



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

OFÍCIO PRR 07/2014

Brasília, 03 de setembro de 2014.

Ao Excelentíssimo Senhor
DR JOSÉ BONIFÁCIO BORGES DE ANDRADA
Subprocurador-Geral da República
Coordenador da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão
Procuradoria Geral da República
SAF SUL, Quadra 4 Conjunto C
CEP 70050-900 – Brasília/DF

ASSUNTO: PALNOT DE TRABALHO – GT FRAUDES PREVIDENCIÁRIAS

Exmo. Sr. Subprocurador-Geral da República,

Cumprimentando-o, encaminho a V. Exa. Plano de Trabalho do Grupo de Trabalho – Fraudes Previdenciárias, com as diretrizes e metas definidas por seus integrantes.

Carlos Aguiar
Procurador Regional da República
Coordenador do GT

PLANO DE TRABALHO – 2ª CCR/GT FRAUDES PREVIDENCIÁRIAS

1) RESUMO EXECUTIVO

Tendo em vista que o orçamento da Previdência Social é um dos maiores do Brasil e frente à magnitude de recursos públicos desviados em fraudes previdenciárias, a busca por uma maior eficiência na persecução penal de tal prática delituosa é uma preocupação necessária dos membros do Ministério Público Federal.

Frente a tal realidade, a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, através da Portaria 2ª CCR nº 110, de 17 de dezembro de 2013, criou o Grupo de Trabalho “Fraude previdenciárias”, com o intuito de aperfeiçoar o enfrentamento de tal tema pelos membros do Ministério Público Federal.

Para o desiderato de tal função, a atuação do grupo de trabalho “Fraudes Previdenciárias” será dividida em três frentes: a) prevenção às fraudes previdências, b) repressão e aprimoramento das investigações das fraudes previdenciárias, c) atuação no âmbito do Ministério Público Federal.

1.1) Prevenção às fraudes previdências

Extraí-se da sabedoria popular que “é melhor prevenir do que remediar”. Não há dúvidas. Ninguém deve discordar que o erário será melhor protegido se for possível prevenir a ocorrência de fraudes, ao invés de se atuar somente a posteriori, quando os cofres da Previdência Social já foram sangrados pelo fraudador. É sabido, no entanto, que por maiores que sejam os esforços dedicados à prevenção de fraudes, estas ainda ocorrerão, mesmo que com menor frequência. A ideia é de que a melhoria da prevenção reduza significativamente a quantidade de fraudes. E quando estas inevitavelmente ocorrerem, sejam detectadas com a maior rapidez possível. E que sejam investigadas e reprimidas com eficiência por todos os órgãos envolvidos.

E onde o Ministério Público Federal, em especial o GT Fraudes Previdenciárias, se insere – ou deverá se inserir – nesse contexto? O MPF é o principal destinatário das notícias de crimes oriundos do INSS. Percebe-se o aumento exponencial de representações criminais versando sobre a concessão, a manutenção e/ou pagamento de benefícios da Seguridade Social indevidamente. Alguns casos são pontuais, onde a fraude foi cometida pelo próprio beneficiário e/ou intermediador. Em outros, a tardia detecção da irregularidade se deve a deficiências nos sistemas de dados do INSS. E em vários outros se nota a atuação de verdadeiras quadrilhas dedicadas a fraudar os cofres da Previdência Social, muitas vezes com a participação de servidores da autarquia previdenciária. Em comum a todos os casos, verifica-se que as vulnerabilidades dos sistemas de dados do INSS e a ausência de ferramentas informatizadas vocacionadas à prevenção e a descoberta das irregularidades, se não foram determinantes para a concessão e/ou manutenção de benefícios concedidos indevidamente, se constituíram em fatores essenciais para a perpetuação do prejuízo por maior período de tempo.

O *know how* adquirido pelo MPF na repressão de crimes previdenciários não pode ser desprezado neste processo. A atuação em inúmeros casos criminais, inclusive ações articuladas com o próprio INSS e a Polícia Federal costumeiramente denominadas de “operações”, conferiu ao MPF relevante conhecimento acerca das principais vulnerabilidades dos sistemas de dados do INSS, comumente utilizadas pelos fraudadores para o cometimento de delitos. Esta experiência dá base para o MPF contribuir para o aprimoramento dos controles e do monitoramento de fraudes, especialmente por meio de sugestões de implementação de ferramentas, funcionalidades ou rotinas aptas à prevenção e descoberta de irregularidades.

Nesta seara, o GT Fraudes Previdenciárias pretende, a princípio, estreitar o relacionamento e a integração com os órgãos públicos parceiros, especialmente INSS, CEF, Receita Federal, DATAPREV.

Pretende-se, ainda, que haja a participação de um membro do Grupo de Trabalho na gestão dos sistemas de informações sociais dos órgãos públicos parceiros, em especial E-SOCIAL, SIBEMONITOR, entre outros..

Em linhas gerais, o "E-SOCIAL" (antigo projeto da "folha de pagamento eletrônica") é um sistema que está sendo desenvolvido em parceria pelo INSS, Receita Federal, Ministério da Previdência Social, Ministério do Trabalho e Emprego e Caixa Econômica Federal. Este novo sistema tem a pretensão de substituir diversos outros em uso pelos órgãos acima citados e que atualmente não interagem entre si, o que impede o cruzamento automático de dados para a prevenção e detecção de fraudes, dentre eles: GFIP, RAIS, DIRF etc. A ideia é que seja dotado de uma série de novas funcionalidades. Sabemos que o mau uso das GFIPs e a inexistência de um controle preventivo efetivo, com cruzamento de dados, são portas abertas para as atuais fraudes previdenciárias.

Por sua vez, o "SIBE MONITOR" é um novo sistema do INSS que permite o monitoramento, em tempo real, de situações atípicas indicativas de fraudes. É configurável e permite trabalhar com diferentes parâmetros e critérios. Já está em uso em algumas gerências executivas do INSS, porém não em sua plenitude. Trata-se de importante ferramenta de monitoramento em tempo real, vocacionado à prevenção e detecção de fraudes em benefícios.

Assim sendo, a participação do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL na gestão de tais ferramentas é de fundamental importância para a maior eficiência na detecção de fraudes e prevenção de crimes.

1.2) Repressão e aprimoramento das investigações das fraudes previdenciárias

Com o fim precípua de tornar mais eficiente a colheita de provas e a investigação dos crimes contra a Previdência Social e, por consequência, mais efetiva a persecução penal, entendeu-se que é primordial um estreitamento da

relação interinstitucional com os demais órgãos envolvidos, em especial o INSS e Polícia Federal.

Primeiramente, em relação ao INSS, será realizada a aproximação com o fim de: a) sugerir o treinamento aos servidores responsáveis pelos procedimentos de auditoria dos benefícios para elaboração da respectiva notícia de crime, b) sugerir a revisão das normas internas do INSS para propor alterações aptas ao aperfeiçoamento das notícias de crime.

Com efeito. A constatação da quase que inexorável precariedade dos elementos de prova que compõem as respectivas representações enviadas pelo INSS, precipuamente no que pertine à autoria delitiva, acabou contribuindo para a formação de uma prática cultural de “sobreposição investigativa”, pois as representações encaminhadas ao MPF, em regra, deságuam em requisições de inquérito policial para a complementação probatória, tudo em detrimento da duração da investigação em tempo razoável, ou seja, da eficiência na persecução penal.

Nessa linha, a realização de palestras/treinamentos por membros do Ministério Público Federal aos servidores do INSS, responsáveis pela apuração das fraudes previdenciárias e respectiva elaboração das notícias de crime, figura como medida de interesse comum de ambas as instituições. É oportunidade única de aperfeiçoamento das notícias de crime em busca de maiores níveis de eficiência na persecução penal, vez que conspira em prol da desnecessidade do inquérito policial.

A orientação ministerial pode abranger desde esclarecimentos a respeito de elementos de prova relevantes para a comprovação da autoria e materialidade delitivas até o esclarecimento de dúvidas jurídicas sobre o enquadramento mais adequado da conduta (ex., estelionato, peculato, corrupção, quadrilha ou bando, inserção de dados falsos etc).

Ademais, a realização de palestras/treinamentos com os servidores do INSS poderá contribuir para que o MPF possa tomar conhecimento, de modo mais concreto, da realidade da Autarquia, a fim de viabilizar ainda uma atuação preventiva no combate das fraudes previdenciárias.

Em linhas finais, o GT Fraudes Previdenciárias, em conjunto com o setor de Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB), pretende definir um modelo de exposição ao INSS, envolvendo o tema do aprimoramento da representação para fins penais e, posteriormente, realizar palestras/treinamentos no INSS, de caráter regional, em todo o Brasil.

Em relação à Polícia Federal, pretende-se a interlocução com órgão de cúpula para definir estratégia de atuação ao combate aos crimes previdenciários.

Por fim, o Grupo pretende fomentar a implementação de grupos de trabalho interinstitucionais, através de criação de força-tarefa para o combate aos crimes previdenciários envolvendo os órgãos parceiros.

1.3) Atuação no âmbito do Ministério Público Federal.

Para uma efetiva prevenção e repressão de fraudes previdenciárias, é mister uma atuação sintonizada entre os Procuradores da República naturais.

Nesse sentido, pretende o Grupo de Trabalho, em reuniões periódicas, discutir sugestões de estratégias para enfrentamento/gestão do passivo envolvendo fraudes previdenciárias (política criminal), bem como fomentar o intercâmbio de informações e experiências entre os membros.

2 – Áreas de Atuação Prioritária.

O grupo de trabalho pretende atuar de forma preventiva e repressiva com o fim de evitar e combater as fraudes previdenciárias, principalmente com a aproximação com as instituições parceiras, sobretudo o INSS e Polícia Federal.

Quanto ao INSS, procurar-se-á melhor conhecer os novos sistemas informatizados e ferramentas de informática, em desenvolvimento e recentemente implantados, com os objetivos alinhavados acima (em especial o “E-SOCIAL” e o “SIBE MONITOR”). Em seguida, se buscará a melhor forma de contribuição, pelo MPF, de aperfeiçoamento, operacionalização e difusão daqueles.

Também, no âmbito do INSS, o GT Fraudes Previdenciárias priorizará o intercâmbio e a realização de treinamentos com o grupo de Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB), o qual se dedica à apuração de fraudes previdenciárias em todo o Brasil.

Quanto à Polícia Federal, intenta-se a interlocução com órgão de cúpula para definir estratégia de atuação.

Ademais, intenta atuar, no âmbito do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, para maior interação e coordenação entre os membros para aprimorar a atuação ministerial na persecução penal dos crimes previdenciários.

3 – Diagnóstico do Problema.

No campo preventivo, entendeu-se que a pouca integração e coordenação entre os órgãos envolvidos na defesa do patrimônio da Previdência Social gera uma precária estratégia de prevenção dos crimes.

Ademais, os atuais sistemas informatizados e bancos de dados utilizados pelo INSS apresentam vulnerabilidades que têm sido exploradas pelos fraudadores para a obtenção e manutenção indevida de benefícios. Nota-se, por outro lado, deficiências – quiçá, completa ausência - no cruzamento “automático” de dados interna (entre os sistemas utilizados pelo próprio INSS) e externamente (das informações de bancos de dados de outros órgãos públicos, como a Receita Federal, o MTE e a CEF). Além disso, percebe-se a falta de ferramentas de informática eficientes e voltadas ao monitoramento de irregularidades e detecção de fraudes, sobretudo em tempo real.

Os fatores acima contribuem para a concessão e a manutenção de benefícios indevidamente, seja em razão de fraudes pontuais ou pela atuação de quadrilhas especializadas, seja em razão da falta de revisão dos requisitos que ensejaram a concessão dos benefícios. Ademais, há, também, uma maior demora na detecção dessas irregularidades, prolongando o tempo de pagamento indevido do benefício.

Quanto ao campo repressivo, também se notou que a pouca integração e sintonia dos órgãos envolvidos dificultam a eficiência da persecução penal.

Ressalta-se, ainda, que a precariedade dos elementos de prova que compõem as respectivas representações (notícias de crime) enviadas pelo INSS, precipuamente no que pertine à autoria delitiva, acabou contribuindo para a formação de uma prática cultural de “sobreposição investigativa”, pois as representações encaminhadas ao MPF, em regra, deságuam em requisições de inquérito policial para a complementação probatória, tudo em detrimento da duração da investigação em tempo razoável, ou seja, da eficiência na persecução penal.

Por fim, o infrequente intercâmbio de informações e experiências entre os membros do Ministério Público Federal resulta em práticas isoladas e pouco coordenadas de combate aos crimes previdenciários.

O PLANO:

1 -Objetivo:

No viés da prevenção à fraude, o GT atuará no estreitamento da relação interinstitucional com os demais órgãos envolvidos especialmente APE/Previdência, Receita Federal, INSS, CEF, DATAPREV.

Pretende-se, ainda:

a-) a participação de um membro do GT na comissão interinstitucional que desenvolve o “E-SOCIAL”;

b-) estabelecer um canal permanente, com o INSS (MOB), para o intercâmbio de conhecimento e informações a respeito do sistema “SIBE MONITOR”, em especial para contribuir com sugestões de parâmetros e critérios para a identificação das fraudes e os encaminhamentos posteriores;

c-) o acompanhamento e a cobrança do cumprimento de prazos na implementação e difusão de novos sistemas, ferramentas e rotinas.

Quanto à repressão e aprimoramento de investigações, o GT pretende o estreitamento da relação interinstitucional com os demais órgãos envolvidos, como INSS e Polícia Federal.

Assim sendo, o Grupo de Trabalho priorizará o intercâmbio e a realização de treinamentos com o grupo de Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB) do INSS, especialmente promovendo a capacitação do corpo de servidores, visando aprimorar o conteúdo comprobatória das representações enviadas ao MPF, tudo em prol da eficiência na persecução penal.

Quanto à Polícia Federal, intenta-se a Interlocação com órgão de cúpula para definir estratégia de atuação.

Ainda no campo da repressão à fraude, o GT pretende fomentar a implementação de grupos de trabalho interinstitucionais (força-tarefa previdenciária).

Por fim, no âmbito interno do MPF, procurar-se-á a aproximação dos membros para o intercâmbio de experiências e informações, através das seguintes medidas:

- Sugestão de estratégias para enfrentamento/gestão do passivo envolvendo fraudes previdenciárias (política criminal);
- Criação de canal de comunicação permanente entre os membros;
- Fomentar a divulgação/publicidade dos casos do combate aos crimes previdenciários;
- Elaboração de banco de dados com peças processuais principais envolvendo crimes previdenciários;
- Elaboração de cursos para aprimoramento de membros.

2 – Macro-objetivos estratégicos:

Diminuição do número de fraudes previdenciárias mediante estratégias de prevenção, com uma maior aproximação com os órgãos envolvidos.

Nesse viés, será priorizada a identificação e a eliminação de fragilidades dos sistemas de informática, com o aperfeiçoamento do controle e monitoramento e a implementação de novas rotinas, objetivando-se: a) Redução do tempo de detecção de irregularidades nos benefícios concedidos indevidamente, b) maior rapidez na identificação de situações atípicas indicativas de suspeita de atuação de quadrilhas de fraudadores e/ou participação criminosa de servidores do próprio INSS, c) decréscimo do número de notícias de crimes previdenciários recebidas pelo MPF em decorrência da redução da ocorrência de fraudes.

No campo repressivo, também se priorizará o estreitamento de relações interinstitucionais, notadamente o INSS e Polícia Federal, com o fim de: a) maior celeridade na persecução penal com o aprimoramento das notícias de crime enviadas ao MPF, b) melhoria na qualidade da prova destinada a instruir as denúncias oferecidas pelo MPF, c) orientar o INSS no encaminhamento de casos com a participação de servidores públicos e/ou práticos por organizações criminosas, d) gestão adequada dos milhares de casos apurados pelo INSS que são, diuturnamente, encaminhados ao MPF.

Por fim, objetiva-se uma maior integração dos membros do Ministério Público Federal para a troca de informações e experiências com a finalidade de imprimir maior efetividade na persecução penal dos crimes previdenciários.

4 – Diretrizes Estratégicas:

Inicialmente pretende o GT o estreitamento de relações com os órgãos envolvidos através de realização de reuniões e elaboração de palestras, para troca de informações e elaboração de estratégias de atuação conjunta.

Pretende, ainda, conhecer melhor os sistemas, as ferramentas de informática e as rotinas, em desenvolvimento ou recentemente implementados, que tenham foco na prevenção de fraudes previdenciárias.

Após, mediante a aproximação com outros órgãos públicos, sobretudo o INSS, buscar-se-á a melhor forma de contribuir para a criação e o aprimoramento dos sistemas, das ferramentas de informática e de novas rotinas.

O enfoque será a correção das atuais vulnerabilidades que têm sido aproveitadas reiteradamente pelos fraudadores e a criação e o aperfeiçoamento de funcionalidades voltadas à prevenção e detecção de fraudes previdenciárias.

No campo da repressão dos crimes, para a realização dos objetivos, o GT Fraudes Previdenciárias definirá, em conjunto com a direção nacional do MOB do INSS, uma pauta de temas que devem ser abordados em sede de treinamentos regionais aos servidores do INSS em todo o país. A ideia central é a de capacitar os servidores do INSS envolvidos na apuração das fraudes previdenciárias, destacando os pontos sensíveis para a persecução penal em juízo. A orientação de como proceder em casos com indícios de participação de servidores públicos e de organizações criminosas também figurará como tema relevante nos treinamentos. Enfim, a maior proximidade com o INSS permitirá o aprimoramento da gestão do grande volume de notícias de crime que a Autarquia Previdenciária envia ao MPF, a fim de evitar que o MPF seja inundado por casos de pequena relevância penal, como se dá na hipótese do envio de notícias de crime envolvendo fatos já prescritos.

Também se pretende a interlocução com órgão de cúpula da Polícia Federal para definir estratégia de atuação, o que será realizado através de agendamento de reuniões.

Será buscado, ainda, um estreitamento das relações interinstitucionais, fomentando a implementação de grupos de trabalho interinstitucionais (força-tarefa previdenciária).

Por fim, a integração dos membros do MPF será realizada com o fim de criação de um trabalho coordenado para efetivação da persecução penal dos crimes previdenciários.

5 – Resultados esperados:

Com a maior aproximação com os órgãos envolvidos e com a participação na gestão dos sistemas informatizados, pretende-se a redução da quantidade de benefícios concedidos e/ou mantidos indevidamente e a

consequente diminuição do número de demandas criminais originadas pelo INSS em decorrência da efetiva redução do quantitativo de fraudes previdenciárias.

No campo repressivo, em curto prazo, o GT espera coletar informações que permitam traçar uma estratégia de atuação com os demais órgãos envolvidos.

Em médio prazo, o GT acredita que a capacitação dos servidores do INSS responsáveis pela apuração das fraudes previdenciárias permitirá: 1 - a redução do tempo médio entre a data da prática criminosa e o início da efetiva persecução penal em juízo; 2 - o envio de elementos de prova ao MPF pelo INSS com maior consistência, de modo a contribuir para o aumento da probabilidade de condenação com a melhoria substancial dos elementos de prova que instruirão a denúncia; e 3 – protagonismo do MPF na apuração de fraudes previdenciárias envolvendo a participação de servidores públicos e organizações criminosas, a partir de nossa orientação direta ao MOB do INSS.

Ademais, pretende-se que a criação de forças de tarefa interinstitucionais para o combate aos crimes previdenciários torne mais efetiva a persecução penal, alcançando os verdadeiros mentores dos delitos e não apenas os titulares dos benefícios fraudados.

Por fim, a maior integração dos membros do Ministério Público Federal tornará mais efetiva a persecução penal dos crimes previdenciários.

6 – Articulação de Parcerias:

Como visto, tanto no campo preventivo como repressivo, o GT pretende o estreitamento da relação interinstitucional com os demais órgãos envolvidos na defesa do patrimônio da Previdência Social.

Em qualquer caso a aproximação e a parceria do INSS e do Ministério da Previdência Social serão fundamentais para o sucesso dos trabalhos do GT. No primeiro, destaca-se a equipe do MOB (Monitoramento Operacional de Benefícios). No segundo, a APEGR (Assessoria de Pesquisa Estratégica e Gerenciamento de Riscos).

No caso específico do “E-SOCIAL”, mister a parceria e o entendimento com todos os órgãos públicos envolvidos (INSS, MPS, MTE, CEF, Receita Federal, DATAPREV e SERPRO).

Por fim, a atuação conjunta com a Polícia Federal também será fundamental para a racionalização da persecução penal das fraudes previdenciárias.