-------------------------------



3.920,00	06/12/2006
1.960,00	06/12/2006
653,33	06/12/2006
1.960,00	05/01/2007
1.960,00	06/02/2007
1.520,00	07/02/2007
1.520,00	07/02/2007
126,66	07/02/2007
1.425,00	13/02/2007
1.425,00	13/02/2007
118,75	13/02/2007
1.425,00	02/03/2007
1.520,00	05/03/2007
1.960,00	06/03/2007
1.520,00	04/04/2007
1.425,00	05/04/2007
1.960,00	05/04/2007
1.550,09	04/05/2007
2.019,19	07/05/2007
1.453,21	09/05/2007
1.550,09	05/06/2007
2.019,19	06/06/2007
1.453,21	11/06/2007
1.550,09	04/07/2007
1.453,21	05/07/2007
2.019,19	05/07/2007
1.550,09	03/08/2007
2.019,19	06/08/2007
1.453,21	07/08/2007
1.453,21	05/09/2007
726,60	05/09/2007
2.019,19	06/09/2007
1.009,59	06/09/2007
1.550,09	26/10/2007
1.550,09	26/10/2007
775,04	26/10/2007

Valor atualizado até 30/3/2015: R\$ 87.251,13

d) informar à Sr^a. Marilei Juventina Wolff da Silva Arruda (CPF 461.385.529-20) de que a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e permitirá que as contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-se-lhe quitação, nos termos do § 4º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, ao passo que a ausência dessa liquidação tempestiva levará ao julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios nos termos do art. 19 da Lei 8.443/1992, bem como à aplicação da multa prevista no art. 57 da mesma Lei 8.443/1992.

SECEX-SC, em 30 de março de 2015.



(Assinado eletronicamente)

Luciano Aires Teixeira
AUFC – Mat. 4566-7