



**TC 011.344/2014-8**

**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); Alir Amaro de Souza, CPF 303.173.479-34; Anildo Pacheco, CPF 351.734.839-20; Vilson Werner, CPF 350.768.289-34; Waldecir Batista da Silva, CPF 146.687.009-59

**Advogado ou Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## 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), Alir Amaro de Souza (ex-segurado do INSS); Anildo Pacheco (ex-segurado do INSS), Vilson Werner (ex-segurado do INSS), e Waldecir Batista da Silva (ex-segurado do INSS), em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários, mediante criação de ações judiciais fictícias, na Agência da Previdência Social de Tijucas (APS-Tijucas) (peça 2, p. 407).

## 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. 346-372).

3. O envolvimento do servidor 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 o responsável infringiu os seguintes dispositivos legais: art. 117, incisos IX, XII e XV, 127, inciso III, c/c o art. 132, inciso 132 da Lei 8.112/90 (peça 1, p. 13-191).

4. A autoridade competente, fundada no parecer do órgão de consultoria jurídica (peça 1, p. 199-291), decidiu pela aplicação da penalidade de demissão ao ex-servidor 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).

5. É importante esclarecer que a presente TCE trata, especificamente, das irregularidades apuradas no processo de TCE/INSS 35346.002838/2013-34, 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 de aposentadorias fraudulentas, fatos ocorridos na Agência da Previdência Social Tijucas/SC. A auditoria apurou que o então servidor João Roberto Porto foi o responsável pela habilitação e concessão dos benefícios impugnados, inserindo dados falsos no sistema de benefícios da Previdência Social e utilizando-se de ações judiciais inexistentes.

7. A instauração da competente tomada de contas especial ocorreu em 29/10/2013 (peça 1,

p. 4), 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 2, p. 338).

8. O relatório da comissão permanente de Tomada de Contas Especial da Gerência Executiva de Florianópolis-SC, complementado pelo Despacho 139/2013 (peça 2, p. 378-381), concluiu pela responsabilização de João Roberto Porto, servidor do INSS à época dos fatos, solidariamente com os quatro segurados arrolados nesta TCE, em decorrência do dano causado ao erário no valor original total de R\$ 260.059,49, que, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora até 1º/11/2013, perfazia a importância de R\$ 658.532,28 (peça 2, p. 346-372). A apuração demonstrou que o então servidor do órgão atuou no sentido de, intencionalmente, causar danos à autarquia, concedendo fraudulentamente benefícios irregulares para si e para os quatro segurados nominados no item 1 desta instrução, no período de 15/9/2004 a 18/1/2008. Para melhor compreensão sobre como a irregularidade era perpetrada, transcreve-se trecho do Relatório de TCE (peça 2, p. 358-360):

13. 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.

14. 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 às aposentadorias dos beneficiários Alir Amaro de Souza, Anildo Pacheco, Vilson Werner e Waldecir Batista da Silva.

9. Importante 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. Remetidos os autos à Controladoria-Geral da União (CGU), foi elaborado o Relatório de Auditoria 206/2014 que confirmou a imputação de responsabilidade ao ex-servidor solidariamente com os segurados (peça 2, p. 404-408).

11. 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. 410-416).

12. Na instrução preliminar inserida à peça 6 destes autos eletrônicos, concluiu-se que apenas o ex-servidor João Roberto Porto deveria constar como responsável, excluindo os demais responsáveis (segurados) da relação processual, de acordo com a Jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 859/2013-Plenário, 1.657/2014-Plenário, 2.415/2004-1ª Câmara, mencionados nos itens 31 a 34, 46, 58 e 70 da referida instrução). No mesmo sentido relacionam-se as seguintes decisões: Acórdãos 2.449, 2.553, 3.038, 3.112 e 3.626/2013 e 1.663/2014, todos do Plenário). 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.

13. 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 legar 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.

14. 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.

15. 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 do ex-servidor João Roberto Porto, deixando-se para decidir formalmente sobre a exclusão dos segurados da relação processual para quando da deliberação de mérito.

16. Em cumprimento ao pronunciamento do secretário (peça 8) e em conformidade com a delegação de competência conferida pelo então relator, Ministro Aroldo Cedraz, foi promovida a citação do responsável, mediante o Ofício 0735/2014-TCU/SECEX-SC, de 17/11/2014 (peça 9, ciência em 26/11/2014, conforme peça 10).

#### **EXAME TÉCNICO**

17. Pois bem, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o responsável, 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.

18. O responsável foi ouvido em decorrência da concessão indevida de benefícios previdenciários para quatro segurados, conforme detalhado no quadro abaixo:

<b>Beneficiário (CPF)</b>	<b>Nº do benefício</b>	<b>Somas dos valores históricos (R\$)</b>	<b>Períodos dos pagamentos</b>	<b>Demonstrativos dos débitos</b>
Alir Amaro de Souza	42/135.213.595-4	60.391,03	15/9/2004 a 18/1/2008	peça 2, p. 67-69
Anildo Pacheco	42/137.795.782-6	51.464,96	1/3/2006 a 8/1/2008	peça 2, p. 127
Vilson Werner	42/133.213.912-7	70.767,10	8/10/2004 a 6/12/2007	peça 2, p. 163-165
Waldecir Batista da Silva	42/135.625.215-7	77.436,40	8/11/2004 a 10/9/2007	peça 2, p. 225-227

19. 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 substanciosos quanto à materialidade e autoria dos ilícitos que lhes foram imputados (peça 1, p. 13-191).

20. No que se refere às específicas concessões impugnadas, as condutas ilícitas do responsável foram descritas em relatórios individuais de auditoria, nos termos dos dossiês acostados à peça 1 (benefício: 42/135.213.595-4, p. 309-313; 42/137.795.782-6, p. 327-329; 42/133.213.912-7, p. 341-343; 42/135.625.215-7, p. 355-357).

21. 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.

22. Não obstante o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92 e a jurisprudência do TCU citada no item 12 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.

23. 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 inseridas 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.**

24. 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.

25. Nesse quadro, embora o concerto fraudatário 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.

26. 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.

27. 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**

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, com a exclusão dos segurados da relação processual, é 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 6) e os argumentos apresentados nos itens 12 a 15 e 21 a 27 desta instrução.

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 sejam, desde logo, 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 cometida 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.

## **BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

30. 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**

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

a) excluir da relação processual os segurados Alir Amaro de Souza (CPF 303.173.479-34), Anildo Pacheco (CPF 351.734.839-20), Vilson Werner (CPF 350.768.289-34) e Waldecir Batista da Silva (CPF 146.687.009-59);

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘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, julgar irregulares as contas do Sr. João Roberto Porto (CPF 218.473.049-15), ex-servidor do INSS, e condená-lo 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 (aposentadorias por tempo de serviço), ocasionando prejuízo aos cofres públicos, segundo os pagamentos a seguir relacionados (referentes aos benefícios 42/135.213.595-4, 42/137.795.782-6, 42/133.213.912-7 e 42/135.625.215-7):

<b>VALOR ORIGINAL (R\$)</b>	<b>DATA DA OCORRÊNCIA</b>
15/09/2004	2.387,66
07/10/2004	1.235,00
08/10/2004	3.276,00
05/11/2004	1.235,00



08/11/2004	2.046,00
12/11/2004	1.638,00
06/12/2004	4.173,00
07/12/2004	2.475,00
06/01/2005	2.873,00
07/01/2005	1.980,00
04/02/2005	1.638,00
09/02/2005	1.980,00
10/02/2005	1.235,00
04/03/2005	2.873,00
07/03/2005	1.980,00
06/04/2005	1.638,00
07/04/2005	3.215,00
05/05/2005	1.638,00
06/05/2005	3.215,00
06/06/2005	3.015,76
07/06/2005	2.061,57
06/07/2005	3.015,76
07/07/2005	2.061,57
04/08/2005	1.714,01
05/08/2005	3.363,32
06/09/2005	3.015,76
08/09/2005	2.061,57
06/10/2005	1.714,01
07/10/2005	3.363,32
07/11/2005	3.015,76
08/11/2005	2.061,57
06/12/2005	6.031,52
07/12/2005	4.123,14
05/01/2006	3.015,76
06/01/2006	2.061,57
06/02/2006	1.714,01
07/02/2006	3.363,32
01/03/2006	2.506,66
06/03/2006	4.895,76
07/03/2006	2.061,57
06/04/2006	4.895,76
07/04/2006	2.061,57



05/05/2006	5.105,00
08/05/2006	2.164,64
06/06/2006	5.103,69
07/06/2006	2.164,64
06/07/2006	3.736,86
07/07/2006	3.531,47
04/08/2006	5.093,01
07/08/2006	2.164,64
06/09/2006	7.655,84
08/09/2006	3.246,96
05/10/2006	5.104,17
06/10/2006	2.164,64
07/11/2006	5.104,17
08/11/2006	2.164,64
06/12/2006	7.656,37
07/12/2006	3.247,36
05/01/2007	3.737,21
08/01/2007	3.531,60
06/02/2007	5.104,17
07/02/2007	2.164,64
06/03/2007	5.104,17
07/03/2007	2.164,64
05/04/2007	5.104,17
09/04/2007	2.164,64
07/05/2007	3.860,53
08/05/2007	3.648,33
06/06/2007	5.272,59
08/06/2007	2.236,27
05/07/2007	3.860,53
06/07/2007	3.648,33
06/08/2007	5.272,59
07/08/2007	2.236,27
06/09/2007	4.906,99
10/09/2007	3.354,40
06/12/2007	2.788,91
08/01/2008	12.007,56
18/01/2008	6.348,71

Valor atualizado e acrescido de juros até 11/3/2015: R\$ 717.432,28



c) aplicar ao Sr. João Roberto Porto (CPF 218.473.049-15) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, 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) aplicar ao Sr. João Roberto Porto (CPF 218.473.049-15) 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;

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Santa Catarina, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

g) 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, se for o caso, com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos aos segurados ali referidos (alínea “a”), em razão da concessão indevida de benefício previdenciário.

SECEX-SC, em 10 de março de 2015.

*(Assinado eletronicamente)*

Luciano Aires Teixeira  
AUGC – Mat. 4566-7