

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL**

**FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA**

**LISANDRA ALBUQUERQUE CALIXTO DOS SANTOS**

**O VALOR PROBATÓRIO DOS INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES NO  
CRIME DE FRAUDE PREVIDENCIÁRIA COM PARTICIPAÇÃO DO SERVIDOR  
PÚBLICO**

Maceió - AL

2023.1

LISANDRA ALBUQUERQUE CALIXTO DOS SANTOS

**O VALOR PROBATÓRIO DOS INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES NO  
CRIME DE FRAUDE PREVIDENCIÁRIA COM PARTICIPAÇÃO DO SERVIDOR  
PÚBLICO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL) como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de Alencar.

Maceió - AL

2023.1

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecária Responsável: Livia Silva dos Santos CRB - 1670

S237v Santos, Lisandra Albuquerque Calixto dos.

O valor probatório dos indicativos de irregularidades no crime de fraude previdenciário com participação do servidor público / Lisandra Albuquerque Calixto dos Santos. – 2023.

56 f.

Orientador: Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcante de Alencar.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 53-56

1. Fraude previdenciária. 2. Servidor público - Fraude – INSS. 3. Valor probatório – Servidor público. I. Título.

CDU: 349.3:343.35

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar os indicativos de irregularidades nas fraudes previdenciárias com participação do servidor, de modo a identificar se o seu uso no momento da fase probatória na ação penal possui poder de convencimento necessário para uma sentença condenatória para o servidor público, haja vista sua natureza administrativa e a presunção de veracidade realizada pelos servidores públicos. Examina os crimes previdenciários a luz do Código Penal, a possibilidade de vislumbrar a atuação de associações e organizações criminosas e a importância do servidor público para a concretização das grandes fraudes. Assim como a importância da elaboração de meios de prova diferentes do comum na atuação da polícia nas investigações de organizações criminosas. O presente trabalho apresenta uma metodologia, de natureza exploratória, destinada a analisar o funcionamento do INSS e suas medidas para fraudes previdenciárias. No que se refere a análise de casos concretos, este trabalho usa um método dedutivo, visto que de uma premissa geral é possível alcançar a resolução do problema apresentado de forma particular. Por fim, utilizando-se da pesquisa qualitativa por pesquisas doutrinárias no ramo de direito penal, processo penal, previdenciário e administrativo, possibilitando uma perpassa por vários ramos do direito

**Palavras-chave:** estelionato previdenciário; servidor público; indicativos de irregularidade; provas; INSS.

## **ABSTRACT**

The present work aims to analyze the indications of irregularities in social security frauds with the participation of the civil servant, in order to identify if its use at the time of the probationary phase in the criminal action has the necessary convincing power for a condemnatory sentence for the civil servant, there is given its administrative nature and the presumption of veracity held by public servants. It examines social security crimes in the light of the Penal Code, the possibility of envisioning the activities of criminal associations and organizations and the importance of public servants for the implementation of major frauds. As well as the importance of elaborating evidence that is different from the common one in the role of the police in investigations of criminal organizations. The present work presents a methodology, of an exploratory nature, destined to analyze the functioning of the INSS and its measures for social security fraud. With regard to the analysis of concrete cases, this work uses a deductive method, since from a general premise it is possible to reach the resolution of the problem presented in a particular way. Finally, using qualitative research for doctrinal research in the field of criminal law, criminal procedure, social security and administrative, allowing a journey through various branches of law.

**Keywords:** social security fraud; public server; indications of irregularity; evidences; INSS.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CF	Constituição Federal
CP	Código Penal
CPP	Código de Processo Penal
GRX	Gerência Executiva
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
MOB	Monitoramento Operacional de Benefícios
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PBPS	Plano de Benefícios da Previdência Social
PCSS	Plano de Custeio da Seguridade Social
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SIPPS	Sistema de Informações do Protocolo da Previdência Social
STJ	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 CRIME DE FRAUDE PREVIDENCIÁRIA .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Os tipos de benefícios previdenciários com altos níveis de fraude.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 Da participação do servidor público nas fraudes e o nível de dificuldade na identificação .....</b>	<b>20</b>
<b>3 PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA IDENTIFICAÇÃO DAS FRAUDES .....</b>	<b>26</b>
<b>3.1 Monitoramento Operacional de Benefício realizado pelo servidor e por órgãos de inteligências .....</b>	<b>27</b>
<b>3.2 Apurações dos indicativos de irregularidade.....</b>	<b>30</b>
<b>4 VALOR PROBATÓRIO DOS INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES.....</b>	<b>35</b>
<b>4.1 Inquérito policial nas apurações detalhadas da fraude e os meios de prova mais eficazes .....</b>	<b>38</b>
<b>4.2 Ação penal em fase probatória e as acusações feitas ao servidor público .....</b>	<b>43</b>
<b>4.3 Valor probatório dos indicativos de irregularidades para condenação do servidor público .....</b>	<b>47</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>53</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em virtude das recorrentes fraudes previdenciárias, a União sofre prejuízos bilionários<sup>1</sup> ao longo dos anos, sendo vítima de agentes isolados, associações criminosas e organizações criminosas. Os diversos benefícios vinculados ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS possibilitam um conjunto de métodos diferentes para causar lesão à União.

Pensando nisso, a referida autarquia possui um controle interno para identificar as irregularidades nos benefícios, chamado “Monitoramento Operacional de Benefícios”, que distribui aos servidores alguns objetivos<sup>2</sup>, que serão realizados no momento das análises de pedido de concessão ou revisão de benefício, para evitar de forma mais efetiva a possibilidade de fraudes. Contudo, quando os crimes possuem a participação do servidor público, a sua identificação e produção de provas se tornam árduas na esfera administrativa, visto que os atos produzidos por ele possuem presunção de veracidade e seu acesso aos sistemas permitem dissimular a irregularidade.

Por outro lado, com a existência de setores internos, como o Núcleo de Inteligência Previdenciária e Trabalhista, surge uma análise mais meticulosa dos benefícios concedidos, possibilitando a diminuição e cortes de fraudes, assim como a identificação de indicativos de irregularidades, que não representam a fraude propriamente dita, mas sim procedimentos ou documentos fora do regular que indicam a possibilidade de uma fraude.

Após vislumbrar diversas fraudes, é possível concluir que em grande parte delas existem procedimentos em comum que facilitam ludibriar para obterem a concessão do benefício. A título de exemplo, associações criminosas usam do benefício de aposentadoria rural ou pensão por morte para lesar a União e se beneficiarem, aliciadores e intermediários procuram pessoas que moram no interior do estado para serem titulares desses benefícios, baseados em documentos falsificados e propina para servidores do INSS, com a promessa de obterem a

---

1 NORBETO, Cristiane; LOIOLA, Catarina. Fraudes na Previdência Social somam R\$ 5,5 bilhões em 16 anos. Correio Braziliense, São Paulo, 29, Set. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2019/12/12/policia-federal-em-alagoas-faz-operacao-para-combater-fraudes-contr-a-previdencia-social.ghtml>. Acesso em: 03 out 2022.

2 Instituto Nacional do Seguro Social. Manual do Monitoramento Operacional de Benefícios – Apuração de Indícios de Irregularidades / Instituto Nacional do Seguro Social. - Brasília, 2014. p. 16.

concessão do benefício e em troca seria realizado um empréstimo consignado como seria o pagamento<sup>3</sup>.

Em outros casos, são formadas organizações criminosas, como a que está sendo investigada na Operação Marechal<sup>4</sup>, nas quais cada membro possui uma função, como dirigentes, operadores, falsificadores, servidores e falsários. Com isso, criam pessoas fictícias para realizarem as concessões indevidas, recebendo os valores destes benefícios e partilhando entre os membros. Assim, crimes praticados contra o INSS são de competência da Justiça Federal, e se enquadram nos artigos 171, § 3º (quando o agente não é funcionário público)<sup>5</sup> e 313-A (quando o agente é funcionário público)<sup>6</sup>, ambos do Código Penal Brasileiro.

Após relatórios realizados pela autarquia, a denúncia sendo feita pelo MPF e aceita pelo juízo, a ação penal se inicia, e em sua fase probatória o Ministério Público Federal utiliza os indicativos de irregularidades, juntamente com outras provas, para o convencimento do juiz acerca da participação do servidor público nas fraudes. Nesse sentido, Guimarães<sup>7</sup> conceitua a prova como: “Todo meio legal, usado no processo, capaz de demonstrar a verdade dos fatos alegados em juízo. A prova deve ter como objetivo principal o convencimento do juiz”.

Ante o exposto, há uma discussão acerca da valoração que os indicativos de irregularidades possuem para o convencimento do juiz no fundamento da sentença penal para a condenação do servidor público, uma vez que a mera negligência não é o suficiente para a sua condenação, sendo necessário haver dolo em sua conduta. Portanto, como e até onde os indicativos de irregularidade podem contribuir para a certeza desse dolo?

Com essa questão, o presente trabalho utiliza uma metodologia de natureza exploratória, afim de destacar o funcionamento das grandes fraudes previdenciárias, a importância de

---

3 POLÍCIA Federal deflagra operação contra fraudes na Previdência em AL. G1, Alagoas, 15 de dez. de 2015. Disponível em: < <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2015/12/policia-federal-deflagra-operacao-contrafraudes-na-previdencia-em-al.html>>. Acesso em: 03 out. 2022.

4 POLÍCIA Federal em Alagoas faz operação para combater fraudes contra a Previdência Social. G1, Alagoas, 12 de dez. de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2019/12/12/policia-federal-em-alagoas-faz-operacao-para-combater-fraudes-contraa-previdencia-social.ghtml>>. Acesso em: 03 out. 2022.

5 Art. 171 - Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento: Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, de quinhentos mil réis a dez contos de réis. § 3º - A pena aumenta-se de um terço, se o crime é cometido em detrimento de entidade de direito público ou de instituto de economia popular, assistência social ou beneficência.

6 Art. 313-A. Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

7 GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. Dicionário Jurídico. 2 ed. São Paulo: Rideel, 1998, p. 146.

métodos diferentes do comum para a produção de provas contra a organizações criminosas, que possuem formas articuladas para fraudar a previdência, sendo elas as detentoras de valores milionários por meio de fraudes. Nesse sentido, o presente trabalho possui relevância acadêmica e social, ao expandir o conhecimento, interagindo várias áreas do direito e expondo casos concretos com jurisprudência que comprovam a solução apresentada.

## 2 CRIME DE FRAUDE PROVIDENCIÁRIA

Primordialmente, é necessária uma introdução acerca da previdência social e seu funcionamento para o bom entendimento acerca dos assuntos que serão abordados. A Constituição Federal de 1988 garante uma vastidão de direitos, deveres e garantias, entre eles a Previdência Social é assegurada como um direito social, previsto no artigo 6º da Carta Magna<sup>8</sup>.

Nesse sentido, Carlos Alberto define a Previdência da seguinte maneira:

Previdência Social é o sistema pelo qual, mediante contribuição, as pessoas vinculadas a algum tipo de atividade laborativa e seus dependentes ficam resguardadas quanto a eventos de infortúnica (morte, invalidez, idade avançada, doença, acidente de trabalho, desemprego involuntário), ou outros que a lei considera que exijam um amparo financeiro ao indivíduo (maternidade, prole, reclusão), mediante prestações pecuniárias (benefícios previdenciários) ou serviços<sup>9</sup>.

Esse direito social divide-se em sistemas, nos quais se submetem às normas disciplinadoras da relação jurídica previdenciária para garantir a um grupo de indivíduos, que se vinculam em razão da categoria profissional, benefícios quem compõe todo sistema de seguro social. Sendo assim, Marisa Ferreira<sup>10</sup> divide duas formas de sistemas: os públicos, aqueles que possuem filiação obrigatória; e o privado, que possui uma natureza facultativa na sua filiação.

Em continuação, Maria Ferreira acrescenta ainda uma divisão dentro de cada sistemas, sendo os públicos subdivididos em Regime Geral de Previdência Social (RGPS), regime previdenciário próprio dos servidores públicos civis e o regime previdenciário próprio dos militares. E o privado é apresentado pelo regime complementar.

Por outro lado, o caráter contributivo da previdência social não deve ser confundido com um sistema de dar e receber, não pode ser desvinculado da verdadeira finalidade, por isso

---

8 Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

9 CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. Manual de direito previdenciário / Carlos Alberto Pereira de Castro, João Batista Lazzari. – 20. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 67.

10 SANTOS, Marisa Ferreira dos Direito previdenciário esquematizado® / Marisa Ferreira dos Santos; coord. Pedro Lenza. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 168.

há a participação do poder público no orçamento da seguridade social, para conseguir atender a todas as carências deste sistema, assim destaca Dal Bianco:

Dizer que os benefícios previdenciários são contributivos significa que a concessão de todo e qualquer benefício da Previdência Social depende da realização de contribuição prévia pelo segurado. Somente terá acesso ao benefício previdenciário o indivíduo que contribuiu para tanto. Se não houve contribuição adequada, o indivíduo não poderá receber o benefício ou – conforme o caso – o receberá com o valor proporcional às contribuições realizadas, observando os parâmetro e mínimos legais<sup>11</sup>.

Sendo assim, apesar das contribuições realizadas pelo particular para o bom funcionamento da previdência social, ela deve ter como objetivo o equilíbrio financeiro para que os assegurados possam reivindicar os benefícios garantidos por esse direito de segunda dimensão, sendo responsabilidade do poder público arcar financeiramente com o sistema previdenciário.

Ademais, o sistema previdenciário brasileiro tem regras que devem ser seguidas para garantir o financiamento adequado. Se alguém violar essas regras, cometerá um ato ilegal, mas nem todos os atos ilegais são considerados crimes, comportamento ilegal é considerado crime. Por exemplo, se um contribuinte não puder pagar seus impostos devido à falta de recursos financeiros, isso não é considerado crime. O Estado tem o poder de punir aqueles que violam seus regulamentos, e esse poder se torna real quando ocorre uma violação, sendo o código penal que dá ao estado o poder de punir indivíduos que violam seus regulamentos, esse poder é abstrato até que ocorra uma violação, momento em que se torna concreto, sendo essa capacidade de punir alguém por infringir a lei chamada de “punibilidade”.

Com isso, toda a coletividade é responsável pela manutenção da Previdência, sendo ela afetada por todos os crimes contra a previdência, uma vez que eles são um grande empecilho para o progresso previdenciário e sua estrutura financeira. Os chamados crimes previdenciários são arrolados como: apropriação indébita (art. 168-A, CP); inserção de dados falsos em sistema de informações (art. 313-A, CP); modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações (art. 313-B, CP); sonegação de contribuição previdenciária (art. 337-A, CP); divulgação de informações sigilosas ou reservadas (art. 153, CP); falsidade documental (art. 296, CP); falsificação de documento público (art. 297, CP); violação de sigilo funcional (art.

---

11 DAL BIANCO, Dânae. Princípios constitucionais da previdência social. São Paulo: LTr, 2011, p. 31.

325, § 2º, CP) e; estelionato previdenciário (art. 171, § 3º, CP). Dentre eles, destaca-se o chamado estelionato previdenciário.

Conforme esclarece Nelson Souza<sup>12</sup>, a abordagem adotada pelo legislador no tratamento de crimes contra o sistema de Previdência Social iniciou com a Lei nº 3.087/60, que elencava os ilícitos penais. Contudo, no lugar de criar um conjunto de leis, o legislador emprestou definições de comportamento ilegal que já estavam presentes no sistema legal, essa abordagem é conhecida como “tipificação por equiparação” ou “tipificação por equivalência”.

Em seguida, a Lei nº 9.983/00 ficou em vigência e alterou muitos dispositivos do Código Penal, inclusive incluiu os crimes contra a previdência social, trazendo inovação ao sistema jurídico e novos instrumentos para combater a criminalidade.

Nelson Hungria afirma que houve uma substituição da tradicional e violenta criminalidade, surgiram novos delitos que “o expoente da improbidade operosa é hoje o *architectus fallaciarum, o scroc*, o burlão, o cavalheiro de indústria”<sup>13</sup>. Com isso, aquela criminalidade que sempre foi cruel e impiedosa, como os crimes de homicídio e roubo, hoje concomita com a outra que é sagaz e engenhosa, a conhecida fraude, que será o foco deste capítulo. No contexto histórico, Greco ressalta essa característica nas relações sociais desde sempre:

Desde que surgiram as relações sociais, o homem se vale da fraude para dissimular seus verdadeiros sentimentos e intenções para, de alguma forma, ocultar ou falsear a verdade, a fim de obter vantagens que, em tese, lhe seriam indevidas<sup>14</sup>.

Da mesma forma, a etimologia da palavra estelionato é estabelecida da seguinte maneira pelo jurista Caio de Luca:

O termo estelionato vem de *stellio* (camaleão que muda de cor para enganar a presa). Na origem de sua tipificação, o *stelionatus* era considerado um delito extraordinário e abrangia todos os casos em que houvesse fraude, mas que não se amoldasse dentre os crimes patrimoniais. Tratava-se, portanto, de uma espécie de delito subsidiário, de definição genérica<sup>15</sup>.

12 SOUZA, Nelson Bernardes de. Ilícitos Previdenciários: Crimes sem pena? Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1495>> Acesso em: 03 fev. de 2023.

13 HUNGRIA, Nélon Hoffbauer. Fraude Penal. Rio de Janeiro, Est. Graphico, 1932, p. 11.

14 GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal: parte especial, v. III. 7ª edição, p. 228.

15 LUCA, Caio de. Estelionato. JusBrasil. 2015. Disponível em:

<https://caiodeluca.jusbrasil.com.br/artigos/148391504/estelionato>. Acesso em: 05 fev. 2023

O crime de estelionato previsto no artigo 171, *caput*, do Código Penal, é um crime material mediante fraude: “Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento: Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa.”<sup>16</sup>

Para que o crime de estelionato seja cometido, existe a necessidade de dolo prévio para uso de meio fraudulento e a produção de vantagem ilícita em detrimento da vítima. Isto é, ocorre apenas tentativa de estelionato se os meios fraudulentos estiverem sendo empregados, mas a vantagem ilícita não for obtida devido a circunstâncias fora do controle do agente.

Por outro lado, a Lei n° 9.983/00 não contemplou o estelionato previdenciário, uma vez que o CP já tratava da matéria em seu parágrafo 3°, sendo consolidado pela Súmula 24 do Superior Tribunal de Justiça: “Aplica-se ao crime de estelionato, em que figure como vítima entidade autárquica da previdência social, a qualificadora do § 3°, do art. 171 do Código Penal.”<sup>17</sup>

Destarte, esse crime é uma qualificadora por causa do seu caráter mais reprovável, tendo em vista que o dano causado não é unicamente estatal e sim da sociedade como todo por se tratar de um serviço prestado e que na grande parte das vezes está inteiramente ligado aos recursos utilizados pelos assegurados para a sua existência e dignidade humana, assim explica Rogério Grecco:

A razão de ser do aumento de pena diz respeito ao fato de que todas as entidades arroladas pelo parágrafo prestam serviços fundamentais à sociedade. Assim, o comportamento do agente, causando prejuízo a essas entidades, atinge, reflexamente, a sociedade. Na verdade, embora a entidade prejudicada seja determinada, o número de pessoas que sofre com a conduta do agente é indeterminado<sup>18</sup>.

O estelionato previdenciário pode ter como sujeito ativo, aquele que comete o delito, qualquer pessoa, mas diferente do estelionato simples, o sujeito passivo, aquele que sofre o crime, só poderá ser o Estado, na figura do INSS. O STJ entende que quando praticado pelo próprio beneficiário, trata-se do crime de natureza permanente, visto que há a reiteração de conduta quando o benefício é dado mensalmente:

A Terceira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do Resp n° 1.206.105/RJ, afetado à sua competência, firmou compreensão no sentido de que, quando praticado pelo próprio

---

16 BRASIL. Código Penal. Decreto lei n. 2848 de 7 de dezembro de 1940. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em 03 fev. 2023.

17 DJ 10.04.1991 p. 4043

18 GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal: parte especial, v. III. 7ª edição, p. 870.

beneficiário, o estelionato efetivado em detrimento de entidade de direito público é crime permanente, uma vez que a ofensa ao bem jurídico tutelado é reiterada, mês a mês, enquanto não há a descoberta da fraude, de modo que o termo inicial do prazo prescricional, em casos tais, dá-se com o último recebimento indevido da remuneração<sup>19</sup>.

Por outro lado, quanto a consumação desse delito, a doutrina entende que quando uma atividade fraudulenta é cometida em nome de um terceiro que recebe o benefício, isto é, o autor cometa apenas um ato, mas o terceiro continua a se beneficiar dos benefícios previdenciários obtidos de forma fraudulenta, trata-se do crime de natureza instantânea com efeito permanente, uma vez que o agente começou e terminou a conduta naquele ato.

Diferentemente, ocorre no crime de natureza continuada, o termo “natureza continuada” refere-se ao fato de que o crime é contínuo, porque o autor usa as mesmas circunstâncias de tempo, local e execução para continuar obtendo os benefícios, quando o agente continua recebendo o benefício mensalmente mesmo após a morte do titular do benefício.

Dessa forma, as diferentes formas de cometer fraudes previdenciárias trazem à tona a dúvida acerca da culpabilidade do beneficiário, dado que na grande maioria dos casos existe o papel de um intermediário no crime, que possui mais conhecimento sobre os procedimentos e auxilia para a concessão do benefício. Em vista disso, Baltazar Júnior avalia essa questão dessa maneira:

Assim, no específico caso do estelionato contra a previdência, o segurado, se tiver ciência da fraude, colaborando e aderindo à conduta do intermediário, poderá ser partícipe ou coautor, dependendo de cada hipótese, como acima referido. Caso o segurado sequer tenha ciência da fraude, não poderá ser condenado. Exemplifica-se com a hipótese do segurado denunciado por estelionato que relata, ao interrogatório, a entrega de suas carteiras profissionais ao intermediário, que informou ter ele direito ao benefício, vindo a receber, alguns meses depois, a carta de concessão da aposentadoria do INSS, negando saber não contava com tempo suficiente para se aposentar. Tal tese mais admissível quando o acusado for pessoa simples e houver contagem de tempo de benefício rural e urbano, ou conversão de tempo especial, ou vários contratos de trabalho, caso em que há dificuldades em determinar a existência do direito. Ao contrário, se o segurado praticamente jamais trabalhou registrado, é difícil admitir que não tenha ciência da fraude. Se os honorários do despachante de benefícios, forem muito elevados há indício de que o segurado tem ciência da fraude. Como se vê, é questão a ser apurada concretamente.<sup>20</sup>

---

19 STJ – AgRg no REsp 1.571.511/RS, 6ª Turma, j. 18/02/2016.

20 BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. Crimes Federais. 9. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 75.

Logo, a presença de um intermediário na maioria das fraudes demonstra que os procedimentos da análise de um benefício são conhecidos por aqueles que cometem as condutas fraudulentas.

Os benefícios disponíveis pela Previdência Social podem ter um processo complicado, há muitas regras e regulamentos que devem ser seguidos e por terem esse processo rígido, torna a consumação da fraude mais difícil, contudo alguns benefícios possuem critérios mais flexíveis e menos burocráticos, esses são os mais usados como alvo para a realização de fraudes, pois dificulta a identificação da fraude.

## **2.1 Os tipos de benefícios previdenciários com altos níveis de fraude**

A Lei n. 8.213/91 inseriu o Plano de Benefícios da Previdência Social (PBPS), que é um conjunto de diretrizes que descrevem como as pessoas que fazem parte do sistema de seguridade social podem acessar benefícios e serviços. Essas diretrizes abrangem regras que esclarecem como quem está qualificado para receber benefícios, quanto eles podem receber e quais tipos de serviços estão disponíveis.

Os tipos de benefícios disponibilizados pela Previdência Social estão previstos no artigo 18 da referida lei da seguinte maneira:

Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

I - quanto ao segurado:

- a) aposentadoria por invalidez;
- b) aposentadoria por idade;
- c) aposentadoria por tempo de serviço;
- c) aposentadoria por tempo de contribuição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 123, de 2006)
- d) aposentadoria especial;
- e) auxílio-doença;
- f) salário-família;
- g) salário-maternidade;
- h) auxílio-acidente;

II - quanto ao dependente:

- a) pensão por morte;
- b) auxílio-reclusão;
- III - quanto ao segurado e dependente:
  - b) serviço social;
  - c) reabilitação profissional<sup>21</sup>.

Como já citado, a Seguridade Social é financiada por meio de um sistema em que tanto o governo quanto os cidadãos contribuem. O governo fornece recursos para cobrir quaisquer deficiências no sistema e cobrir suas próprias despesas relacionadas à previdência social. O orçamento da Seguridade Social tem receita própria, que é separada da receita tributária federal e é usada para saúde pública, previdência social e assistência social. O orçamento é deliberado em conjunto pelos órgãos competentes e a gestão dos recursos é descentralizada por área de operação.

Por outro lado, mesmo que todos os benefícios citados estejam sujeitos a uma concessão mediante uma fraude, alguns benefícios não necessitam de contribuição, desse modo eles que são o maior objeto de interesse para fraudes, ressalta-se dois em específico: Benefício de Prestação Continuada ao Idoso e ao Deficiente – LOAS e aposentadoria para o trabalhador rural, quando segurado especial.

Iniciando pelo Benefício de Prestação Continuada ao Idoso e ao Deficiente – LOAS, a LOAS é uma lei no Brasil (Lei n. 8.742/93) que garante que as necessidades sociais básicas sejam atendidas para aqueles que precisam de assistência. O BPC é um benefício mensal para pessoas com deficiência e idosos necessitados, e as condições para recebimento desse benefício estão descritas nos artigos 20 e 21 da LOAS.

Por um lado, é necessário a realização de um laudo médico, no que se refere à pessoa com deficiente, dificultando sua fraude, e de outro tem o idoso, que segundo Carlos Alberto Castro precisa comprovar:

Os requisitos definidos na Lei Orgânica da Assistência Social e no seu decreto regulamentador são os seguintes:

- Deverá comprovar, de forma cumulativa, que: possui 65 anos de idade ou mais;
- A condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade; e

---

21 BRASIL Lei Nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em 08 mar. 2023.

- Não possui outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, inclusive o seguro-desemprego, salvo o de assistência médica e a pensão especial de natureza indenizatória<sup>22</sup>.

A idade pode ser facilmente comprovada por qualquer documento oficial com imagem, já para comprovar a situação de vulnerabilidade, necessita a comprovação da renda *per capita* menor do que ¼ do salário-mínimo. De acordo com a Lei n. 12.435/2011, a família inclui o candidato, seu cônjuge ou parceiro, pais e irmãos, bem como filhos solteiros, enteados e menores sob tutela que moram sob o mesmo teto.

Sendo assim, o Decreto n. 7.617 determina que a renda de cada membro da família, incluindo salários, pensões e outras fontes de renda, é somada para calcular a renda mensal bruta. No entanto, certos tipos de renda, como aqueles obtidos por meio de estágios supervisionados ou estágios, não estão incluídos no cálculo. A lei também permite que outras evidências das dificuldades financeiras e vulnerabilidade da família sejam consideradas na determinação da elegibilidade para determinados benefícios.

Nesse sentido, Lais Francelino fez um artigo abordando o estelionato previdenciário no BPS-LOAS, no qual ela explica o motivo da vulnerabilidade desse benefício acerca das fraudes praticadas e como esse critério impulsiona a fraude por aqueles que vivem em miserabilidade, mas não corresponde ao valor exigido:

Na prática, o critério de miserabilidade costuma ser de difícil alcance, pois, como se pode observar, exige-se que a família dos beneficiários tenha uma renda muito baixa. Não são raros os casos em que idosos ou pessoas com deficiência vivem em condição de miserabilidade e extrema hipossuficiência, mesmo com renda per capita superior a ¼ de salário-mínimo, tendo seus requerimentos de BPC indeferidos na via administrativa do INSS.

Tendo em vista essa dificuldade no preenchimento do requisito miserabilidade, muitas pessoas utilizam de fraude para conseguir o benefício, por meio de adulteração ou omissão de dados e situações fáticas. Ocorre que tais condutas podem caracterizar o delito de Estelionato Previdenciário<sup>23</sup>.

Ao decorrer de apurações são descobertos casos de fraudes que trazem um prejuízo milionário aos cofres públicos, vejamos alguns casos noticiados:

---

22 CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. Manual de direito previdenciário / Carlos Alberto Pereira de Castro, João Batista Lazzari. – 20. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 573.

23 FRANCELINO, Laís Lopes. O emprego de fraude na concessão do Benefício de Prestação Continuada e seu enquadramento na esfera criminal. JusBrasil, 2022. Disponível em: <https://laislopesfrancelino.jusbrasil.com.br/artigos/1306846335/o-emprego-de-fraude-na-concessao-do-beneficio-de-prestacao-continuada-e-seu-enquadramento-na-esfera-criminal>. Acesso em: 08 mar. 2023.

1) A Força-Tarefa Previdenciária e Trabalhista combate, na manhã desta quinta-feira (7), grupo criminoso especializado em criar idosos fictícios para a obtenção de benefícios assistenciais no Espírito Santo. Os criminosos criaram, pelo menos, 114 pessoas fictícias que fraudaram Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS), Bolsa Família e Auxílio Emergencial. Foram identificados, até o momento, 99 benefícios de amparo social ao idoso (BPC/LOAS) concedidos de forma fraudulenta. O prejuízo chega a R\$ 5 milhões em benefícios assistenciais já pagos pelo INSS.<sup>24</sup>

2) A Operação Grife, deflagrada na manhã desta terça-feira (28), em Pernambuco, cumpriu cinco mandados de prisão preventiva contra envolvidos na fraude de, pelo menos, 640 benefícios previdenciários e assistenciais. Além das prisões, foram cumpridos 25 mandados de busca e apreensão e outras medidas cautelares nas cidades pernambucanas de Recife, Igarassu, Garanhuns e Águas Belas. Todos os mandados foram expedidos pela 23ª Vara da Justiça Federal em Garanhuns (PE).

O caso foi identificado a partir da análise de dados referentes a apreensões, flagrantes, denúncias e outras pesquisas estratégicas. Para garantir os benefícios, a quadrilha criava beneficiários como titulares de benefícios assistenciais (BPC/LOAS) e de aposentadorias e pensões. Para tanto, eles utilizavam documentação falsa e os chamados “idosos de aluguel”, os quais foram cooptados para se passarem tanto pelos beneficiários fictícios como pelos titulares falecidos.

Segundo a Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária (COINP) do Ministério da Previdência Social, a ação da quadrilha causou um prejuízo anual de R\$ 9 milhões.<sup>25</sup>

Já o outro benefício trata do trabalhador rural, podendo ser aquele que nunca contribuiu com o INSS, é considerado “segurado especial”, uma categoria específica de indivíduos que apesar da falta de contribuição são elegíveis para benefícios previdenciários no Brasil. As leis sobre Planos de Benefícios da Previdência Social – PBPS (Lei nº 8.213/91) e do Plano de Custeio da Seguridade Social - PCSS (Lei nº 8.212/91) define quem se qualifica como “segurado especial” ou segurado especial, essa disposição foi adicionada à lei por meio da promulgação da Lei nº 11.718 em 20 de junho de 2008.

Esses indivíduos são tipicamente pequenos agricultores, trabalhadores rurais e outros indivíduos que trabalham em áreas rurais e dependem dessas atividades como sua principal

---

24 FRAUDE milionária em benefícios assistenciais é descoberta no ES. Gov.br, 28 de set. de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/noticias-e-conteudo/previdencia/2022/abril/fraude-milionaria-em-beneficios-assistenciais-e-descoberta-no-es>. Acesso em: 09 mar. 2023.

25 OPERAÇÃO em Pernambuco prende cinco pessoas por fraude previdenciária. Gov.br, 28 de fev. de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/noticias-e-conteudo/previdencia/2023/fevereiro/operacao-em-pernambuco-prende-cinco-pessoas-por-fraude-previdenciaria>. Acesso em: 09 mar. 2023.

fonte de renda, isso pode ser individual ou como parte de uma economia familiar, com a ajuda ocasional de outras pessoas. A disposição específica ainda que a pessoa deve ser proprietário, usufrutuário, possuidor, colono, sócio ou inquilino que opere em uma área de até quatro módulos fiscais.

Alternativamente, a pessoa pode ser um seringueiro ou um extrator de plantas que exerça suas atividades de acordo com o disposto no artigo 2, parágrafo XII da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e para quem essas atividades constituem a principal fonte de subsistência.

Com isso, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que trabalhadores urbanos e rurais deveriam ter acesso igual aos benefícios e serviços da Previdência Social, no entanto os trabalhadores rurais têm condições de trabalho diferentes e, portanto, exigem um sistema de contribuição diferente. O artigo 195, §8 da Carta Magna, prevê um sistema de contribuição diferenciado para produtores rurais, parceiros, meeiros, arrendatários e pescadores artesanais que trabalham em regime de economia familiar sem empregados permanentes, essa contribuição é baseada no resultado de sua produção e lhes dá direito a benefícios de acordo com a lei.

Dessa forma, a contribuição direta feita pelo trabalhador rural não é uma exigência, possibilitando a concessão da aposentadoria rural para aqueles trabalhadores que nunca contribuíram, devendo esses segurados a comprovação de no mínimo quinze anos trabalhados e a idade mínima exigida. O site oficial do Governo estabelece alguns documentos que podem comprovar o exercício do trabalho rural, são eles:

- Contrato de arrendamento, parceria, meação ou comodato rural, cujo período da atividade será considerado somente a partir da data do registro ou do reconhecimento de firma do documento em cartório;
- Comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, através do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR ou qualquer outro documento emitido por esse órgão que indique ser o beneficiário proprietário de imóvel rural;
- Bloco de notas do produtor rural;
- Notas fiscais de entrada de mercadorias, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor e o valor da contribuição previdenciária;
- Documentos fiscais relativos à entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante;
- Comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção;

- Cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural;
- Comprovante de pagamento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, Documento de Informação e Atualização Cadastral do Imposto sobre a propriedade Territorial Rural – DIAC ou Documento de Informação e Apuração do Imposto sobre a propriedade Territorial Rural – DIAT entregue à Receita Federal;
- Licença de ocupação ou permissão outorgada pelo INCRA ou qualquer outro documento emitido por esse órgão que indique ser o beneficiário assentado do programa de reforma agrária; ou
- Certidão fornecida pela FUNAI, certificando a condição do índio como trabalhador rural;
- A Declaração de Aptidão do PRONAF (DAP), a partir de partir de 7 de agosto de 2017.<sup>26</sup>

Nos casos de fraude, são escolhidos documentos para falsificar com difícil comprovação da sua autenticidade, como o contrato de comodato. Assim como no LOAS, as fraudes desse benefício causam prejuízos milionários, como se pode ver na Operação Bússula, na qual “foram identificados 1.975 benefícios de aposentadoria por idade rural com indícios de fraude, os quais já causaram um prejuízo efetivo ao INSS no montante aproximado de R\$ 55,8 milhões de reais (valores já sacados).”<sup>27</sup>

Assim atuam as organizações criminosas para fraudar o LOAS, aposentadoria rural e outros benefícios, se diferenciado das pessoas individuais que fraudam exclusivamente seu próprio benefício no quesito funcionalidade e em quantitativo de benefícios, gerando outros crimes, algumas contam com a participação de servidor público que trabalhe na autarquia federal.

## **2.2 Da participação do servidor público nas fraudes e o nível de dificuldade na identificação**

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é uma autarquia federal responsável por prestar serviços de seguridade social à sociedade brasileira. O INSS foi criado em 1990 por

---

26 DOCUMENTOS – Trabalhador rural. Gov.br, 12 mai. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/saiba-mais/seus-direitos-e-deveres/atualizacao-de-tempo-de-contribuicao/documentos-originais-para-comprovacao-de-tempo-de-contribuicao/documentos-trabalhador-rural>. Acesso em: 09 mar. 2023.

27 PF deflagra Operação Bússula para combater fraudes na aposentadoria rural no Piauí. Gov.br, 30 de set. de 2021. Disponível em: < <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/11/pf-deflagra-operacao-bussola-para-combater-fraudes-na-aposentadoria-rural-no-piaui>>. Acesso em: 09 mar. 2023.

meio da fusão de duas outras instituições, o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Atualmente, está vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

A principal responsabilidade do INSS é reconhecer os direitos dos segurados no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que segundo informações<sup>28</sup> da própria autarquia abrangeu mais de 50 milhões de segurados e aproximadamente 33 milhões de beneficiários em 2017.

O INSS visa fornecer serviços de previdência social de alta qualidade à sociedade brasileira e busca continuamente melhorar suas operações por meio de programas de modernização e excelência operacional. A organização valoriza a ética, o respeito, a segurança, a transparência, o profissionalismo e a responsabilidade socioambiental.

A missão do INSS é garantir a proteção dos cidadãos por meio do reconhecimento de seus direitos e da execução de políticas sociais. A visão é se tornar uma instituição de excelência no reconhecimento de direitos e na gestão de benefícios sociais para os cidadãos.

Nesse contexto, como autarquia o INSS possui servidores públicos, visto que a CF usa o termo para se referir a indivíduos que são empregados pela Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas. Esses indivíduos têm um vínculo empregatício com o governo e são responsáveis pela prestação de serviços públicos. O artigo 327 e § 1º da A Lei n. 9.983/2000 define o conceito de funcionário público:

Art. 327. Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

Acerca dos deveres e responsabilidades do servidor público, Maria Sylvia Zanella Di Pietro expõe:

Os deveres dos servidores públicos vêm normalmente previstos nas leis estatutárias, abrangendo, entre outros, os de assiduidade, pontualidade, discricção, urbanidade, obediência, lealdade. O descumprimento dos deveres enseja punição disciplinar. O servidor público sujeita-se à responsabilidade civil, penal e administrativa decorrente do exercício do cargo, emprego ou função. Por outras palavras, ele pode praticar atos ilícitos no âmbito civil, penal e administrativo. Hoje existe também a

---

28 Institucional. Gov.br, 10 de mai. de 2017. Disponível em: < <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/instituto-nacional-do-seguro-social>>. Acesso em: 11 mar. 2023.

responsabilidade por atos de improbidade administrativa que, embora processada e julgada na área cível, produz efeitos mais amplos do que estritamente patrimoniais, porque pode levar à suspensão dos direitos políticos e à perda do cargo, com fundamento no artigo 37, § 4º, da Constituição, como se verá no Capítulo 18.<sup>29</sup>

No caso do servidor do INSS, a sua principal função é fornecer assistência e informações aos beneficiários do sistema previdenciário, incluindo tanto os segurados quanto seus dependentes. Eles também são responsáveis por analisar os processos e procedimentos administrativos, bem como gerenciar os recursos administrativos e fornecer os benefícios adequados, como aposentadoria, licença-maternidade, licença médica e assistência na prisão.

Não obstante, alguns funcionários não cumprem com seus deveres e contribuem de forma direta para a fraude, facilitando-a. O crime que ele comete está previsto no Código penal, inserção de dados falsos em sistema de informações, incluído sob o Título XI, que trata dos Crimes contra a Administração Pública, Capítulo I - Crimes cometidos por funcionários públicos contra a administração pública, o artigo 313-A descreve esse crime e afirma que ele é punível com prisão e multa:

Art. 313-A. Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Sua classificação é: comissivo, o que significa que envolve uma ação tomada pelo autor, não envolve a falta de agir; mão própria; formal, que não exige um resultado ou resultado específico, mas sim o potencial de dano ou dano; doloso, exige intenção por parte do agressor, há um tipo específico de intenção necessária, conhecido como “dolo específico”, envolve a intenção de obter uma vantagem ilícita ou causar danos; de forma livre, não há nenhum método específico exigido para sua prática; plurissubsistente, envolve várias fases e, portanto, pode ser tentado mesmo que o crime completo não seja concluído; unissubjetivo, pode ser cometido por um ou mais indivíduos, mas somente aqueles que são designados funcionários públicos; e instantâneo, ele é concluído no momento em que dados falsos são inseridos ou dados corretos são excluídos ou alterados.<sup>30</sup>

---

29 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 1394,1395.

30 SANTOS, Marisa Ferreira dos. Direito previdenciário esquematizado/ Marisa Ferreira dos Santos; coord. Pedro Lenza. – 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016, p. 691.

Esse crime é considerado um tipo de “peculato eletrônico”<sup>31</sup> e só pode ser cometido por um servidor público, embora a participação de um particular também seja possível. O objetivo desse crime é punir servidores públicos que insiram, alterem ou excluam dados de sistemas de informação ou bancos de dados da Administração da Previdência Social a fim de obter uma vantagem injusta para si ou para terceiros.

Embora a coautoria não seja possível neste caso, pois somente o funcionário autorizado pode ser considerado o autor técnico do crime, delito de mão própria, um terceiro que auxilia na prática do crime ainda pode ser responsabilizado como partícipe se tiver conhecimento da condição do autor como funcionário público, como preveem os artigos 29 e 30 do Código Penal Brasileiro, que delineiam os princípios da participação material e moral em um crime.

À vista disso, o mais comum é o servidor público participar de uma organização criminosa ou associações criminosas para a prática da fraude.

### **2.2.1 Funcionamento das associações criminosas e organizações criminosas nas fraudes previdenciárias**

Inicialmente, é necessário fazer a distinção acerca das associações e organizações criminosas. As organizações criminosas são definidas pela Lei 12.850/2013, em seu artigo 1º, § 1º, da seguinte forma:

§ 1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

Nesse sentido, Guilherme Nucci define, em conformidade com a lei, o termo:

Diante disso, a organização criminosa é a associação de agentes, com caráter estável e duradouro, para o fim de praticar infrações penais, devidamente estruturada em organismo preestabelecido, com divisão de tarefas, embora visando ao objetivo comum de alcançar qualquer vantagem ilícita, a ser partilhada entre os seus integrantes. Pode-se sustentar que a organização criminosa tem a visível feição de uma empresa, distinguindo-se das empresas lícitas pelo seu objeto e métodos ilícitos. Vamos além, com o fito de demonstrar a inserção do crime organizado nas estruturas de poder político do Estado. Seja qual for o objetivo da organização criminosa, a sua atuação, em algum ponto e sob

---

31 CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. Manual de direito previdenciário / Carlos Alberto Pereira de Castro, João Batista Lazzari. – 20. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 326.

determinada medida, termina por se sustentar pelo apoio de servidores públicos mancomunados e aliciados, integrantes do esquema, direta ou indiretamente.<sup>32</sup>

Por outro lado, a associação é tipificada no próprio CP, no artigo 228: “Art. 288. Associarem-se 3 (três) ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes. Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos.”

O número mínimo de integrantes não é a única coisa que difere as duas, a organização criminosa não tem como objetivo simplesmente cometer crimes, mas sim obter os benefícios decorrentes de tais atividades, como lucros, vantagens e facilidades. O objetivo não é infringir a lei para infringir a lei, mas sim alcançar o resultado desejado da atividade criminosa. Isso contrasta com associações de criminosos, que são grupos de três ou mais indivíduos que cometem crimes sem nenhum planejamento ou organização prévia.

Uma diferença fundamental entre as organizações criminosas e associações de criminosos é que, na primeira, o crime em si é um meio para atingir um fim, e não um fim em si mesmo. Como resultado, quaisquer crimes cometidos durante o planejamento ou operação da organização criminosa devem ser considerados parte da atividade criminosa geral, independentemente de sua natureza ou gravidade individual, essas organizações são difíceis de detectar e processar, pois geralmente usam atividades legítimas como cobertura para suas operações ilegais, isto é, eles possuem riqueza móvel e diversificada, que pode ser facilmente multiplicada por meio de lavagem de dinheiro e disfarçada como atividades, serviços ou produtos lícitos.

Com isso, não há como determinar quantas atividades criminosas esses grupos são capazes de cometer e, portanto, é impossível predefinir uma lista de atividades criminosas em que eles se envolvem. Para ilustrar essa complexidade, alguns juristas<sup>33</sup> sugerem que existem três tipos de crimes cometidos por esses grupos: primário, secundário (ou solidário) e lavagem de dinheiro.

A diferença é perceptível nos casos já citados, as organizações já são compostas pelos falsários, pelo líder, pelos servidores e pessoas que cedem suas fotos para a criação de pessoas fictícias<sup>34</sup>, visto que normalmente esta é a forma mais utilizada para conseguir uma vantagem

---

32 NUCCI, Guilherme de Souza. *Organização Criminosa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 17, 18.

33 ZANLUCA, Pietro Carlo Stringari. *A infiltração policial nas Organizações Criminosas: uma abordagem sob a ótica do princípio da proporcionalidade*. Florianópolis: Habitus, 2017.

34 NASCIMENTO, André. PF prende suspeitos de fraudar INSS usando nomes de pessoas falecidas e fictícias no PI e MA. G1, 10 mar. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2023/03/10/pf-prende->

ilícita com o valor monetário maior do que seria fraudar benefícios no nome de pessoas reais, essa padronização tem auxiliado na busca de novas fraudes realizadas por organizações criminosas.

Em contrapartida, a maior dificuldade nas investigações acerca dos atos praticados pelas associações criminosas não se refere a identificação exata dos atos, mas em sua grande maioria a identificação das pessoas que estão envolvidas, uma vez que se trata de uma associação, normalmente atuam em atos isolados ou em uma diversidade de outros atos que dificulte a relação entre os associados. Sendo importante esta distinção, uma vez que os meios de provas utilizados em caso de organização criminosa podem ser diferentes na associação criminosa, para a melhor comprovação da participação do servidor público.

Portanto, o servidor da autarquia possui o papel mais importante nesses grupos criminosos, uma vez que sem a sua prática delituosa a fraude poderia ser facilmente identificada antes da concessão do benefício. O servidor facilita a consumação da fraude ao ignorar de forma consciente e intencional os procedimentos exigidos, neste caso fica sujeito a um Processo Administrativo Disciplinar quando há a identificação das irregularidades.

### 3 PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA IDENTIFICAÇÃO DAS FRAUDES

Antes de falar acerca da prevenção realizada pelos órgãos de inteligência, é importante informar que diante do fato de serem servidores públicos, eles produzem atos administrativos, que são qualquer declaração concedida durante o desempenho de tarefas administrativas, que tem caráter infralegal e envolve a emissão de comandos complementares à lei com o objetivo de produzir efeitos legais.

Acerca desse tema, Celso Antônio Bandeira de Mello define ato administrativo como: “declaração do Estado, ou de quem lhe faça as vezes, no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgãos jurisdicionais.”<sup>35</sup>

Os atos administrativos possuem propriedades legais especiais devido à supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Isso significa que quando um governo ou autoridade pública toma uma ação, ela é feita com a intenção de beneficiar o público como um todo, em vez de apenas um indivíduo ou grupo.

Existem cinco atributos que distinguem os atos administrativos de outros atos legais, como os atos privados. Esses atributos são: 1) presunção de legitimidade e veracidade, eles na verdade se referem a situações diferentes, a presunção de legitimidade se aplica à conformidade de um ato administrativo com a lei, portanto salvo prova em contrário, presume-se que atos administrativos foram emitidos em conformidade com a lei. Por outro lado, a presunção de veracidade se aplica à veracidade dos fatos alegados pela administração, que salvo prova em contrário, presume-se que os fatos apresentados pela administração sejam verdadeiros, isso ocorre porque eles são realizados por autoridades públicas que supostamente têm a autoridade legal necessária para fazê-lo; 2) imperatividade, são obrigatórios e devem ser obedecidos por aqueles a quem são dirigidos, porque eles são realizados no interesse público e, portanto, considerados necessários para o bom funcionamento da sociedade; 3) exigibilidade, podem ser executados por meios legais, como multas ou prisão, uma vez que eles são obrigatórios e o não cumprimento pode ter consequências graves para o público como um todo; 4) autoexecutoriedade, podem ser realizados sem a necessidade de uma ordem judicial ou outro

---

35 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25a Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 410.

processo legal, já que eles são realizados por autoridades públicas que têm a autoridade legal necessária para isso; e 5) tipicidade, devem estar em conformidade com certas normas e normas legais, visto que eles são realizados no interesse público e, portanto, devem ser consistentes com a lei.

Dentre os atributos dos atos administrativos, destaca-se a presunção de legitimidade e veracidade, que não é absoluta. Sylvia Zanella numera os motivos para esse ser um dos atributos:

1. o procedimento e as formalidades que precedem a sua edição, os quais constituem garantia de observância da lei;
2. o fato de ser uma das formas de expressão da soberania do Estado, de modo que a autoridade que pratica o ato o faz com o consentimento de todos;
3. a necessidade de assegurar celeridade no cumprimento dos atos administrativos, já que eles têm por fim atender ao interesse público, predominante sobre o particular;
4. o controle a que se sujeita o ato, quer pela própria Administração, quer pelos demais Poderes do Estado, sempre com a finalidade de garantir a legalidade;
5. a sujeição da Administração ao princípio da legalidade, o que faz presumir que todos os seus atos tenham sido praticados de conformidade com a lei, já que cabe ao poder público a sua tutela.<sup>36</sup>

Sendo assim, os servidores que cometem as fraudes inserem informações falsas no sistema do INSS que atos administrativos concedendo benefícios, possuindo de forma automática a presunção de legitimidade e veracidade, tornando difícil a identificação de fraudes previdenciárias. É nesse cenário que surge a importância dos indicativos de irregularidades para o combate contra esse delito.

### **3.1 Monitoramento Operacional de Benefício realizado pelo servidor e por órgãos de inteligências**

O Monitoramento Operacional de Benefício opera por certas medidas que são tomadas para garantir que os problemas sejam evitados, os riscos sejam avaliados e os controles internos relacionados aos benefícios sejam avaliados. Está relacionado ao processo administrativo original de investigação no Sistema de Informações do Protocolo da Previdência Social

---

36 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 468.

(SIPPS), o objetivo desse processo é prevenir disfunções, avaliar riscos e avaliar controles internos relacionados à área de benefícios.

O MOB é composto por alguns servidores que devem sempre ter em mente sua obrigação de proteger os interesses da sociedade e seguir as regras de conduta que se aplicam aos servidores públicos, eles não podem usar sua posição para seu próprio benefício ou para o benefício de outras pessoas. Além disso, eles são obrigados a manter a confidencialidade de qualquer informação recebida em sua função e não podem divulgar a terceiros sem autorização específica, a menos que haja uma obrigação legal ou profissional de fazê-lo.

O processo de investigação de possíveis irregularidades na administração dos benefícios previdenciários é um meio de garantir que a concessão de benefícios seja feita de forma regular e legal, e que os benefícios em si sejam examinados e admitidos de forma adequada. Além disso, esse processo de investigação pode levar à emissão de um Certificado de Tempo de Contribuição, que é um documento que verifica a quantidade de tempo que um indivíduo contribuiu para o sistema de segurança social. O processo de investigação também envolve a atualização de informações pessoais e de emprego, incluindo links para empregadores e informações salariais. Todas essas etapas são importantes para garantir que os benefícios da previdência social sejam administrados de forma justa e precisa.

As atividades realizadas pelo controle interno podem ser comparadas com ações realizadas no dia a dia de alguém, a título de exemplo alguém vai verificar se seu carro está trancado quando o deixa em um estacionamento ou na rua, esse ato de verificar se o carro está trancado é um exemplo de controle interno, em que a chave do carro é o mecanismo de controle, e a intenção é proteger o carro, que é uma das finalidades do controle interno. O ato de verificar se o carro está trancado também é um exemplo da função de um auditor interno, onde são avaliados a existência de controles (o carro tem uma trava) e conformidade com os controles controlados (o carro está trancado), verifique se o local onde o carro está estacionado é seguro, se há um guarda ou se ele poderia ser estacionado de forma mais segura seria um exemplo de controle de qualidade.

Outros exemplos ocorrem quando alguém faz comparação dos talões de cheques com os extratos bancários, pois garante a precisão e a confiabilidade das transações do banco, e quando verifica se todas as entradas possíveis de sua casa estão trancadas quando você sai, onde a intenção é proteger seus pertences.

O controle interno é dividido em preventivo, detectivo e corretivo. Como seus nomes já explicam são traçados, respectivamente, para evitar, identificar e corrigir erros, uso desnecessário de recursos ou quaisquer ações que possam contrariar as regras ou regulamentos duradouros.

Apesar do controle interno, em casos que haja ocorrências do envolvimento de uma organização criminosa durante uma investigação, aquele servidor que estiver no cargo de chefia do MOB da Gestão Executiva – GEX deve preparar um relatório minucioso acerca dos eventos ocorridos, incluindo qualquer evidência encontrada durante pesquisas ou investigação. Esse relatório deve então ser enviado à Assessoria de Pesquisa Estratégica e Gestão de Riscos (APEGR) do Ministério da Previdência Social por meio de uma carta oficial.

Tendo em vista a complexidade dos casos que envolvem as organizações criminosas, foi criada uma força-tarefa previdenciária composta por três órgãos:

A Força-Tarefa Previdenciária é integrada pelo Ministério de Previdência Social, Polícia Federal e Ministério Público Federal e tem como objetivo combater, de maneira sistemática, crimes e fraudes estruturadas contra a Previdência Social, mediante ações conjuntas especiais e utilização de procedimentos técnicos de inteligência.

A integração dos três órgãos visa ao aprimoramento da comunicação, do intercâmbio de informações e da troca de experiências entre os envolvidos nas atividades; à eficiência e eficácia na coleta e produção de provas; à celeridade das investigações e julgamento dos processos; e à redução na sangria aos cofres públicos.

O objetivo da Força-Tarefa Previdenciária é o de consolidar, institucionalizar, fortalecer e ampliar os trabalhos da Inteligência Previdenciária, operando em conjunto com o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, de forma a colher mais dados para municiar as investigações e o Poder Judiciário e melhorar a articulação entre os órgãos da Previdência Social (Coordenação de Inteligência Previdenciária - COINP, INSS, Auditoria e Procuradoria) e, direta ou indiretamente, outros órgãos públicos – federais, estaduais e municipais – e instituições privadas nos trabalhos de combate às fraudes contra a Previdência Social.<sup>37</sup>

Dessa forma, Ministério de Previdência Social, Polícia Federal e Ministério Público Federal trabalham em conjunto para a defesa do interesse coletivo, extraindo através dos indicativos de irregularidades evidências e dados, evitando maiores prejuízos para os cofres

---

37 FORÇA-TAREFA Previdenciária. Gov.br. Disponível em: < <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/forca-tarefa>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

públicos, garantindo a punição de servidores públicos e outros autores que fraudaram benefícios.

### **3.2 Apurações dos indicativos de irregularidade**

Com mudança do Regulamento Geral da Previdência em 2020, houve algumas alterações na atuação do INSS acerca das revisões do benefício, uma delas foi o art. 179 do Decreto nº 3.048/99, que dispõe que “o INSS manterá programa permanente de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios por ele administrados, a fim de apurar irregularidades ou erros materiais”.

Este programa foi projetado para continuar indefinidamente, independentemente de quaisquer operações ocasionais de limpeza que possam ser conduzidas, ele envolve um protocolo que garante o direito dos beneficiários de participar do processo, o que significa que nenhum benefício pode ser cortado automaticamente devido a fraudes.

Sendo assim, O INSS realiza crescentemente apurações de indicativos de irregularidades, gerando processos administrativos, e com seu início isso dever haver a aplicação de garantias fundamentais, como a ampla defesa e o contraditório<sup>38</sup>, dessa maneira é o posicionamento do STJ:

a Administração não pode rever e reduzir os efeitos de atos administrativos favoráveis aos administrados, sem que se lhes assegure, em regular processo administrativo, o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório, sob pena de se comprometer a validade da própria decisão assim proferida (AgInt no RMS 63515-BA, rel. Min. Manoel Erhardt, 1ª Turma, j. 28-6-2021, DJe 6-8-2021).

Os indicativos de irregularidades são sinais ou sinais de irregularidade, que são bandeiras vermelhas que sugerem que algo pode estar errado com o pedido ou benefício, eles podem ser identificados durante o processo de solicitação, como a inserção de informações ou documentos falsos, ou após a concessão dos benefícios, como o recebimento dos benefícios após a morte do beneficiário ou o retorno voluntário ao trabalho enquanto recebidos os benefícios por invalidez.

---

38 Art. 5, inc. LV da Constituição Federal de 1988.

Não obstante, o foco desse trabalho é sobre os crimes de fraudes cometidas com participação do servidor público, e dentro do grupo criminoso, seja ele organização ou associação criminosa, há uma atuação “em massa”.

Para a concessão de um benefício, é feita uma entrevista com o servidor e o interessado, nela o servidor analisa os documentos apresentados e realiza perguntas sobre as situações fáticas, porém são nesses procedimentos que os órgãos de inteligência encontram indicativos de irregularidades.

No caso da criação de pessoas fictícias, normalmente em certos meses o servidor possui um número grande de concessões de benefícios comparados aos outros funcionários daquela agência, além disso em alguns casos uma foto de um idoso é usada para a criação de várias pessoas fictícias, algumas vezes com endereços e datas de nascimentos idênticos.

Já nos casos das aposentadorias rurais, os documentos que provam o trabalho rural são falsos, como o contrato de comodato, é comum o nome de uma fazenda ser usada em vários documentos para vários benefícios aprovados, sendo esses benefícios concedidos por alguns servidores específicos. Após constatar esse indicativo, um funcionário realiza uma *inspeção in loco*<sup>39</sup> na área rural para comprovar se o beneficiário de fato era morador e trabalhador daquele lugar.

Confirmado o indicativo de irregularidade, é formalizado e protocolado o Processo administrativo, com suas normas previstas na Lei nº 9.784/99, tendo em seu artigo 2º princípios que arrolados por Alexandre massa da seguinte forma:

- a) legalidade: definida como o dever de atuação conforme a lei e o direito;
- b) finalidade: atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;
- c) impessoalidade: objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;
- d) moralidade: atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; e) publicidade: divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;
- f) razoabilidade ou proporcionalidade: adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

---

<sup>39</sup> In loco significa ir ao local pessoalmente para confirmar as informações dadas nos documentos, podem ser feitas perguntas aos moradores locais sobre o suposto trabalhador rural.

- g) obrigatória motivação: indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;
- h) segurança jurídica: observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados, bem como interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação;
- i) informalismo ou formalismo moderado: adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;
- j) gratuidade: proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;
- k) oficialidade ou impulso oficial: impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;
- l) contraditório e ampla defesa: garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio.<sup>40</sup>

A instrução do processo administrativo é iniciada pelo próprio órgão administrativo, nesse caso na figura do INSS, sem prejuízo do direito das partes interessadas de propor suas próprias provas.

Nesse contexto, as provas processuais por meios ilegais não são admissíveis no processo e o ônus da prova recai sobre a parte interessada de provar os fatos que alegou. No entanto, as provas propostas pelas partes interessadas podem ser recusadas se forem ilegais, irrelevantes, desnecessárias ou destinadas a atrasar o processo.

Se um órgão consultivo obrigado a emitir uma opinião, deverá fazê-lo dentro de 15 dias, a menos que haja uma regra especial ou uma necessidade comprovada de um período mais longo. Se uma opinião obrigatória e vinculativa não for acomodada dentro do prazo fixo, o processo não continuará até que seja apresentado, e a pessoa responsável pelo atraso será responsabilizada. Se uma opinião obrigatória, mas não vinculativa, não for acomodada dentro do prazo fixo, o processo poderá continuar e ser decidida sem ela, mas a pessoa que não fornecer será responsabilizada.<sup>41</sup>

Com a apuração no processo administrativo, a análise de documentos deve ser minuciosa e levar em consideração a confiabilidade e a contemporaneidade das informações personalizadas, bem como quaisquer sinais de adulteração ou manipulação. A análise também

---

40 MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1728,1729.

41 MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1738.

deve verificar se os documentos e informações apresentados são consistentes entre si, como dados e local de nascimento, residência, educação, casamento e morte. Se alguma irregularidade for encontrada no processo que está sendo analisado, a análise também deve verificar se há semelhanças com outros processos identificados como irregulares, a fim de fornecer comprovação para a análise atual.

Se for constatado que os benefícios e serviços foram concedidos ou verificados incorretamente um relatório detalhado da análise e conclusão deve ser preparado. Além disso, se o indivíduo foi informado da análise inicial, uma carta de regularidade deve ser comunicada da decisão que confirmou a irregularidade, depois que essas etapas foram concluídas, o processo de revisão será arquivado.

O servidor apenas tem a exclusão de responsabilidade pelos danos nos casos em que houver caso fortuito, força maior, fato da administração, fato de terceiro e erro escusável do servidor do INSS.

Caso fortuito e força maior são considerados eventos imprevisíveis que não poderiam ter sido evitados, a diferença entre eles é a origem da causa, o caso fortuito se refere a eventos causados pela vontade humana, como greves, enquanto força maior se refere a eventos causados pela natureza, como terremotos e tempestades, alguns juristas invertem os conceitos, mas os efeitos são idênticos.

De outra forma, fato da administração refere-se a qualquer ação ou omissão do governo que exclui o nexo causal entre o fato e o dano causado. Isso significa que o governo não pode ser responsabilizado por danos causados por suas ações ou omissões. Fato de terceiros remete a danos causados por atos ilegais de terceiros, como o crime organizado, com a intenção de prejudicar o governo, quando não há envolvimento do servidor. Já erro escusável é um erro desculpável, ele poderá ficar isento de responsabilidade por qualquer dano resultante porque o erro foi causado por um fator externo ou não intencional.

Nesses casos, não há conduta administrativa do servidor para estabelecer um nexo causal com os danos causados. O que não é aplicado aos casos de fraude com participação do servidor, tendo em vista a sua conduta dolosa.

Sendo assim, o processo administrativo vai decidir acerca do benefício fraudado, mas quando há a participação do servidor público, também deve haver a decisão sobre a sanção que será aplicada em razão da sua conduta. Acerca disso Maria Sylvia escreve:

O processo administrativo disciplinar é obrigatório, de acordo com o artigo 41 da Constituição, para a aplicação das penas que impliquem perda de cargo para o funcionário estável. A Lei nº 8.112/90 exige a realização desse processo para a aplicação das penas de suspensão por mais de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria e disponibilidade, e destituição de cargo em comissão (art. 146); o artigo 100 do Decreto-lei nº 200, de 25-2-67 (Reforma Administrativa federal), ainda exige o mesmo processo para a demissão ou dispensa do servidor efetivo ou estável, comprovadamente ineficiente no desempenho dos encargos que lhe competem ou desidioso no cumprimento de seus deveres.<sup>42</sup>

Por fim, o ato final do processo administrativo geralmente não é uma decisão, mas o relatório enviado à autoridade competente para que seja tomada a decisão, sendo o relatório uma peça opinativa, não sendo vinculado a decisão final.

No encerramento do processo, com a decisão de detecção de fraude, o benefício é cessado e o beneficiário é informado acerca da devolução dos valores recebidos de forma irregular, assim como o servidor sobre a decisão feita no PAD.

Da mesma forma, o processo administrativo é encaminhado para o órgão judicial competente para iniciar outro processo no meio judiciário, se assim achar devido, por envolver um ilícito penal, nesse caso o órgão é o Ministério Público Federal (MPF), que em grande parte já foi comunicado e recebido as informações elaboradas na instrução, juntamente com as autoridades policiais competentes.

---

42 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 1474.

#### 4 VALOR PROBATÓRIO DOS INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE

Durante ou após o processo administrativo, são realizados mais dois procedimentos até a sentença final, como o inquérito e a própria ação penal, é comum o trabalho realizado em conjunto entre o INSS, MPF e Polícia Federal em grandes operações, como nas operações: Grife<sup>43</sup>, Marechal<sup>44</sup>, Amenti<sup>45</sup>, Bórgias<sup>46</sup>, Desquite<sup>47</sup>, entre outras.

Isso é chamado de perseguição penal, que Bonfim com define como “o caminho percorrido pelo Estado-Administração para que seja aplicada uma pena ou medida de segurança àquele que cometeu uma infração penal.”<sup>48</sup>

A perseguição criminal é dividida em duas fases distintas, a primeira fase é chamada de fase preliminar ou inquisitiva, que é o assunto do capítulo atual, e envolve uma investigação policial, também conhecida como inquérito policial. A segunda fase é chamada de fase do processo, que está sujeita aos princípios de ampla defesa e contraditório, e envolve o processo de julgamento real. O dever do estado é punir qualquer ofensa criminal que tenha permitido, e é responsabilidade do estado iniciar o processo criminal para investigar, processar e, finalmente, fazer valer o direito de punir, resolver disputas e aplicar a lei ao caso específico<sup>49</sup>. Assim, escreve Frederico Marques:

*A persecutio criminis* apresenta dois momentos distintos: o da investigação e o da ação penal. Esta consiste no pedido de julgamento da pretensão punitiva, enquanto a primeira é atividade preparatória da

---

43 OPERAÇÃO em Pernambuco prende cinco pessoas por fraude previdenciária. Gov.br, 28 fev. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/noticias-e-conteudo/previdencia/2023/fevereiro/operacao-em-pernambuco-prende-cinco-pessoas-por-fraude-previdenciaria>. Acesso em: 09 mar. 2023.

44 POLÍCIA Federal em Alagoas faz operação para combater fraudes contra a Previdência Social. G1, Alagoas, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2019/12/12/policia-federal-em-alagoas-faz-operacao-para-combater-fraudes-contr-a-previdencia-social.ghtml>. Acesso em: 03 out. 2022.

45 PF cumpre mandados em três cidades da PB por fraudes de mais de R\$ 7 milhões na Previdência. G1, 08 de fev. de 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2023/02/08/pf-cumpr-mandados-em-tres-cidades-da-pb-por-fraudes-de-mais-de-r-7-milhoes-na-previdencia.ghtml>. Acesso em: 16 mar. 2023.

46 PF combate grupo que causou prejuízo de R\$ 2 mi com fraudes no INSS. Metrôpoles, 10 mar. 2023. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/policia-br/pf-combate-grupo-que-causou-prejuizo-de-r-2-mi-com-fraudes-no-inss>. Acesso em: 16 mar. 2023.

47 ABDALA, Vitor. PF faz operação contra fraudes previdenciárias no Rio. Agência Brasil, 07 de jul. de 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-07/pf-faz-operacao-contr-fraudes-previdenciarias-no-rio>. Acesso em: 16 mar. 2023.

48 BONFIM, Eugenio Mougenot. Curso de processo penal. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 99.

49 TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. Curso de direito processual penal. 12. ed. Salvador: Ed. JusPodivm. 2017, p. 129.

ação penal, de caráter preliminar e informativo: *inquisitio nihil est quam informatio delicti*.<sup>50</sup>

Isso posto, a produção de prova se torna um fator fundamental para que a operação se torne uma ação penal e alcançar o convencimento do magistrado. Nesse sentido, Guilherme Nucci conceitua prova como:

O termo prova origina-se do latim – *probatio* –, que significa ensaio, verificação, inspeção, exame, argumento, razão, aprovação ou confirmação. Dele deriva o verbo provar – *probare* –, significando ensaiar, verificar, examinar, reconhecer por experiência, aprovar, estar satisfeito com algo, persuadir alguém a alguma coisa ou demonstrar. Entretanto, no plano jurídico, cuida-se, particularmente, da demonstração evidente da veracidade ou autenticidade de algo. Vincula-se, por óbvio, à ação de provar, cujo objetivo é tornar claro e nítido ao juiz a realidade de um fato, de um acontecimento ou de um episódio<sup>51</sup>.

O objetivo da prova é convencer o juiz da veracidade do assunto que está sendo discutido. Como o juiz não esteve presente durante o incidente em questão, é por meio da apresentação de provas que o juiz pode reconstruir o momento histórico e determinar se houve convencimento motivado e se o réu foi responsável por ela.

Além disso, a prova deve demonstrar a verdade processual, pois é impossível alcançar a verdade absoluta em qualquer atividade humana. No contexto dos processos de julgamento, isso significa que sempre há um grau de choque ou subjetividade envolvida na naturalidade do que é verdadeiro. É por isso que o objetivo de um julgamento não é necessariamente estabelecer a verdade absoluta, mas chegar a uma versão da verdade que seja aceitável para todas as partes envolvidas.

Em geral, apenas os fatos do caso precisam ser controlados, pois se presume que o juiz já conheça as leis cumpridores (*jura novit curia*). No entanto, o juiz pode exigir a prova da existência de leis específicas, como leis municipais, estaduais, estrangeiras ou consuetudinárias, conforme descrito no artigo 376 do Código de Processo Civil (CPC), que podem ser aplicadas a casos criminais por analogia. Se o juiz requer a prova das leis municipais ou estaduais, presume-se que a lei em questão não seja do mesmo local em que o juiz está trabalhando. Isso significa que, se o juiz estiver trabalhando em uma determinada cidade ou estado, ele poderá exigir a prova de uma lei de outra cidade ou estado, mas não de sua própria localização. *Jura novit curia* é um termo latino que significa “o tribunal conhece a lei”, é um princípio legal que

50 MARQUES, José Frederico. Elementos de direito processual penal. 2. ed. Campinas; Millennium, 2003. v.1. p. 138.

51 NUCCI, Guilherme de Souza. Provas no processo penal. 5a. Ed. Forense. São Paulo. 2022, p. 23, 24.

considerou que os juízes conhecem a lei e não precisam ser informados sobre ela pelas partes envolvidas no caso.

O foco deve estar na coleta de evidências que sejam úteis e relevantes para o julgamento do caso, isso ocorre porque o processo de coleta de documentos pode ser demorado e caro, bem como é importante usar os recursos com eficiência. A evidência mostra que um caso deve ser limitado aos eventos com maior probabilidade de impactar o resultado do caso. A doutrina majoritária defende que não são aceitas provas que versem sobre fatos impertinentes, notórios, impossíveis e cobertos por presunção legal de existência ou veracidade<sup>52</sup>.

O sistema legal permite que o juiz tenha uma ampla liberdade na formulação de sua vontade sem estar vinculado a critérios predeterminados pela lei em relação ao valor de cada peça de prova. No entanto, o juiz deve fornecer uma explicação lógica para sua decisão na sentença, conforme exigido pelo artigo 93, IX da Constituição, que afirma que todas as decisões judiciais devem ser preparadas em uma explicação fundamentada. Assim defende o STF:

Vige em nosso sistema o princípio do livre convencimento motivado ou da persuasão racional, segundo o qual compete ao Juiz da causa valorar com ampla liberdade os elementos de prova constantes dos autos, desde que o faça motivadamente, com o que se permite a aferição dos parâmetros de legalidade e de razoabilidade adotados nessa operação intelectual. Não vigora mais entre nós o sistema das provas tarifadas, segundo o qual o legislador estabelecia previamente o valor, a força probante de cada meio de prova (STF — RHC 91.691 — Rel. Min. Menezes Direito — 1ª Turma — julgado em 19.02.2008 — DJe-074 — p. 350-366).

O objetivo de fornecer uma justificativa ou justificativa para uma decisão tomada em um processo legal serve a dois propósitos: intraprocessual e extraprocessual. Intraprocessual pois tendo em vista de que a justificativa permite que as partes envolvidas no processo legal, bem como instâncias superiores, examinem os processos intelectuais que levaram à decisão, dessa forma a justificativa fornece transparência e responsabilidade pelo processo de tomada de decisão dentro do sistema legal. Já extraprocessual se refere ao fato de que a justificativa também serve a um propósito mais amplo além do próprio processo legal, fornece um nível de garantia à sociedade de que a decisão foi tomada de acordo com os princípios legais e que os juízes foram independentes e imparciais em suas tomadas de decisão<sup>53</sup>.

Por outro lado, o livre convencimento do juiz (ou seja, sua capacidade de tomar decisões com base em seu próprio julgamento) é restrito pela exigência de que ele baseie sua decisão

---

52 REIS, Alexandre Cebrian Araújo. Direito Processual. 11a ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 537.

53 SILVA, Germano Marques da. Curso de processo penal. 2a ed., v. III, p. 294.

não apenas nas informações coletadas durante o inquérito (art. 155, caput, segunda parte), mas também em outros fatores. Isso porque, durante a fase de investigação, não é assegurado ao investigado o direito do contraditório e da ampla defesa, que é um direito constitucional.

À vista disso, O STF defende que essa evidência por si só não é suficiente para servir de base para uma decisão, mas pode ser usada para complementar e apoiar a decisão tomada por um juiz:

O art. 155 do Código de Processo Penal não impede que o juiz, para a formação de seu convencimento, utilize elementos de informação colhidos na fase extrajudicial, desde que se ajustem e se harmonizem à prova colhida sob o crivo do contraditório judicial. Precedentes. (STF — RHC 131.133/SP — 2ª Turma — Rel. Min. Dias Toffoli — julgado em 10.10.2017 — DJe 19.02.2018).

Contudo, isso não alcança as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas. Esses tipos de prova são normalmente usados em situações em que há risco de danos ou danos irreparáveis se uma ação não for tomada imediatamente. Nesses casos, o princípio do contraditório pode ser exercido de forma diferenciada, por meio do exame das provas satisfatórias durante a fase de instrução do processo.

Portanto, todas as fases até a sentença final são de imensa importância para a condenação ou absolvição, sendo que a produção de provas em grande maioria é realizada no inquérito policial.

#### **4.1 Inquérito policial nas apurações detalhadas da fraude e os meios de prova mais eficazes**

Como primeira fase da persecução penal, o inquérito policial é um procedimento legal iniciado pela polícia judiciária para coletar evidências e informações sobre um crime. É uma etapa importante no sistema de justiça criminal, pois ajuda a determinar se há provas suficientes para processar um suspeito. A polícia é responsável por conduzir a investigação e exame de provas, que podem incluir depoimentos de testemunhas, provas forenses e outras informações relevantes. Como lecionam Nestor Távora e Rosmar Alencar:

O inquérito policial vem a ser o procedimento administrativo, preliminar, presidido pelo delegado de polícia, no intuito de identificar o autor do ilícito e os elementos que atestem a sua materialidade (existência), contribuindo para a formação da opinião delitiva do

titular da ação penal, ou seja, fornecendo elementos para convencer o titular da ação penal se o processo deve ou não ser deflagrado. Pontue-se que a Lei n. 12.830/2013, ao dispor sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia, deixa consignado que a apuração investigativa preliminar tem como objetivo apuração de circunstâncias, materialidade e autoria das infrações penais (art. 2º, § 1º).<sup>54</sup>

Em contrapartida, ressalta que no Inquérito Policial o Ministério Público atua exercendo o controle externo da atividade policial, cabendo a ele avaliar a prorrogação do prazo para continuidade das investigações e produção de prova, devendo observar um prazo de duração razoável para a persecução. Além disso, o MP deve analisar o movimento da investigação, como destaca Luís Roberto Barroso, sobre a defesa que a doutrina majoritária faz ao interpretar o artigo 144 da CF/88:

O art. 144, § 1º, I e IV, e § 4º, da Constituição atribui de forma expressa às Polícias Federal e Civil a apuração de infrações penais. A Polícia, portanto, é a autoridade competente para proceder a investigações criminais, como exigido pela garantia constitucional do devido processo legal (art. 5º, LIII da CF/88), onde a Constituição atribui ao Ministério Público a função de exercer o controle externo da atividade policial (art. 129, VII da CF/88) e não de substituí-la, não permitindo assim a existência do Promotor investigador.<sup>55</sup>

Entende-se que o MP pode direcionar o rumo da investigação, pois mesmo que não atue como presidente do Inquérito Policial, possui a competência para requisitar diligências investigatórias, como também pode produzir provas e juntar provas ao inquérito, possuindo um papel extremamente importante neste procedimento administrativo informativo.

Os meios de busca de prova originados no inquérito policial são dos mais diversos, contudo, métodos convencionais de combate ao crime não são suficientemente eficazes quando se trata do crime organizado, isso se deve à dificuldade em obter provas contra grupos criminosos organizados, o crime organizado exige uma abordagem diferente do crime individual e, portanto, é aceitável que o estado limite os direitos e garantias dos envolvidos em tal atividade criminosa a fim de obter provas suficientes para o processo criminal. Portanto, novos meios extraordinários de investigação e coleta de documentos são necessários.

Esses novos métodos incluem: 1. colaboração premiada, quando um suspeito concorda em fornecer informações sobre suas atividades criminosas na troca de uma pena reduzida ou outros benefícios; 2. ação controlada, a polícia permite que uma atividade criminosa continue

---

54 TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. Curso de direito processual penal. 12. ed. Salvador: Ed. JusPodivm. 2017, p. 131.

55 BARROSO, Luís Roberto. Investigação pelo ministério público. Argumentos contrários e a favor. A síntese possível e necessária. Rio de Janeiro. 2004, p. 10-14.

a fim de reunir evidências contra os autores; 3. acesso a registros, dados de registro e documentos, envolve a obtenção de informações de registros oficiais e documentos que podem ser relevantes para a investigação; 4. captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos e acústicos, envolvendo o uso de tecnologia para coletar informações do ambiente, como gravar conversas ou monitorar movimentos; 5. interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas, envolve monitorar e gravar comunicações telefônicas e pela Internet; e 6. afastamento do sigilo financeiro, bancário e fiscal, envolvendo o acesso a registros e informações financeiras para coleta de documentos<sup>56</sup>. Esses novos métodos de investigação geraram intenso debate nos círculos jurídicos e acadêmicos sobre os limites da ação estadual.

A delação premiada é uma colaboração em sentido estrito, vez que o sujeito ativo da colaboração é também partícipe ou coautor do delito, consistindo em meio de obtenção de prova para a solução do caso penal<sup>57</sup> que envolva concurso de quatro ou mais pessoas, de modo que sua eficácia ordinária implica em sanção premial para o acusado que contribui com informações úteis para o deslinde do *modus operandi* da organização.

A colaboração premiada (em *sentido lato*) é acordo firmado entre sujeitos de um processo a fim de obter determinada eficácia jurídica (sanção premial). Assim, pode-se categorizar a colaboração processual como um negócio jurídico bilateral, distinguindo-se do ato jurídico *strictu sensu*, porquanto os contratantes detêm uma margem de escolha dos efeitos jurídicos do acordo, que não são completamente preenchidos pela ordem jurídica.

Dessarte, a colaboração premiada consiste em negócio jurídico processual entre acusado e Ministério Público que, nos termos do art. 3º da Lei 12850/2013, pode suceder em qualquer fase da persecução penal (incluído, portanto, o inquérito policial, além do processo), como meio de obtenção de prova acerca da existência e operacionalização do que a lei define como sendo uma organização criminosa.

Destacando o interesse deste órgão ministerial ao realizar o acordo de colaboração premiada, é notório o objetivo do MP ao firmar um acordo, pois visa uma efetividade mais

---

56 ZANLUCA, Pietro Carlo Stringari. A infiltração policial nas Organizações Criminosas: uma abordagem sob a ótica do princípio da proporcionalidade. Florianópolis: Habitus, 2017, p. 49.

57 Preferimos a expressão caso penal em vez de lide penal, com Jacinto de Miranda Coutinho, por entender que no processo penal não há pretensão resistida, portanto não se cuida de conflito entre acusado e acusação. DE MIRANDA COUTINHO, Jacinto Nelson. Anotações sobre a lide e o conteúdo do processo penal. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, v. 27, 1992.

completa da persecução criminal, com as informações dadas pelo colaborador, é mais vantajoso ao MP renunciar a uma sentença mais grave para o bem do andamento das investigações.

Antes de firmar um acordo ou oferecer uma vantagem ao colaborador, é dever do MP verificar a veracidade das informações dadas, se já estão contidas nas provas ou na elaboração das provas e a relevância que tal informação trará nas investigações. Além disso, é preciso ter equidade no valor da vantagem que será cedida, pois reduzir a pena ou oferecer perdão judicial deve equiparar-se ao valor da informação prestada, não sendo obrigação do MP aceitar o acordo dado pela outra parte, como destaca Fonseca ao dizer:

Não custa reforçar que o uso de um criminoso como testemunha, na expressão utilizada por Stephen Trott, deve ser excepcional, somente devendo ser uma opção para o Ministério Público se, segundo sua avaliação mais cuidadosa, esse movimento signifique um avanço em sua habilidade de vencer o caso. No Brasil, dir-se-ia, mais que vencer o caso, importante é analisar se a utilização da colaboração premiada amplia o espectro probatório, aumentando a possibilidade de descobrir a verdade real em toda a sua dimensão. Como diz, mais à frente, o próprio Stephen Trott, “o objetivo é obter a verdade e não pegar o suspeito<sup>58</sup>.”

Já a ação controlada, também conhecida como entrega vigiada ou entrega monitorada, envolve atrasar estrategicamente a ação policial para aguardar o melhor momento para fazer uma prisão. Isso significa que, mesmo que membros de uma organização criminosa estejam cometendo crimes em flagrante, eles podem não ser presos imediatamente para esperar por um momento mais oportuno para prender membros mais influentes ou mesmo os líderes da organização.

O uso de ações controladas está se tornando mais aceitável para as autoridades policiais, pois permite que elas controlem a situação e tentem prender os superiores da organização, um exemplo prático disso é no estelionato previdenciário, em que a polícia pode optar por não prender os idosos ou servidor envolvido para encontrar a ligação com o restante dos membros.

O conceito de “flagrante prorrogado” ou “retardado” surge da ação controlada e é baseado no artigo 303 do Código de Processo Penal, que permite a prisão de um indivíduo em flagrante delito (no ato de cometer um crime) desde que a conduta criminosa não tenha cessado, sendo assim o momento da prisão pode ser controlado para maximizar o impacto da prisão e potencialmente levar à prisão de membros de alto nível da organização. No geral, uma ação controlada é um método controverso de investigação e busca de provas, pois envolve atrasar a

---

58 FONSECA, Cibele Benevides Guedes. Colaboração premiada. Belo Horizonte: Del Rey, 2017, p. 110.

prisão de indivíduos que estão cometendo crimes para aguardar um momento mais oportuno. No entanto, está se tornando mais aceito como uma ferramenta para as agências policiais que combatem o crime organizado.

Não obstante, no acesso a informações pessoais de indivíduos e empresas a Lei nº 12.850/2012 permite que os investigadores solicitem apenas informações pessoais básicas, como nome, endereço e relações familiares, das empresas, porém se autorizado por um juiz, as informações mais invasivas podem ser aceitas. Se uma empresa se recusar a fornecer as informações solicitadas, poderá fazê-lo legalmente sob certas circunstâncias. Também tem importância de acessar registros de viagens de suspeitos de crimes, pois pode fornecer informações sobre a extensão de suas atividades criminosas. Contudo, sobre a retenção de registros telefônicos por empresas de telecomunicações, a ação pode ser uma violação da privacidade, somente permitida com uma ordem judicial os investigadores podem acessar essas informações.

Em contrapartida, a captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos e acústicos permite a gravação de conversas e até imagens (com ou sem áudio) envolvendo atividades criminosas dentro da organização, o que pode ser altamente valioso como prova em processos criminais. No entanto, embora a infiltração policial esteja prevista na Lei nº 9.034/1995, a legislação não fornece diretrizes específicas para seu uso. Como resultado, mesmos cuidados e regulamentos usados para escutas telefônicas sejam aplicados por analogia à infiltração policial, pois ambos os métodos envolvem uma violação da privacidade e da intimidade dos indivíduos investigados. Sobre a medida, Eduardo Araujo da Silva destaca:

Na prática, o instituto permite que os agentes da polícia ou eventualmente do Ministério Público, mediante prévia autorização judicial, instalem aparelhos de gravação de som e imagem em ambientes fechados (residências, locais de trabalho, estabelecimentos prisionais etc) ou abertos (ruas, praças, jardins públicos etc.), com finalidade de não apenas gravar os diálogos travados entre os investigados (sinais acústicos), mas também de filmar as condutas por eles desenvolvidas (sinais ópticos). Ainda poderão os policiais registrar sinais emitidos através de aparelhos de comunicação, como rádios transmissores (sinais eletromagnéticos), que tecnicamente não se enquadram no conceito de comunicação telefônica, informática ou telemática<sup>59</sup>.

O uso da interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas envolve a obtenção de informações valiosas por meio da interceptação de números de telefone pertencentes a

---

59 SILVA, Eduardo Araujo da. Organizações Criminosas – Aspectos penais e processuais da lei nº 12.850/13. São Paulo: Atlas, 2014, p. 109.

membros dessas organizações, o que no caso do crime de fraude previdenciária, pode comprovar a ligação do servidor com os membros da organização. No entanto, esse método também restringe o direito constitucional à privacidade do indivíduo investigado, portanto, é necessária autorização judicial para realizar a interceptação. Para obter aprovação para interceptação, deve haver provas suficientes do envolvimento do proprietário do telefone no crime, da impossibilidade de obter provas por outros meios e do delito cometido ter pena de reclusão.

E o último meio de prova é a quebra do sigilo financeiro, bancário e fiscal do suspeito, a medida é tomada porque o crescimento financeiro do suspeito geralmente está ligado ao enriquecimento ilícito, especialmente quando o suspeito é funcionário público. O direito ao sigilo bancário é o direito do cidadão à privacidade, e os bancos são obrigados a manter as informações de seus clientes. No entanto, quando há um interesse público, como investigar um crime, que supera o direito do suspeito à privacidade, a balança deve inclinar-se a favor do interesse público. Quebrar o sigilo bancário, financeiro e patrimonial é uma violação dos direitos fundamentais e requer uma decisão judicial bem fundamentada. Quando autorizado, o juiz também deve definir as pessoas que devem ser acomodadas pela medida e a duração das informações.

A Lei Complementar nº 105/2001, que “trata do sigilo das operações das instituições financeiras”, fornece uma lista exemplar, semelhante à apresentada na Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro, de crimes que justificam a quebra do sigilo bancário. A lavagem de dinheiro e o sigilo bancário estão intimamente ligados na conversão de ativos, tanto na lavagem quanto na reciclagem de dinheiro. Portanto, com base na lista exemplar, que inclui apenas crimes mais graves, nem todo crime justifica a quebra do sigilo bancário.

Tendo em vista a elaboração de todas essas provas na primeira fase da persecução penal, e cessando os meios de obtenção de prova, o delegado elabora o relatório Final. Por fim, o papel do MP após o relatório policial é essencial, visto que ele decide a partir dos fatos se vai proceder com o arquivamento ou efetuar denunciar, avaliando todos os fatos da denúncia criminal.

#### **4.2 Ação penal em fase probatória e as acusações feitas ao servidor público**

A ação penal tem como objetivo fazer com que um juiz declare a intenção do estado de punir o infrator e, finalmente, condená-lo pelo crime que é acusado de cometer. Durante uma ação penal, é garantido ao acusado o direito à ampla defesa, bem como a outras proteções legais, como seguir os procedimentos legais, ser julgado apenas por um juiz competente e ter direito a um julgamento justo com a oportunidade de apelação. É um direito previsto na Constituição Federal (art. 5º, XXXV).

O direito de agir depende do tipo de ação penal, existem três tipos de ações penais: ação penal privada, ação penal pública incondicionada e ação pública condicionada.

A ação penal pública incondicionada é movida pelo Ministério Público e não requer o consentimento ou envolvimento da vítima ou de qualquer outro terceiro. Esse tipo de ação é a regra padrão no sistema jurídico brasileiro e é usado quando a lei é omissa sobre uma ação legal em caso de tomada. A primeira parte do artigo 24 do Código de Processo Penal Brasileiro (CPP) afirma que, nos casos de crimes de ação pública, o Ministério Público é responsável por iniciar uma ação judicial. No entanto, o segundo parágrafo do mesmo artigo especifica que nos casos em que um crime for cometido contra os interesses da União, do Estado ou do Município, a ação judicial deve ser pública, independentemente do tipo de crime cometido.<sup>60</sup>

De outra forma, a ação penal pública condicionada envolve uma ofensa à privacidade da vítima, a lei exige que ela só possa ser executada se a vítima ou seu representante legal der permissão, o que é tecnicamente chamado de “representação”, essa permissão também pode ser dada na forma de uma solicitação do Ministro da Justiça, que é uma decisão política. A representação não vincula o MP a oferecer denúncia só ele é o legitimado para oferecer a denúncia, tendo em vista que ainda se trata de uma ação penal pública.<sup>61</sup>

Por último, a ação penal privada ocorre quando a vítima de um crime tem o direito de iniciar uma ação judicial contra o autor do crime, em vez de depender apenas do estado para processar o caso. Esse direito geralmente é concedido nos casos em que o crime causa danos à privacidade ou à vida pessoal da vítima, o objetivo do processo criminal privado é proteger a vítima de mais danos ou traumas que possam resultar do processo legal, como ter que testemunhar em tribunal ou ser observado em investigação invasiva. Ao permitir que a vítima escolha se quer ou não entrar com uma ação legal, ela tem mais controle sobre sua própria

---

60 TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. Curso de direito processual penal. 12. ed. Salvador: Ed. JusPodivm. 2017, p. 259.

61 TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. Curso de direito processual penal. 12. ed. Salvador: Ed. JusPodivm. 2017, p. 265.

situação e pode evitar estresse ou sofrimento adicional. No processo criminal privado, a vítima se torna um demandante (ou querelante) e o agressor se torna o réu (ou querelado).<sup>62</sup>

Sendo assim, o estelionato simples, em regra, é crime de ação penal pública condicionada (art. 171, § 5º, do CP), diferente do estelionato previdenciário que é ação penal pública incondicionada, tendo em vista que o agente passivo é a união (art. 171, § 5º, I, do CP), dando legitimidade apenas ao Ministério Público Federal para propor a ação.

Nesse caso, a denúncia feita pelo MPF precisa ter todos os requisitos previstos em lei (art. 395, do CPP), senão será rejeitada pelo juiz:

Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando: (Redação dada pela Lei nº 11.719, de 2008).

I - for manifestamente inepta; (Incluído pela Lei nº 11.719, de 2008).

II - faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal; ou (Incluído pela Lei nº 11.719, de 2008).

III - faltar justa causa para o exercício da ação penal.

Aprofundando os termos, Nestor Távora e Rosmar Alencar classificam e definem cada condição da seguinte maneira:

(a) Interesse de agir: materializa-se no trinômio necessidade, adequação e utilidade. Deve haver necessidade para bater as portas do judiciário no intuito de solver a demanda, através do meio adequado, e este provimento deve ter o condão de trazer algo de relevo, útil ao autor.

(b) Legitimidade (*legitimitas ad causam*): nas lições de Alfredo Buzaid, é a pertinência subjetiva da ação. Mirabete esclarece que "a ação só pode ser proposta por quem é titular do interesse que se quer realizar e contra aquele cujo interesse deve ficar subordinado ao do autor".

(c) Justa causa: a ação só pode ser validamente exercida se a parte autora lastrear a inicial com um mínimo probatório que indique os indícios de autoria, da materialidade delitativa, e da constatação da ocorrência de infração penal em tese (art. 395, III, CPP). É o *fumus commissi delicti* (fumaça da prática do delito) para o exercício da ação penal. Como a instauração do processo já atenta contra o *status dignitatis* do demandado, não se pode permitir que a ação seja uma aventura irresponsável, lançando-se no polo passivo, sem nenhum critério, qualquer pessoa.

(d) Condições específicas: algumas espécies de ação penal, além das condições supracitadas, comuns a todas as ações, exigem ainda a presença de condições específicas, a exemplo da representação da vítima ou da requisição do Ministro da Justiça, cabíveis nas infrações públicas condicionadas, e sem as quais o direito de ação não pode ser exercido. Assim, teríamos as condições genéricas das ações penais,

---

62 TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. Curso de direito processual penal. 12. ed. Salvador: Ed. JusPodivm. 2017, p. 271.

quais sejam, legitimidade, interesse, e justa causa, e as condições específicas, é dizer, as condições de procedibilidade e as condições específicas constitucionais, legais e jurisprudenciais, albergadas, expressa ou implicitamente, nos incisos II e III do art. 395 do CPP.

(e) Condições objetivas de punibilidade: são condições necessárias para o exercício do *jus puniendi*, aferidas em momento subsequente à instauração do processo. No caso, nada impede que a ação penal seja exercida validamente, diante da presença das condições gerais e específicas para seu ajuizamento.

(f) Condições de prosseguibilidade: esta seria uma condição para a continuidade da ação já deflagrada. Ex.: nos crimes inafiançáveis de competência do Júri, após a pronúncia, o processo só prosseguia após a intimação pessoal do réu daquela decisão. Enquanto isto não ocorria, o feito ficava paralisado. Era a crise de instância, pela pendência de um ato processual sem o qual o processo não podia prosseguir.<sup>63</sup>

Após a denúncia, ação penal possui algumas fases como o julgamento e alegações finais, até chegar na sentença e na fundamentação do juiz, para a condenação ou absolvição do servidor público.

Um das maiores dificuldades é comprovar o dolo do servidor público nessas participações de fraudes previdenciárias, o dolo é definido no próprio Código Penal: Art. 18 – Diz-se o crime: I – doloso, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo.”

Sendo assim, com a ausência de provas não é possível a condenação do Servidor e ele será absolvido, como prevê o CPP: “Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça: VII – não existir prova suficiente para a condenação.”

Ressalta que os réus do estelionato previdenciário não são só acusados de estelionato previdenciário (art. 171, parágrafo 3º do CP) e inserção de dados falsos (art. 313-A do CP), eles podem ser processados em processos distintos por corrupção ativa e passiva e improbidade administrativa. Contudo, não responderão pela falsificação, pois a falsificação é o meio para o cometer os tipos penais.

Portanto, o juiz ao proferir a sentença analisará todas as provas elaboradas durante o processo administrativo e o inquérito policial que foram submetidas ao contraditório e à ampla defesa durante a fase probatória do processo.

---

63 TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. Curso de direito processual penal. 12. ed. Salvador: Ed. JusPodivm. 2017, p. 249, 251, 252, 254, 255.

### 4.3 Valor probatório dos indicativos de irregularidade para condenação do servidor público

Como já foi dito, as provas são imprescindíveis para fazer o convencimento do juiz ao proferir a sentença condenatória, porém a maior questão discutida aqui é acerca da condenação do servidor público com base nos indicativos de irregularidades. Isto é, o valor probatório que os documentos e que vieram do processo administrativo tem nessa fase.

Sendo assim, o dolo é necessário na conduta, o objetivo das provas é demonstrar que o servidor cometeu o delito de forma consciente e voluntária. Contudo, ele pode alegar que os delitos aconteceram sem sua consciência, e os indicativos de irregularidade não passam de sua negligência.

Por esse lado, em casos de associação criminosa grande parte dos servidores é investigada por outras fraudes, a primeira investigação pode levar seu arquivamento no próprio inquérito policial, pela falta de provas, pois existe uma dificuldade de comprovar a ligação do servidor com os intermediários e falsários. E em razão de surgirem outras fraudes, o arcabouço probatório vai aumentando, pois o surgimento de novos casos com processo administrativo e as vezes com a demissão do servidor, pode ser prova o suficiente para o convencimento do juiz acerca da autoria e materialidade. Dessa forma trata a jurisprudência do STJ:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PENAL E PROCESSO PENAL. RÉU CONDENADO PELA PRÁTICA DO CRIME DE INSERÇÃO DE DADOS FALSOS EM SISTEMA DE INFORMAÇÕES. ART. 313-A DO CÓDIGO PENAL. PLEITO DE RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO, PELA CORTE REGIONAL, DO DISPOSTO NO ART. 171, § 3º, DA LEI PENAL. PRETENSÃO AO REVOLVIMENTO FÁTICO-PROBATÓRIO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 7 E 211 AMBAS DO STJ. PEDIDO DE AFASTAMENTO DA REPARAÇÃO DE DANOS FIXADA NA SENTENÇA. SÚMULA 284/STF. PARECER PELO CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DO AGRAVO.

**VIII - Autoria suficientemente comprovada com o uso da senha funcional para concessão dos benefícios indevidos, a grande quantidade de concessões irregulares conduzidas pelo réu e a capacidade dos sistemas corporativos indicarem as origens das inserções de dados falsos.** [...] De fato, inseriu informação falsa no sistema do INSS, lançando mão da autorização, necessariamente presente em função do cargo, que possibilitava o acesso ao sistema e o cadastro de dados de beneficiários. E ao fazê-lo, restou demonstrada sua intenção de, ao mesmo tempo, garantir vantagem para si ou para outrem e de causar prejuízo inquestionável à Previdência Social. Como é sedimentado nesta Turma, em delitos cometidos por funcionário

público contra o INSS nos quais o agente é responsável por fraudar o sistema, aplica-se o art. 313-A do CP. E o que se extrai do seguinte julgado: [...] além disso, não assiste razão ao argumento de que o réu carecia de autorização para realização do ato. Em seguida, a defesa alega que a acusação não foi capaz de demonstrar o elemento subjetivo do injusto, isto é, não apresentou material probatório que indicasse o especial fim de agir do autor, consubstanciado na intenção de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou de causar dano ao INSS. Da mesma forma, não há razão para que esta alegação se sustente. De fato, restou provado pelo supramencionado Relatório Conclusivo nº 330/2011, de elaboração da própria autarquia, que as concessões indevidas geraram prejuízo de RS 12.561.95 (fl. 311). Assim, ainda que o Parquet não tenha sido capaz de indicar o destino desta quantia, é nítido que foi causado efetivo dano aos cofres previdenciários. Além disso, é também inquestionável que algum indivíduo obteve vantagem a partir desse benefício irregular, o qual só foi viabilizado pela conduta delituosa do acusado. Portanto, está configurado o tipo subjetivo. Também não se confirma a alegação de insuficiência de provas a suportar a autoria e o dolo na conduta delituosa. Primeiramente, **a materialidade do crime pode ser conferida a partir do Relatório Conclusivo nº 330/2011 (fls. 307/312), que aponta a existência de diversos elementos indicativos da irregularidade da concessão de Amparo Social ao Idoso (LOAS) realizada pelo réu em benefício de Elói de Carvalho. Na verificação, encontrou-se inconsistência nos dados cadastrais do beneficiário, já que seu CPF constava como suspenso e suas informações eram conflitantes com as presentes no cadastro do NIT e nos sites de órgãos como o TSE e o DETRAN. Ademais, a concessão foi feita em lapso temporal extremamente curto, de cerca de 2 (dois) segundos, e não havia agendamento para consulta ou processo físico em nome do beneficiário.** Tentou-se, ainda assim, intimá-lo para depoimento em sede policial em reiteradas oportunidades (fl. 400), sem sucesso algum. Concluiu-se, portanto, que se tratava de pessoa física fictícia, em benefício da qual foi concedida a quantia total de R\$ 12.561,95 (fl. 311). **Este conjunto probatório indicaria uma possível necessidade de responsabilização do servidor que deu azo ao cadastro falso no sistema.** É parte inquestionável das atribuições funcionais do servidor público responsável pela concessão de um benefício a exigência de que atue com diligência. Em interrogatório judicial, as testemunhas DANIEL (mídia audiovisual - fl. 248) e, especialmente, ALESSANDRO CHIERICI DA SILVA (mídia audiovisual - fl. 328), **servidores que apuraram o caso em âmbito administrativo, deixam claro que havia outros processos concessórios muito similares ao enfrentado no presente processo penal, todos eles conduzidos pelo acusado. Estes apresentavam os mesmos problemas - por exemplo, a falta de agendamento no sistema, a ausência de processo administrativo físico e a inconsistência dos dados pessoais do beneficiário - e demonstravam um mesmo modus operandi, levando à conclusão ainda mais nítida de que todos estes benefícios teriam sido concedidos pelo réu.** (STJ - AREsp: XXXXX RJ XXXXX/XXXXX-2, Relator: Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, Data de Publicação: DJ 03/08/2018)

Os indicativos de irregularidade se tornam necessário, pois é através dele que é identificado o *modus operandi* do servidor público, distinguindo da mera negligência.

Certamente nenhum indicativo de irregularidade possui individualmente valor probatório o suficiente para condenar um servidor público, mas o conjunto deles juntamente com os meios de provas realizados durante o Inquérito Policial e a fase probatória da ação penal, como aquelas que foram citadas neste capítulo servem como fundamento na sentença condenatória. Assim, o Tribunal Regional Federal da 2<sup>o</sup> região cita em suas fundamentações os indicativos de irregularidades:

PENAL. CRIME DE INSERÇÃO DE DADOS FALSOS EM SISTEMA DE INFORMAÇÃO. ART. 313-A DO CP. MATERIALIDADE E AUTORIA DELITIVAS PRESENTES. DOLO CONFIGURADO. DOSIMETRIA DA PENA PROPORCIONAL ÀS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO. INCABÍVEL APLICAÇÃO DE OFÍCIO DO ART. 387, IV. APELAÇÃO CRIMINAL PARCIALMENTE PROVIDA. 1 - A denúncia imputou à ré a inserção de dados falsos no sistema informatizado do INSS, com o objetivo de conceder benefícios previdenciários a segurados que não faziam jus a esses benefícios, tipo previsto no art. 313-A. 2 - Os benefícios previdenciários foram concedidos com base em informações falsas inseridas no sistema sem que os titulares dos referidos benefícios preenchessem os requisitos legais para tanto. Materialidade comprovada pelos elementos dos autos. 3 - Há provas suficientes da autoria da acusada e de que as irregularidades **narradas não constituíram apenas negligência da mesma no exercício de suas funções, mas apontam para o dolo na concessão de benefícios fraudulentos.** 4 - Redução da pena privativa de liberdade pela desconsideração de 1 (uma) circunstância desfavorável de que trata o art. 59 do CP, uma vez que a condição de servidor autorizado do INSS faz parte da própria elementar do tipo do art. 313-A do CP, existindo o mesmo grau de reprovação na prática da conduta, quer se trate de um funcionário recém empossado, quer se trate de um servidor com mais de 20 anos de carreira. Assim, tal condição pessoal da ré não pode se traduzir em circunstância judicial desfavorável. 5 - Determinada a exclusão do dano mínimo, tendo em vista que o entendimento jurisprudencial atual do STJ é da necessidade de pedido expresso da vítima ou do Ministério Público pela reparação do dano, não podendo o juiz decretá-lo de ofício. 6 - Apelação da defesa parcialmente provida. **I A C O R D Ã O** Vistos e relatados estes autos, em que são partes as acima indicadas, DECIDE a Segunda Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2<sup>a</sup> Região, por unanimidade, DAR PARCIAL PROVIMENTO à apelação criminal, nos termos do Relatório e Voto, constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Rio de Janeiro, 17 de abril de 2018. SIMONE SCHREIBER DESEMBARGADORA FEDERAL 2

(TRF-2 - Ap: XXXXX20104025102 RJ XXXXX-11.2010.4.02.5102, Relator: SIMONE SCHREIBER, Data de Julgamento: 24/04/2018, VICE-PRESIDÊNCIA)

A materialidade restou patente. Há, nos autos, **farta prova documental e oral a respeito**, vejamos:

Os documentos oriundos da auditoria do INSS (fls. 08/59), cujo relatório se encontra às fls. 55/57, dão conta que LUIZ FRANCISCO não possuía, nem o vínculo empregatício informado com a COOPERATIVA AGRÍCOLA DE COTIA, nem o tempo de contribuição individual lançado para a concessão do benefício.

Aliás, embora tenha sido lançado o período de contribuição individual de 01/04/1977 a 08/10/1999, sequer foi identificado o titular da inscrição de contribuinte individual informada (fls. 19/20). Em nome do segurado, na verdade, só estavam demonstradas três contribuições nessa qualidade.

Em interrogatório judicial (fls. 384/385), LUIZ FRANCISCO disse ter trabalhado na COOPERATIVA AGRÍCOLA DE COTIA, juntando declaração da COOPERATIVA (fl. 391) atestando que lá trabalhou de 03/02/1971 a 24/01/1975.

Com efeito, a cópia da sua CTPS, à fl. 125, dá conta que o vínculo empregatício se deu exatamente no período constante da aludida declaração.

Todavia, admitiu não ter contribuído como autônomo, sendo certo que, para a concessão do benefício, foram inseridos mais de 22 (vinte e dois) anos de contribuição individual.

**Outro indicativo da irregularidade** do benefício é que LUIZ FRANCISCO nasceu em São Paulo e lá residia, mas requereu o benefício em Rio Bonito/RJ, na época em que inúmeras fraudes contra o INSS foram praticadas naquele posto.

Apesar de ter dito que efetuou o requerimento em Rio Bonito/RJ porque morava em São Paulo, mas trabalhava no Rio de Janeiro, a cópia da CTPS de fl. 153 dá conta que, à época do requerimento, outubro de 1999, não havia qualquer vínculo empregatício. Vale dizer, o acusado não foi capaz de revelar por que requereu o benefício naquela localidade.

Inclusive, forneceu falso endereço ao INSS, pois, intimado para apresentar defesa administrativa perante a autarquia, a correspondência foi devolvida pelos Correios (fls. 24 e 31).

A materialidade e a autoria do beneficiário e da servidora que concedeu o benefício restaram patentes. Há, nos autos, farta prova documental e oral a respeito. Conforme se vê dos relatórios da auditoria do INSS, da Polícia Federal, segundo os quais, foi concedido, pela servidora pública, benefício de aposentadoria por tempo de serviço ao corréu, sem que houvesse comprovação de tempo de contribuição decorrente do exercício de atividade laboral, bem como, recolhimentos de contribuições previdenciárias - contribuinte individual.

(Tribunal Regional Federal da 2ª Região TRF-2: XXXXX-42.2002.4.02.5107 XXXXX-42.2002.4.02.5107)

A diligência é um dever do servidor público, deixar passar documentos falsos não caracteriza o seu dolo, apesar da ligação do sistema do INSS com outros sistemas

governamentais, mas quando esses documentos carregam forte indícios de falsificação, pois sua veracidade não é comprovada, ou quando a maioria dos benefícios concedidos por ele não possuem a devida documentação, não há do que falar de negligência e sim do devido dolo de cometer crimes para obtenção de vantagem ilícita, juntamente com outros agentes.

Portanto, conclui que o conjunto de indicativos de irregularidades possui valor probatório para que o servidor do INSS seja condenado pelo crime previsto no 313-A, e com o conjunto de ações tomadas pela Polícia Federal e o Ministério Público Federal, como a quebra de sigilo telefônico e bancário, colaboração premiada e outros, alavanca o valor probatório dos indicativos de irregularidades, possibilitando também a condenação por outros crimes como corrupção passiva e lavagem de dinheiro.

## 5 CONCLUSÃO

O trabalho apresentou a perspectiva do crime de fraude previdenciárias nas três áreas, previdenciária, administrativa e penal. O quanto o esse crime prejudica a sociedade em geral, como funciona o processo administrativo para o encerramento do benefício irregular, como agem os grupos criminosos e a importância das provas na condenação, principalmente dos indicativos de irregularidade para condenar o servidor público.

O objetivo geral foi alcançado ao examinar os crimes previdenciários a luz do Código Penal, analisando a atuação de associações e organizações criminosas e a importância do servidor público para a concretização das grandes fraudes, assim como os específicos com a exposição do processo administrativo para localizar fraudes, estabelecimento dos indicativos de irregularidades, análise de como os indicativos de irregularidades contribuem para o descobrimento da participação do servidor público nas fraudes previdenciárias, indicação do dolo ou culpa dos servidores nas fraudes, demonstração do valor probatório dos indicativos de irregularidades no processo criminal e exemplificação de decisões que sustentaram o valor probatório dos indicativos de irregularidades.

Nesse sentido, foi considerado que apesar da abertura de uma defesa partindo do servidor federal, para excluir a possibilidade do dolo, com a insuficiência de valor probatório dos documentos que são apontados como indicativos de irregularidades, os meios de prova possibilitam uma vista ao caso concreto, conseguindo apontar a intenção e os resultados alcançados pelo servidor. Com isso, a quebra de sigilo se torna fundamental, comprovando em grandes partes a ligação do servidor com os demais agentes.

Ante o exposto, o trabalho concluiu que os indicativos de irregularidades possuem natureza administrativa, mas quando submetidos ao princípio da ampla defesa e do contraditório têm natureza jurídica e quando há um conjunto deles o seu valor probatório é o suficiente para a condenação do servidor público.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, Vitor. PF faz operação contra fraudes previdenciárias no Rio. **Agência Brasil**, 07 jul. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-07/pf-faz-operacao-contra-fraudes-previdenciarias-no-rio>. Acesso em: 16 mar. 2023.

AGOSTINHO, Theodoro Vicente; ALCÂNTARA, Marcelino Alves. **Crimes previdenciários**. São Paulo, Editora Conjur, 2022.

ARANHA, Adalberto de Camargo. **Da prova no Processo Penal**. São Paulo: Saraiva, 1999.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Crimes Federais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Investigação pelo ministério público**. Argumentos contrários e a favor. A síntese possível e necessária. Rio de Janeiro. 2004.

BONFIM, Eugenio Mougenot. **Curso de processo penal**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto lei n. 3689 de 3 de outubro de 1941. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em 03 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Código Penal**. Decreto lei n. 2848 de 7 de dezembro de 1940. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em 03 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em 03 de outubro de 2022.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em 08 de março de 2023.

CAMARGO, Felipe Feliman. **O valor probatório do inquérito policial**. 2006. Monografia – Curso de Direito – Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina, 2006.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

CRUXEN, Letícia. **Crime Organizado no Brasil: Apontes Sociológicos**. São Paulo, Editora Telha, 2020.

DAL BIANCO, Dânae. **Princípios constitucionais da previdência social**. São Paulo: LTr, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DOCUMENTOS – Trabalhador rural. **Gov.br**, 12 mai. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/saiba-mais/seus-direitos-e-deveres/atualizacao-de-tempo-de-contribuicao/documentos-originais-para-comprovacao-de-tempo-de-contribuicao/documentos-trabalhador-rural>. Acesso em: 09 mar. 2023.

FONSECA, Cibele Benevides Guedes. **Colaboração premiada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

FORÇA-TAREFA Previdenciária. **Gov.br**. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/forca-tarefa>. Acesso em: 15 mar. 2023.

FRANCELINO, Laís Lopes. O emprego de fraude na concessão do Benefício de Prestação Continuada e seu enquadramento na esfera criminal. **JusBrasil**, 2022. Disponível em: <https://laislopesfrancelino.jusbrasil.com.br/artigos/1306846335/o-emprego-de-fraude-na-concessao-do-beneficio-de-prestacao-continuada-e-seu-enquadramento-na-esfera-criminal>. Acesso em: 08 mar. 2023.

FRAUDE milionária em benefícios assistenciais é descoberta no ES. **Gov.br**, 28 de set. de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/noticias-e-conteudo/previdencia/2022/abril/fraude-milionaria-em-beneficios-assistenciais-e-descoberta-no-es>. Acesso em: 09 mar. 2023.

GONÇALVES, Eric Francis de Matos. **A prova no Direito Penal**. Iguatu: Quipá Editora, 2021.

GRECO, Rogério. **Organização Criminosa**. 2. São Paulo, Editora Impetus, 2019.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Penal: parte especial**, v. III. 7ª edição.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Jurídico**. 2 ed. São Paulo: Rideel, 1998.

HABIB, Gabriel. **Associação Criminosa - Sentido e Validade dos Crimes Associativos**. 2a. São Paulo, Editora Método, 2020.

HUNGRIA, Nelson Hoffbauer. **Comentário ao Código Penal**. Rio de Janeiro, 1983, v. 1.

\_\_\_\_\_. **Fraude Penal**. Rio de Janeiro, Est. Graphico, 1932.

INSTITUCIONAL. **Gov.br**, 10 mai. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/instituto-nacional-do-seguro-social>. Acesso em: 11 mar. 2023.

INSTITUTO Nacional do Seguro Social. **Manual do Monitoramento Operacional de Benefícios – Apuração de Indícios de Irregularidades / Instituto Nacional do Seguro Social**. - Brasília, 2014.

JIMENE, Camilla do Vale. **O valor probatório do documento eletrônico**. São Paulo, Sicurezza, 2010.

JÚNIOR, José Paulo Baltazar. **Crimes federais**. 11a. São Paulo, Editora Saraiva, 2014.

LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2018.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 9a ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MALATESTA, Nicola Framarino. **A Lógica das Provas em Matéria Criminal**. Tradução: J. Alves de Sá. – 1. Ed. – Portugal, 2022.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Os crimes previdenciários no código penal**. São Paulo, LTR, 2007.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de direito processual penal**. 2. editora Campinas; Millennium, 2003.

MASSON, Cleber; MARÇAL, Vinícius. **Crime Organizado**. 6. São Paulo, Editora Método, 2022.

MATIDA, Janaina; HERDY, R. **As inferências probatórias: compromissos epistêmicos, normativos e interpretativos**. In: José Eduardo Cunha. (Org.). *Epistemologias críticas do direito*. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. São Paulo: Malheiros, 2008.

NASCIMENTO, André. PF prende suspeitos de fraudar INSS usando nomes de pessoas falecidas e fictícias no PI e MA. **G1**, 10 mar. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2023/03/10/pf-prende-suspeitos-de-fraudar-inss-usando-nomes-de-pessoas-falecidas-e-ficticias-no-pi-e-ma.ghtml>. Acesso em: 14 mar. 2023.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Organização Criminosa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

\_\_\_\_\_. **Provas no Processo Penal**. 5a. Ed. Forense. São Paulo. 2022.

OPERAÇÃO em Alagoas prende 14 pessoas. **IPRC**, São Paulo, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://www.iprc.sp.gov.br/operacao-em-alagoas-prende-14-pessoas/>. Acesso em: 03 out. 2022.

OPERAÇÃO em Pernambuco prende cinco pessoas por fraude previdenciária. **Gov.br**, 28 fev. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/noticias-e-conteudo/previdencia/2023/fevereiro/operacao-em-pernambuco-prende-cinco-pessoas-por-fraude-previdenciaria>. Acesso em: 09 mar. 2023.

PF combate esquema que rendeu R\$ 9 milhões para fraudadores do INSS, em Alagoas. **Diário do Poder**, São Paulo, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://diariodopoder.com.br/brasil-e-regioes/pf-combate-esquema-que-rendeu-r-9-milhoes-a-fraudadores-do-inss-em-alagoas/9>. Acesso em: 03 out. 2022.

PF deflagra Operação Bússola para combater fraudes na aposentadoria rural no Piauí. **Gov.br**, 30 set. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/11/pf-deflagra-operacao-bussola-para-combater-fraudes-na-aposentadoria-rural-no-piaui>. Acesso em: 09 mar. 2023.

POLÍCIA Federal deflagra operação contra fraudes na Previdência em AL. **G1**, Alagoas, 15 de dez. de 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2015/12/policia-federal-deflagra-operacao-contras-fraudes-na-previdencia-em-al.html>. Acesso em: 03 out. 2022.

POLÍCIA Federal em Alagoas faz operação para combater fraudes contra a Previdência Social. **G1**, Alagoas, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2019/12/12/policia-federal-em-alagoas-faz-operacao-para-combater-fraudes-contras-a-previdencia-social.ghtml>. Acesso em: 03 out. 2022.

REIS, Alexandre Cebrian Araújo. **Direito Processual**. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, Eduardo Araujo da. **Organizações Criminosas – Aspectos penais e processuais da lei n° 12.850/13**. São Paulo: Atlas, 2014.

SILVA, Germano Marques da. **Curso de processo penal**. 2a ed., v. III.

SOUZA, Nelson Bernardes de. **Ilícitos Previdenciários: Crimes sem pena?** Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1495>. Acesso em: 03 fev. 2023.

TARUFFO, Michel. **A prova**. 1. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal**. 12. ed. Salvador: JusPodivm. 2017.

VIANA, Elton. **Combate eficiente à fraude**. Brasília, Ministério Público do Trabalho, 2013.

ZANLUCA, Pietro Carlo Stringari. **A infiltração policial nas Organizações Criminosas: uma abordagem sob a ótica do princípio da proporcionalidade**. Florianópolis: Habitus, 2017.