

TC 007.692/2016-1

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade responsável: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Responsáveis: Maria das Dores Silvestre (CPF 346.529.304-53); Damião Beltrão Ferreira: (CPF 659.372.104-25); Fernando dos Santos (CPF 015.803.434-14); Fernando Feitosa (CPF 015.632.074-60); Fernando Lima (CPF 015.643.214-52); Firmino de Melo (CPF 015.632.084-31); Francisca Alves (CPF 015.618.564-44); Francisca dos Santos (CPF 015.652.604-22); Francisca dos Santos (CPF 015.811.014-57); Francisca Marques da Cruz (CPF 015.991.664-02); Francisca Vieira da Cunha (CPF 015.874.364-42).

Advogado ou procurador nos autos: não há.

Proposta: Preliminar. De citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor da ex-servidora daquele Instituto, Maria das Dores Silvestre, e do Sr. Damião Beltrão Ferreira, terceiro não pertencente ao quadro da Autarquia, e, também, de diversos segurados, referente à concessão irregular de benefícios previdenciários, através da inserção de dados inverídicos, conforme apurado no Processo Administrativo Disciplinar 35001.000421/2010-95, de 20/7/2010 (peça 1, p. 16-89), assim como no Relatório da Sentença da Ação Penal 2008.80.01.000390-7, de 2/4/2009 (peça 1, p. 124-130 e peça 2, p. 1-122).

2. A instauração da tomada de contas especial foi materializada pelo prejuízo causado na concessão/manutenção de benefícios previdenciários fraudulentos em que a aludida servidora foi a responsável pelos atos de concessão de diversos benefícios de Amparo Social ao Idoso, na Agência da Previdência Social de São Miguel dos Campos/AL, por meios ilícitos.

HISTÓRICO

3. As fraudes foram comprovadas pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD), cujo relatório final foi emitido em 20/7/2010 (peça 1, p. 16-89) e concluiu pela penalidade de demissão à Sra. Maria das Dores Silvestre. A comprovação das fraudes baseou-se, também, no Relatório da Sentença da Ação Penal, o qual aplicou à ré [Maria das Dores Silvestre] a pena de dezesseis anos, nove meses e vinte dias de reclusão em regime inicialmente fechado e pena de multa de 621 dias-multa (peça 2, p. 89-91).

4. Em ambos os documentos supracitados estão detalhados os meios e os métodos utilizados pelos responsáveis apontados para concessão de benefícios por meio de fraudes.

5. Sobre o esquema montado para fraudar a Previdência Social, está registrado no Relatório Final da Corregedoria Regional do INSS, tendo por base informação constante do Inquérito Policial DPF 283/2007, que a fraude se dava da seguinte forma (peça 1, p. 16-18):

1.3. (...) existe a acusação de que a servidora Maria das Dores Silvestre faz parte de uma organização criminoso, tendo sido inclusive denunciada pelo Ministério Público, como sendo o membro responsável pela inserção de dados falsos no sistema informatizado do INSS.

1.4. O Despacho nº 87/2009, que faz referência à concessão irregular de Amparo Social ao Idoso nº 88/519.61.432-9, da beneficiária Bárbara da Costa, também na APS/São Miguel dos Campos/AL, sob a responsabilidade da mesma servidora, traz a informação de que ela teria utilizado documentos falsos para conceder o benefício, com o intuito de se beneficiar e favorecer a quadrilha que fazia parte.

(...)

3.2.1. (...), decorrente da investigação desenvolvida pela Polícia Federal, na denominada “Operação Bengala”, onde foi descoberto a existência de um esquema de fraude contra a Previdência Social, apuração realizada com a colaboração da APE/GR/SE/MPS – Assessoria de Pesquisa Estratégica e de Gerenciamento de Risco. Para melhor compreensão, passamos a descrever, em breves palavras, a forma de atuação dos fraudadores e o envolvimento da servidora do INSS, na prática de irregularidades. Consta do Relatório da Polícia Federal (...), que a fraude se dava da seguinte maneira: Damião Beltrão Ferreira, auxiliado por algumas pessoas, obtinha Certidão de Nascimento ideologicamente falsas, contando com a participação de titulares de Cartórios. De posse dessa Certidão, eram obtidos os demais documentos, também ideologicamente falsos (CPF e CTPS), contando, para tanto, com a participação de servidores públicos dos Correios, de Prefeitura e da Receita Federal. Estando de posse desses documentos, o senhor Damião e seus auxiliares providenciavam os formulários utilizados para a obtenção de benefícios no INSS, de modo que, em seguida, os mesmos eram repassados para a servidora Maria das Dores Silvestre, lotada na Agência em São Miguel dos Campos/AL, para a inserção de dados nos sistemas do INSS, materializando assim, a concessão irregular da espécie Amparo Social ao Idoso.

3.2.2. Concedido o benefício, o senhor Damião e seus auxiliares agenciavam pessoas idosas para comparecerem à Agência bancária, para cadastramento de senha do benefício e saque do primeiro pagamento. Em contrapartida, essas pessoas recebiam gratificações em dinheiro, repassando em seguida os cartões com a respectiva senha ao senhor Damião, que continuava recebendo as mensalidades, inclusive fazendo empréstimos consignados em instituições financeiras. (...)

3.2.3. Pelo que foi investigado pela Polícia Federal, esses benefícios eram concedidos sem a presença dos requerentes, uma vez que na maioria dos casos eles simplesmente não existiam, enquanto que uma outra quantidade foi concedida com documentos de pessoas efetivamente existentes, porém estas não compareciam à Agência do INSS, pois tudo era feito às escondidas e de forma irregular pela servidora Maria das Dores Silvestre.

6. Na apuração da responsabilidade, a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar concluiu por manter as acusações contra a servidora Maria das Dores Silvestre, em relação às irregularidades que envolveram a habilitação e a consequente concessão de diversos benefícios previdenciários, por transgressão ao preceituado nos incisos II, IX e XII do art. 117 e no inciso IV do art. 132, todos da Lei 8.112/1990, propondo a penalidade de demissão da indiciada (peça 1, p. 88).

7. De acordo com o parecer 01.100.301 – DAGIN/CGAGIN/AUDGER/INSS, de 20/01/2016, emitido pela Auditoria Interna do INSS sobre o processo de TCE (peça 3, p. 356-358):

3.1.1. Da avaliação do processo pela Consultoria Jurídica – CONJUR, por meio do PARECER/CONJUR/MPS nº 498, de 23/09/2010, foram mantidas as acusações, concluindo pela aplicação da penalidade de demissão, com fundamento no artigo 134 c/c inciso IX do artigo 117, por força do artigo 132, inciso XIII, e com os efeitos do artigo 117, IX, com os efeitos do art. 137, caput, todos da Lei 8.112, de 11/12/1990 (fls. 44/55). [Peça 1, p. 90-112]

3.1.2. O Ministro de Estado da Previdência Social, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o que consta no Processo nº 35001.000421/2010-95 e no PARECER/CONJUR/MPS/Nº 498/2010, resolveu publicando a Portaria nº 453, de 24/09/2010, aplicar a penalidade de demissão à servidora Maria das Dores Silvestre, matrícula nº 0.880.033, sendo o ato publicado no Diário Oficial da União em 27/09/2010, à seção 2, página 37 (fl. 57). [Peça 1, p. 116]

8. No tocante à responsabilização de terceiros estranhos aos quadros do INSS que integram a organização criminosa, a Comissão da TCE buscou elementos de provas de participação de cada um

dos seus integrantes na Ação Penal 2008.80.01.000390-7, a qual apontou Damião Beltrão Ferreira, como líder da organização, conforme se depreende de alguns trechos extraídos do referido processo de Ação Penal, mais precisamente da sentença exarada pelo Juiz Federal da 8ª Vara Federal em Alagoas, *verbis* (peça 2, p. 6, 9, 16 e 87):

Segundo a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, as provas carreadas aos autos demonstrariam que o denunciado DAMIÃO construiu uma rede de contatos espalhados pelo Estado de Alagoas, com a finalidade de perpetrar com habitualidade delitos de estelionato contra a Previdência Social.

De acordo com a denúncia apresentada, depreende-se que os réus se dividiram em seis grupos que agiam, em tese, paralelamente, e os líderes mais importantes da organização criminosa seriam DAMIÃO BELTRÃO FERREIRA E MARIA DAS DORES SILVESTRE.

(...)

Desta forma, considerando apenas os benefícios que são fraudulentos segundo DAMIÃO e os mencionados nos documentos apreendidos com ele, temos 836 benefícios ilícitamente obtidos pela atuação da quadrilha que ele capitaneava.

(...)

As provas até aqui obtidas são suficientes para imputar a DAMIÃO BELTRÃO a prática do crime de corrupção ativa, tanto em relação a ANTÔNIO CARVALHO PINHO, quanto a PAULO SÉRGIO RODRIGUES DA SILVA e a IDALBERTO SILVA FERREIRA, além das corrupções ativas praticadas em relação à ré MARIA DAS DORES SILVESTRE.

(...)

Entendo configurada, entretanto, a agravante prevista no art. 62, I, do Código Penal, pois DAMIÃO BELTRÃO FERREIRA possuía posição de liderança e destaque na organização. Da prova colhida pode-se concluir que o acusado organizava e dirigia a atuação dos demais integrantes da quadrilha, juntamente com a ré MARIA DAS DORES SILVESTRE.

9. Em virtude do resultado dos trabalhos do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) 35001.000421/2010-95, foi autuado, no âmbito da Gerência Executiva de Maceió, do INSS, em 6/10/2014, o processo de Tomada de Contas Especial 35001.001728/2015-18, para apuração e quantificação dos danos causados ao erário pela ex-agente pública, Sra. Maria das Dores Silvestre em conluio com o terceiro não pertencente aos quadros do INSS, Damião Beltrão Ferreira, bem como pelos beneficiários corresponsáveis/segurados, abaixo identificados, pelos benefícios concedidos de forma irregular, conforme a seguir indicados (peça 3, p. 302, 228 e 238/9):

Responsáveis	CPF nº	Valor Original	Notificação
Maria das Dores Silvestre	346.529.304-53	55.688,31	Peça 2, p. 206, peça 3, p. 234, 304
Damião Beltrão Ferreira	659.372.104-25	55.688,31	Peça 2, p. 204, peça 3, p. 230
Corresponsáveis	CPF nº	----	Notificação
Fernando dos Santos	015.803.434-14	3.952,00	Peça 2, p. 184
Fernando Feitosa	015.632.074-60	8.180,00	Peça 2, p. 186 e peça 3, p. 88
Fernando Lima	015.643.214-52	8.180,00	Peça 2, p. 188
Fernando Morais da Silva	015.646.354-73	8.051,66	Peça 2, p. 190; peça 3, 128
Firmino de Melo	015.632.084-31	8.180,00	Peça 2, p. 192
Francisca Alves	015.618.564-44	8.460,00	Peça 2, p. 194 e peça 3, p. 168
Francisca dos Santos	015.652.604-22	7.946,66	Peça 2, p. 196
Francisca dos Santos	015.811.014-57	3.964,66	Peça 2, p. 198
Francisca Marques da Cruz	015.991.664-02	1.722,66	Peça 2, p. 200, e peça 3, p. 210
Francisca Vieira da Cunha	015.874.364-42	5.102,33	Peça 2, p. 202
SUBTOTAL (A)		63.739,97	-----

10. Dessa forma, foram expedidas notificações de cobrança administrativa para os responsáveis e os corresponsáveis, para apresentarem defesa e/ou recolherem os débitos imputados, porém, como as correspondências foram todas devolvidas por falta de localização dos destinatários, foram efetivadas as notificações por meio de Edital de Notificação publicado no Diário Oficial da União (DOU) (peça 2, p. 230).

11. Os valores dos referidos débitos foram extraídos do Sistema HISCREWEB, e serviram de base para a elaboração dos demonstrativos de débitos que sustentam as cobranças efetuadas aos terceiros e ao agente público apontados no ilícito, conforme a seguir:

11.1. FERNANDO DOS SANTOS – NB: 88/520.253.410-4 (peça 3, p. 58, 68):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 19/4/2007			
Data de cessação do benefício: 31/12/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagt^o	Status
4/2007	152,00	11/6/2007	Pago
5/2007	380,00	11/6/2007	Pago
6/2007	380,00	9/7/2007	Pago
7/2007	380,00	8/8/2007	Pago
8/2007	380,00	11/9/2007	Pago
9/2007	380,00	11/10/2007	Pago
10/2007	380,00	8/11/2007	Pago
11/2007	380,00	10/12/2007	Pago
12/2007	380,00	9/1/2008	Pago
1/2008	380,00	12/2/2008	Pago
2/2008	380,00	7/3/2008	Pago

11.2. FERNANDO FEITOSA – NB: 88/518.240.536-3 (peça 3, p. 70, 86):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 16/10/2006			
Data de cessação do benefício: 1/12/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagt^o	Status
10/2006	175,00	10/11/2006	Pago
11/2006	350,00	5/12/2006	Pago
12/2006	350,00	2/1/2007	Pago
1/2007	350,00	1/2/2007	Pago
2/2007	350,00	1/3/2007	Pago
3/2007	350,00	2/4/2007	Pago
4/2007	380,00	2/5/2007	Pago
5/2007	380,00	1/6/2007	Pago
6/2007	380,00	2/7/2007	Pago
7/2007	380,00	1/8/2007	Pago
8/2007	380,00	3/9/2007	Pago
9/2007	380,00	1/10/2007	Pago
10/2007	380,00	1/11/2007	Pago
11/2007	380,00	3/12/2008	Pago
12/2007	380,00	2/1/2008	Pago
1/2008	380,00	6/2/2008	Pago
2/2008	380,00	5/3/2008	Pago
3/2008	415,00	1/4/2008	Pago
4/2008	415,00	5/5/2008	Pago
5/2008	415,00	2/6/2008	Pago
6/2008	415,00	3/7/2008	Pago

7/2008	415,00	4/8/2008	Pago
--------	--------	----------	------

11.3. FERNANDO LIMA – NB: 88/518.239.481-7 (peça 3, p. 92, 108):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 16/10/2007			
Data de cessação do benefício: 1/11/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
10/2006	175,00	24/11/2006	Pago
11/2006	350,00	7/12/2006	Pago
12/2006	350,00	8/1/2007	Pago
1/2007	350,00	7/2/2007	Pago
2/2007	350,00	7/3/2007	Pago
3/2007	350,00	9/4/2007	Pago
4/2007	380,00	8/5/2007	Pago
5/2007	380,00	8/6/2007	Pago
6/2007	380,00	6/7/2007	Pago
7/2007	380,00	7/8/2007	Pago
8/2007	380,00	10/9/2007	Pago
9/2007	380,00	8/10/2007	Pago
10/2007	380,00	8/11/2007	Pago
11/2007	380,00	10/12/2007	Pago
12/2007	380,00	8/1/2008	Pago
1/2008	380,00	12/2/2008	Pago
2/2008	380,00	7/3/2008	Pago
3/2008	415,00	7/4/2008	Pago
4/2008	415,00	8/5/2008	Pago
5/2008	415,00	9/6/2008	Pago
6/2008	415,00	7/7/2008	Pago
7/2008	415,00	7/8/2008	Pago

11.4. FERNANDO MORAIS DA SILVA – NB: 88/518.419.218-9 (peça 3, p. 110, 126):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 27/10/2006			
Data de cessação do benefício: 1/11/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
10/2006	46,66	13/12/2006	Pago
11/2006	350,00	13/12/2006	Pago
12/2006	350,00	8/1/2007	Pago
1/2007	350,00	7/2/2007	Pago
2/2007	350,00	7/3/2007	Pago
3/2007	350,00	9/4/2007	Pago
4/2007	380,00	8/5/2007	Pago
5/2007	380,00	8/6/2007	Pago
6/2007	380,00	6/7/2007	Pago
7/2007	380,00	8/8/2007	Pago
8/2007	380,00	10/9/2007	Pago
9/2007	380,00	8/10/2007	Pago
10/2007	380,00	8/11/2007	Pago
11/2007	380,00	7/12/2007	Pago
12/2007	380,00	8/1/2008	Pago
1/2008	380,00	11/2/2008	Pago
2/2008	380,00	10/3/2008	Pago
3/2008	415,00	7/4/2008	Pago

4/2008	415,00	9/5/2008	Pago
5/2008	415,00	6/6/2008	Pago
6/2008	415,00	7/7/2008	Pago
7/2008	415,00	5/8/2008	Pago

11.5. FIRMINO DE MELO – NB: 88/518.240.230-5 (peça 3, p. 132, 148):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 16/10/2006			
Data de cessação do benefício: 1/11/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
10/2006	175,00	4/12/2006	Pago
11/2006	350,00	4/12/2006	Pago
12/2006	350,00	3/1/2007	Pago
1/2007	350,00	2/2/2007	Pago
2/2007	350,00	2/3/2007	Pago
3/2007	350,00	3/4/2007	Pago
4/2007	380,00	3/5/2007	Pago
5/2007	380,00	4/6/2007	Pago
6/2007	380,00	3/7/2007	Pago
7/2007	380,00	2/8/2007	Pago
8/2007	380,00	4/9/2007	Pago
9/2007	380,00	3/10/2007	Pago
10/2007	380,00	5/11/2007	Pago
11/2007	380,00	4/12/2007	Pago
12/2007	380,00	3/1/2008	Pago
1/2008	380,00	6/2/2008	Pago
2/2008	380,00	4/3/2008	Pago
3/2008	415,00	2/4/2008	Pago
4/2008	415,00	5/5/2008	Pago
5/2008	415,00	3/6/2008	Pago
6/2008	415,00	2/7/2008	Pago
7/2008	415,00	28/7/2008	Pago

11.6. FRANCISCA ALVES – NB: 88/518.002.691-8 (peça 3, p. 150, 166):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 22/9/2007			
Data de cessação do benefício: 1/11/2007			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
9/2006	105,00	9/11/2006	Pago
10/2006	350,00	9/11/2006	Pago
11/2006	350,00	4/12/2006	Pago
12/2006	350,00	3/1/2007	Pago
1/2007	350,00	2/2/2007	Pago
2/2007	350,00	2/3/2007	Pago
3/2007	350,00	3/4/2007	Pago
4/2007	380,00	3/5/2007	Pago
5/2007	380,00	4/6/2007	Pago
6/2007	380,00	3/7/2007	Pago
7/2007	380,00	2/8/2007	Pago
8/2007	380,00	4/9/2007	Pago
9/2007	380,00	5/10/2007	Pago
10/2007	380,00	5/11/2007	Pago
11/2007	380,00	6/12/2007	Pago

12/2007	380,00	2/1/2008	Pago
1/2008	380,00	6/2/2008	Pago
2/2008	380,00	6/3/2008	Pago
3/2008	415,00	18/4/2008	Pago
4/2008	415,00	7/5/2008	Pago
5/2008	415,00	4/6/2008	Pago
6/2008	415,00	8/7/2008	Pago
7/2008	415,00	6/8/2008	Pago

11.7. FRANCISCA DOS SANTOS – NB: 88/518.514.000-0 (peça 3, p. 172, 188):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 6/11/2006			
Data de cessação do benefício: 1/11/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
12/2006	291,66	23/1/2007	Pago
12/2006	350,00	23/1/2007	Pago
1/2007	350,00	2/2/2007	Pago
2/2007	350,00	2/3/2007	Pago
3/2007	350,00	3/4/2007	Pago
4/2007	380,00	3/5/2007	Pago
5/2007	380,00	4/6/2007	Pago
6/2007	380,00	3/7/2007	Pago
7/2007	380,00	2/8/2007	Pago
8/2007	380,00	4/9/2007	Pago
9/2007	380,00	5/11/2007	Pago
10/2007	380,00	5/11/2007	Pago
11/2007	380,00	5/12/2007	Pago
12/2007	380,00	7/2/2008	Pago
1/2008	380,00	7/2/2008	Pago
2/2008	380,00	3/4/2008	Pago
3/2008	415,00	3/4/2008	Pago
4/2008	415,00	5/5/2008	Pago
5/2008	415,00	4/6/2008	Pago
6/2008	415,00	3/7/2008	Pago
7/2008	415,00	4/8/2008	Pago

11.8. FRANCISCA DOS SANTOS – NB: 88/520.228.710-7 (peça 3, p. 190, 200):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 18/4/2007			
Data de cessação do benefício: 31/12/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
4/2007	164,66	12/6/2007	Pago
5/2007	380,00	12/6/2007	Pago
6/2007	380,00	9/7/2007	Pago
7/2007	380,00	8/8/2007	Pago
8/2007	380,00	11/9/2007	Pago
9/2007	380,00	11/10/2007	Pago
10/2007	380,00	8/11/2007	Pago
11/2007	380,00	10/12/2007	Pago
12/2007	380,00	9/1/2008	Pago
1/2008	380,00	12/2/2008	Pago
2/2008	380,00	7/3/2008	Pago

11.9. FRANCISCA MARQUES DA CRUZ – NB: 88/522.271.109-5 (peça 3, p. 202, 208):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 15/10/2007			
Data de cessação do benefício: 31/12/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
10/2007	202,66	17/12/2007	Pago
11/2007	380,00	17/12/2007	Pago
12/2007	380,00	7/1/2008	Pago
1/2008	380,00	12/2/2008	Pago
2/2008	380,00	6/3/2008	Pago

11.10. FRANCISCA VIEIRA DA CUNHA – NB: 88/521.067.443-2 (peça 3, p. 214, 226):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 2/7/2007			
Data de cessação do benefício: 1/10/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
7/2007	367,33	6/6/2007	Pago
8/2007	380,00	5/9/2007	Pago
9/2007	380,00	3/10/2007	Pago
10/2007	380,00	6/11/2007	Pago
11/2007	380,00	5/12/2007	Pago
12/2007	380,00	26/12/2008	Pago
1/2008	380,00	31/1/2008	Pago
2/2008	380,00	28/2/2008	Pago
3/2008	415,00	31/3/2008	Pago
4/2008	415,00	28/4/2008	Pago
5/2008	415,00	28/5/2008	Pago
6/2008	415,00	26/6/2008	Pago
7/2008	415,00	29/7/2008	Pago

12. O Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 1, p. 16-88) esclarece que foi apurado que a servidora do INSS acima citada concedeu, indevidamente, 339 benefícios da espécie 88 – Amparo Social ao Idoso, utilizando-se, para tanto, de documentos ideologicamente falsos (certidão de nascimento, Registro de Identidade, CPF, declarações, etc.) preparados mediante ação de falsificadores, com pleno conhecimento por parte da servidora (item 4.2, inciso 2, alínea “f”, da peça 1, p. 56-64).

13. De acordo com o relatório da Tomada de Contas Especial, a TCE instaurada no âmbito da Gerência Executiva do INSS/AL decorre, em parte, das irregularidades apuradas no PAD e em desfavor da ex-servidora, sra. Maria das Dores Silvestre, bem como dos elementos probatórios contidos na Ação Penal 2008.80.01.000390-7, a qual apontou que a ex-servidora (peça 3, p. 322-323 e 331-332):

14. (...) atuava como integrante de uma verdadeira “quadrilha de fraudadores”, em parceria com Damião Beltrão Ferreira que chefiava todo o bando que fraudava o INSS, cujo “*modus operandi*” consistia em captar pessoas para que requeressem benefícios assistenciais com base em documentos falsos, em troca de pagamento, contando com o auxílio da servidora retro mencionada, que também auferia vantagens econômicas com os benefícios por ela concedidos.

14. De acordo com o referido relatório de TCE, após a notificação do Senhor Fernando Moraes da Silva foi observado que o beneficiário possuía novo benefício ativo de número 547.884.483-4. “Dessa forma, foi solicitado à agência da Previdência Social em Cupira/PE, responsável pela manutenção do benefício, para que adotasse providências visando à consignação do débito, o que foi imediatamente promovido, conforme documento de fls. 343 a 349” [peça 3, p. 288-300], o que levou à exclusão desse débito desta TCE. Ainda, de acordo com o mesmo Relatório:

46. De outra banda, não há como negar a concorrência dos segurados e dos integrantes da quadrilha de fraudadores do INSS no prejuízo suportado pela Autarquia, pelos motivos adiantes relatados.

47. Segundo o modo de operar descrito nas declarações prestadas em juízo por Damião e demais integrantes da quadrilha, bem como na sentença judicial, os segurados conscientes de que não possuíam direito ao benefício assistencial, agiram com dolo na fraude contra a previdência social ao se valerem de terceiros estranhos ao INSS e utilizarem documentos com dados adulterados, mediante pagamento aos integrantes da quadrilha. (...)

48. No tocante ao integrante da quadrilha Damião Ferreira Beltrão as provas carreadas aos autos demonstram de forma inequívoca a conduta dolosa desse meliante, visto que construiu uma rede de contatos muito bem organizada (quadrilha) com a finalidade de perpetrar com habitualidade diversos crimes contra a Previdência Social, contando com a participação da servidora Maria das Dores Silvestre, inclusive, era o responsável por fazer pagamentos regulares à referida funcionária para que esta transformasse as informações fraudulentas em benefícios assistenciais.

49. Em face do exposto, não há como mitigar a responsabilidade obrigacional da ex-servidora Maria das Dores Ferreira, de Damião Ferreira Beltrão e dos srs. Fernando dos Santos, Fernando Feitosa, Fernando Lima, Fernando Morais da Silva, Firmino de Melo, Francisca Alves, Francisca dos Santos, Francisca dos Santos, Francisca Marques da Cruz, Francisca Vieira da Cunha, a fim de evitar a restituição dos valores recebidos e/ou pagos indevidamente, posto que não há qualquer norma ou princípio jurídico que albergue ou proteja a má-fé, ainda mais quando implica em dano ao erário.

15. A Divisão de Acompanhamento de Tomada de Contas Especial, no Despacho DATCE 139/2015 (peça 3, p. 343-347) esclareceu que:

4. Com base no relatório de auditoria, fls. 07/44, relatório conclusivo e demais peças processuais provenientes do supramencionado PAD, bem como das provas emprestadas da ação penal nº 2008.80.01.000390-7, fls. 63 a 126, realizou-se a cobrança administrativa de 43 (quarenta e três) benefícios, conforme planilha acostadas às fls. 205, por meio do Processo nº 35001.000520/2014-09.

(...)

12. Diante da conclusão de cobrança administrativa sem êxito, a Comissão Permanente de TCE instaurou o devido processo de TCE, com base na documentação acostada aos autos, (Relatório do Processo Administrativo Disciplinar, fls. 07/43, PARECER/CONJUR, fls. 44/56, Ação Penal nº 2008.80.01.000390-7), fls. 61/132, e ainda, “Relatórios Conclusivos” de fls. 135/154) concluiu que os fatos apurados indicam a ocorrência de prejuízo ao erário oriundo de pagamentos de benefícios fraudulentos.

13. O total do dano ao erário apurado foi de R\$ 55.688,31 (...) cujo valor atualizado até 10/11/2015, acrescido de juros, corresponde ao montante de R\$ 137.146,81 (...) sob a responsabilidade da ex-servidora MARIA DAS DORES SILVESTRE – CPF 346.529.304-53 e do intermediário DAMIÃO BELTRÃO FERREIRA, CPF 659.372.104-25, solidariamente, aos segurados listados abaixo (item 32 do Relatório Conclusivo, fls.361/368):

Fernando dos Santos	NB 88/520.253.410-4
Fernando Feitosa	NB 88/518.240.536-3
Fernando Lima	NB 88/518.239.481-7
Firmino de Melo	NB 88/518.240.230-5
Francisca Alves	NB 88/518.002.691-8
Francisca dos Santos	NB 88/518.514.000-0
Francisca dos Santos	NB 88/520.228.710-7
Francisca Marques da Cruz	NB 88/522.271.109-5
Francisca Vieira da Cunha	NB 88/521.067.443-2

16. A Secretaria Federal de Controle Interno emitiu o Relatório e o Certificado de Auditoria 252/2016 pela irregularidade das contas em face do prejuízo causado por fraude na

concessão/manutenção de benefícios previdenciários ratificando a responsabilidade e a solidariedade pelos danos causados por servidor público (peça 3, p. 364-370) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento do processo (peça 3, p. 374).

EXAME TÉCNICO

17. A tomada de contas especial foi instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em razão do prejuízo causado pela ex-servidora Maria das Dores Silvestre, em conluio com terceiro, não integrante dos quadros da administração pública, Damião Beltrão Ferreira, mediante a concessão irregular de benefícios de Amparo Social ao Idoso, através da inserção de dados inverídicos no sistema do INSS que não correspondiam à realidade. Os fatos ocorreram na agência da Previdência Social localizada no município de São Miguel dos Campos, em Alagoas.

18. A ex-servidora Maria das Dores Silvestre foi indiciada por intermédio do Processo Administrativo Disciplinar 35001.000421/2010-95, de 20/7/2010, no qual lhe foi aplicada a penalidade de demissão, conforme Portaria 242, de 9/9/2009, publicada em 10/9/2009 no Diário Oficial da União (peça 1, p. 116-118). Sua responsabilidade pelas fraudes foi confirmada também no âmbito da Ação Penal 2008.80.01.000390-7, de 2/4/2009 (peça 1, p. 124-130 e peça 2, p. 1-121), pela qual foi condenada pela soma das penas em dezesseis anos, nove meses e vinte dias de reclusão, além da pena de multa de 621 dias-multa (peça 2, p. 91). Vale destacar que a ex-servidora do INSS exercia papel de comando no esquema, conforme registrado no relatório da Ação penal acima (vide peça 1, p. 126):

Chegando à agência do INSS, MARIA DAS DORES fazia a inserção dos dados, auferindo R\$ 200,00 (...) por cada benefício concedido. Segundo exteriorizado, a aludida denunciada comandava a quadrilha juntamente com DAMIÃO BELTRÃO. Ela era a responsável pela transformação das informações fraudulentas em benefícios previdenciários e assistenciais.

19. A Comissão de Tomada de Contas Especial concluiu pela responsabilização da ex-servidora Maria das Dores Silvestre e Damião Beltrão Ferreira solidariamente com os segurados beneficiários dos pagamentos irregulares, listados no Discriminativo de Débito (item 9) pelo prejuízo total de R\$55.688,31 (peça 3, p. 332-333).

20. A respeito da responsabilidade do Sr. Damião Beltrão Ferreira, como terceiro estranho aos quadros do INSS, mas que integrava a organização criminoso, a Comissão da TCE obteve elementos de provas de sua participação na Ação Penal 2008.80.01.000390-7, a qual apontou Damião Beltrão Ferreira, como líder da organização criminoso (item 8 supra). Registre-se que a referida pessoa foi condenada pela Justiça Federal à pena de 22 anos e oito meses de reclusão e à pena de multa de 933 dias-multa (peça 2, p. 86-88).

21. No caso, o Sr. Damião Beltrão Ferreira, na condição de terceiro (particular) envolvido no cometimento do dano ao erário, está sujeito à jurisdição do TCU neste processo de contas, pois, mesmo não estando a desempenhar nenhuma função pública, deu causa a prejuízo ao erário em concurso com um agente público. Essa situação está prevista no art. 16 da Lei 8.443/1992:

Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

§ 2º Nas hipóteses do inciso III, alíneas c e d deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária:

a) do agente público que praticou o ato irregular; e

b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada, na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

22. Quanto aos supostos beneficiários dos pagamentos irregulares, a situação é distinta, pois o processo não é claro quanto à conduta a ser atribuída a cada um. Já no relatório do processo disciplinar verificam-se informações contraditórias (peça 1, p. 18):

3.2.1. (...) que a fraude se dava da seguinte maneira: Damião Beltrão Ferreira, auxiliado por algumas pessoas, obtinham Certidão de Nascimento ideologicamente falsas, contando com a participação de titulares de Cartórios. De posse dessa Certidão, eram obtidos os demais documentos, também ideologicamente falsos (CPF e CTPS), contando, para tanto, com a participação de servidores públicos dos Correios, de Prefeitura e da Receita Federal. Estando de posse desses documentos, o senhor Damião e seus auxiliares providenciavam os formulários utilizados para obtenção de benefícios no INSS, de modo que, em seguida, os mesmos eram repassados para a servidora Maria das Dores Silvestre, lotada na Agência em São Miguel dos Campos/AL, para inserção dos dados nos sistemas do INSS, materializando assim, a concessão irregular da espécie Amparo Social ao Idoso.

3.2.2. Concedido o benefício, o senhor Damião e seus auxiliares **agenciavam pessoas idosas para comparecerem à Agência bancária**, para cadastramento de senha do benefício e saque do primeiro pagamento. Em contrapartida, essas pessoas recebiam gratificações em dinheiro, repassando em seguida os cartões com a respectiva senha ao senhor Damião, que continuava recebendo as mensalidades, inclusive fazendo empréstimos consignados em instituições financeiras. (...)

3.2.3. Pelo que foi investigado pela Polícia Federal, esses benefícios eram concedidos **sem a presença dos requerentes, uma vez que na maioria dos casos eles simplesmente não existiam**, enquanto que uma outra quantidade foi concedida com documentos de pessoas efetivamente existentes, porém estas não compareciam à Agência do INSS.

23. Na ação penal também há elementos que indicam a impossibilidade de se definir a real participação dos falsos titulares dos benefícios. Ao tratar da participação da ex-servidora do INSS, consta (peça 2, p. 21-22).

A constatação da falsidade decorre da simples observação desses documentos. É o que se observa, por exemplo, no caso dos documentos copiados à fl. 1759 do Apenso I, onde as CTPS's de Maria Cícera da Silva e Maria José da Silva, possuíam as mesmas fotografias. O mesmo se repete às fls: 1760 e 1761 do Apenso 1, relativos às fotografias de José Lourival dos Santos e Hiran da Silva Amâncio, e Vera Vasconcelos de Mendonça Silva e Amélia da Silva Alves, respectivamente. Diversos processos de concessão de benefícios estavam sem assinatura dos requerentes; e mesmo assim foram implantados nos sistemas do INSS. Alguns dos benefícios relacionados à fl. 1756 do Apenso I foram referidos durante as interceptações telefônicas a exemplo de Rodolfo Ferreira Duarte, Hiran da Silva Amâncio e Mariana Cícera da Silva, todos referidos em conversas mantidas por DAMIÃO com outros interlocutores.

(...) Para tal fim, foram usados 62 dos 334 CPF's, inscritos por NAPOLIÃO COUTO, como exposto às fls. 480/486 do Apenso 1. Dos 62, 50 benefícios foram inseridos por MARIA DAS DORES SILVESTRE. Dos 50 titulares desses CPFs, 47 se encontram em endereços repetidos e sem número identificando a residência.

Acerca da documentação encontrada na casa de DAMIÃO, vale a pena destacar a diligência da PF que demonstra cabalmente que as pessoas e endereços usados pela quadrilha eram falsos. Devido ao grande número de beneficiários com endereços similares, a Polícia Federal, às fls. 2189/2194 do Apenso I realizou investigação que comprovou a falsidade da documentação e de 38 endereços gerenciados pela quadrilha. As residências, ao contrário do que DAMIÃO E MARIA DAS DORES informavam ao INSS, possuíam numeração. Os nomes dos beneficiários eram quase todos desconhecidos nas localidades em que supostamente moravam, como apontou DAMIÃO BELTRÃO às fls. 2224/2226 do Apenso I: 'todos os endereços que eram indicados nos benefícios eram falsos, pois as pessoas não existiam'. O povoado Chão do Imbira, a Rua Otília Maria, o povoado Luziápolis, o Povoado Riachão, todos eles, possuíam ruas com nome e casa de numeração.

Apesar disso, MARIA DAS DORES inseria nos sistemas da Administração Pública informação em contrário. E o fez para viabilizar a concessão de benefícios indevidamente.

23.1. Observa-se no processo a impossibilidade de se definir a culpabilidade e participação dos favorecidos dos benefícios, tanto que nem foram incluídos na ação penal. Não há no processo provas convincentes de que os beneficiários dos pagamentos (segurados) agiram em conluio com a autora das fraudes.

24. Ademais, ainda que se pudesse confirmar a participação de um ou outro, não há como saber o quanto foi por ele recebido, já que pelas informações constantes do processo disciplinar e da ação judicial, teriam recebido apenas uma gratificação quando do primeiro pagamento.

25. O próprio INSS, quando das tentativas de chamamento dos beneficiários ao processo, registrou as situações em relatórios conclusivos individuais à peça 2, p. 142-164 e 172-178. Registre-se que nenhum dos responsáveis foi localizado e suas notificações foram feitas por edital (peça 2, p. 214-230).

25.1. Uma situação verificada foi a suspensão por ausência de saque do beneficiário Fernando dos Santos, porém, a Polícia Federal apreendeu o cartão magnético do beneficiário em poder do Senhor Damião Beltrão Ferreira, bem como os cartões magnéticos dos beneficiários José Ferreira da Silva (peça 2, p. 142).

26. Desse modo, não há elementos no processo que evidenciem o envolvimento dos segurados, em conluio com o agente público, para o cometimento das fraudes aqui em exame. Por essa razão, não se mostra pertinente incluir os supostos favorecidos dos benefícios como responsáveis neste processo.

27. Essa tem sido a posição adotada por esta Corte em casos semelhantes. Cito precedente recente (TC 006.842/2014-3), tomada de contas especial, que tratou de fraudes na concessão de benefícios previdenciários, julgado pelo Acórdão 1.275/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes. Reproduzo a seguir, excerto do Relatório que tratou da não inclusão dos segurados como responsáveis na TCE:

10. Na instrução preliminar inserida à peça 4 destes autos eletrônicos, concluiu-se que apenas a ex-servidora Carmem Salles de Oliveira Martins deveria figurar no polo passivo da presente TCE. Da citada manifestação é possível extrair toda linha de argumentação que respalda a orientação seguida por esta Unidade Instrutiva no sentido de não promover a citação dos segurados.

11. Conforme a tese ali exposta, em apertada síntese, a permanência dos segurados na relação processual da tomada de contas especial dependerá da comprovação de que, seja por dolo ou culpa, concorreram para a prática do ato fraudulento. Na condição de terceiro desvinculado da Administração e sem o dever legal de prestar contas, a submissão do segurado à jurisdição do TCU exigirá prova de que ele tenha contribuído de modo decisivo e em concurso com o agente público para a produção do dano. Do contrário, a jurisdição do TCU não os alcançará, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92.

12. Na referida instrução, colheu-se uma série de deliberações nas quais a Corte, ressentindo-se da presença de elementos capazes de atribuir aos segurados efetiva participação na fraude, entendeu por bem excluí-los da relação processual, a exemplo do que se decidiu nos Acórdãos TCU – Plenário 859/2013, 2.369/2013, 2.449/2013, 2.553/2013, 3.038/2013, 3.112/2013 e 3.626/2013.

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

14. Dessa forma, não faria sentido determinar a citação dos beneficiários, quando, na análise preliminar, já fosse possível identificar a ausência de provas aptas a demonstrar que eles agiram em conluio com os autores das fraudes, tal como ocorreu no caso vertente. Assim, procedeu-se à citação unicamente da ex-servidora Carmem Salles de Oliveira Martins, deixando-se para decidir formalmente sobre a exclusão dos segurados da relação processual para quando da deliberação de mérito.

(...)

19. Cabe aqui abrir um parêntese para esclarecer que a proposta de exclusão dos segurados da relação processual não tem o condão de obstaculizar eventual cobrança administrativa e/ou judicial de iniciativa do INSS quanto a valores recebidos indevidamente pelos beneficiários. Explica-se.

20. Não obstante o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92 e a jurisprudência do TCU citada no item 11 desta instrução erijam a demonstração de culpa ou dolo como pressuposto indispensável para que a conduta do particular (estranho à Administração) esteja submetida à jurisdição do TCU, claro está que pode haver casos em que o segurado se beneficiou da fraude sem que dela tivesse conhecimento, ou seja, sem agir de maneira dolosa ou culposa.

21. As inúmeras tomadas de contas especiais resultantes da concessão irregular de benefícios previdenciários revelam que o comportamento dos segurados pode variar em cada caso a depender das provas que forem carreadas aos autos acerca da sua efetiva contribuição para a consecução do ilícito, bem como da circunstância de terem consciência ou não de que o benefício recebido era irregular. Sobre o assunto, convém transcrever as observações inseridas na sentença absolutória exarada pelo juízo da 8ª Vara Criminal Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, nos autos da Ação Penal n. 2001.5101513802-3, *in verbis* (peça 6, p. 14-30, TC 034.248/2013-7):

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

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

23. Nesse quadro, embora o concerto fraudatório envolva servidores da Autarquia e possíveis intermediários, sem que o segurado tenha consciência do ilícito, é inegável que a percepção de valores pagos indevidamente, pois que não preenchidos os pressupostos legais para a concessão do benefício, gera, para o beneficiário, o dever de ressarcir a Previdência Social, sob pena de enriquecimento sem causa, a teor do que dispõe o art. 884 do Código Civil.

24. Em outras palavras, a ausência de elementos que comprovem a participação dos segurados na prática do ato ilícito, quanto a terem agido de má-fé, adulterado documentos ou emitido declarações falsas, por exemplo, é suficiente para retirá-los do polo passivo da TCE, pois sobre eles não incidirá a jurisdição da Corte de Contas, segundo já observado. No âmbito administrativo, se houver a constatação de que segurados receberam benefícios que não lhe eram devidos (o que pode ocorrer independentemente de dolo ou culpa), tendo havido ou não a suspensão do pagamento, a decisão do Tribunal pela exclusão desses segurados da relação processual não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais que a entidade prejudicada entender como cabíveis, com o objetivo de reaver aquilo que foi pago sem justa causa, ou seja, à míngua de fundamento jurídico.

25. Destarte, caso seja ratificado o posicionamento de que os segurados arrolados nesta TCE devem ser excluídos da relação processual, considera-se oportuno comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e à Procuradoria Geral Federal – PGF que a mencionada decisão não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais, com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos aos referidos beneficiários, em virtude da concessão indevida de benefício previdenciário (aposentadoria por tempo de serviço).

27.1. No Voto proferido no citado processo, o E. Relator destacou:

2. Nesta Corte, foi arrolada como responsável apenas a ex-servidora Carmem Salles de Oliveira Martins, por inexistirem, nos autos, provas convincentes de que o segurado indicado no relatório precedente agiu em conluio com a autora das fraudes em exame, conforme deliberado nos

Acórdãos nºs 859/2013 e 3.626/2013, ambos do Plenário. Assim, tal beneficiário deve ser excluído da relação processual no âmbito deste Tribunal.

(...)

5. Por sua vez, o representante do Ministério Público especializado discorda parcialmente desse encaminhamento. Para o Parquet, diferentemente de outros processos similares, nos autos haveria provas de que o segurado Sidney Moreira de Andrade participou das fraudes em análise. Afinal, “em alguns momentos do desenvolvimento apuratório empreendido pelo INSS, exurgiram elementos hábeis da efetiva participação do Sr. Sidney Morteira de Andrade para a perpetração da concessão irregular.”

6. Dessa forma, propõe o MP/TCU o restabelecimento da solidariedade do Sr. Sidney e a restituição dos autos à unidade técnica para citação desse segurado. Alternativamente, manifesta concordância à proposta de mérito transcrita da unidade instrutiva.

7. Incorporando às minhas razões de decidir os fundamentos expendidos na instrução da unidade técnica (peça 27), peço vênias ao douto representante do Parquet para dele discordar. Conforme verifico nas transcrições de passagens do processo administrativo aberto pelo INSS contra a Sra. Carmen e o Sr. Sidney, há, certamente, indícios de que tenha participado ativamente da fraude. Porém, são indícios, não provas convincentes.

8. Afinal, a denúncia sobre pagamento de valores para a concessão de benefício previdenciário falso não especifica de quem partiu, muito menos apresenta provas de quem ofereceu e de quem recebeu. Também a questão do preenchimento errôneo de formulário do INSS não labora em desfavor do Sr. Sidney. Erros são comuns. Portanto, aqui resta presente o entendimento da unidade técnica sobre o tema:

’21. As inúmeras tomadas de contas especiais resultantes da concessão irregular de benefícios previdenciários revelam que o comportamento dos segurados pode variar em cada caso a depender das provas que forem carreadas aos autos acerca da sua efetiva contribuição para a consecução do ilícito, bem como da circunstância de terem consciência ou não de que o benefício recebido era irregular. Sobre o assunto, convém transcrever as observações inseridas na sentença absolutória exarada pelo juízo da 8ª Vara Criminal Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, nos autos da Ação Penal n. 2001.5101513802-3, *in verbis* (peça 6, p. 14-30, TC 034.248/2013-7):

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

9. Ressalta-se, todavia, que a exclusão do segurado da relação processual no âmbito desta Corte, não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais que o INSS entender como cabíveis, com o objetivo de reaver os valores que eventualmente foram pagos ao referido beneficiário, em virtude da concessão indevida de benefício previdenciário (aposentadoria por tempo de serviço).

(...)

16. Por fim relembro que, conforme visto no item 2 deste Voto, no âmbito desta Corte de Contas foi arrolada como responsável apenas a ex-servidora, por inexistirem provas convincentes de que o segurado agiu em conluio com a autora das fraudes.

17. Entretanto, no âmbito administrativo, como já referenciei, caso haja constatação de que recebeu benefícios indevidos (o que pode ocorrer independentemente de dolo ou culpa), tendo havido ou não a suspensão do pagamento, a decisão do Tribunal pela exclusão desse segurado da relação processual não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais que a entidade prejudicada entender como cabíveis, com o objetivo de reaver aquilo que foi pago sem justa causa, ou seja, à míngua de fundamento jurídico

28. No processo que resultou no Acórdão 3.626/2013-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, nada obstante a Unidade Técnica, com base na delegação de competência do Relator, ter decidido pela citação da servidora envolvida em solidariedade com cada um dos segurados, quando do julgamento do feito, o Ministro-Relator, em seu Voto, condutor do Acórdão acima mencionado, deixou assentado, *verbis*:

3. Quanto aos beneficiários, entendo que devem ser excluídos da presente relação processual, consoante as seguintes ponderações do Ministério Público junto ao TCU:

4. Com as devidas vênias, não há como se extrair das apurações internas no âmbito do INSS quaisquer elementos que permitam concluir pela existência de conluio entre os segurados e a então servidora do Instituto.

5. Com efeito, os processos de auditorias, de sindicâncias e outros disciplinares desenvolvidos pelo INSS em nenhum momento cuidaram de verificar as condutas dos beneficiários, ou mesmo o grau de participação ou de responsabilidade destes nas fraudes cometidas.

... não se encontram documentos suficientes para atribuir participação na fraude aos beneficiários do INSS, para com isso atraí-los ao polo passivo desta TCE (grifei)

9. Com efeito, são aplicáveis as seguintes considerações constantes do voto condutor do Acórdão 859/2013-Plenário, quando foi tratada situação semelhante e afastou-se a responsabilidade dos segurados:

De forma geral, a despeito de constarem como beneficiários das aposentadorias e pensões, não há elementos nos autos que demonstrem a ação em conluio com os servidores do INSS ou mesmo que tenham recebido, de fato, valores referentes a essas concessões. Os elementos disponíveis permitem apenas caracterizar a participação dos agentes da autarquia e a utilização de documentação incompleta apresentada pelos segurados para efetivar os ilícitos. (grifei)

10. Naqueles autos, o Ministério Público junto ao TCU efetuou as seguintes ponderações:

19. Veja-se que o simples fato de solicitar a aposentadoria sem ter tempo suficiente para tanto não é irregularidade de per si, nem configura fraude por parte do peticionário, pois cabe ao INSS examinar a documentação apresentada e indeferir o benefício quando não satisfeitos os requisitos legais. Caso estivesse comprovada a participação desse grupo de pessoas, seja pela forja da documentação, seja pelo pagamento aos servidores do INSS para a inclusão de tempo de serviço inexistente, ou qualquer outra hipótese de fraude, poderiam e deveriam ser incluídos como responsáveis solidários na TCE. Não é, todavia, o que se apurou neste processo, não havendo elementos outros senão única e exclusivamente a inadequação dos respectivos tempos de serviços para a obtenção das aposentadorias, o que não se afigura suficiente para torná-los responsáveis perante o TCU. (grifei)

29. A situação neste processo em nada diverge da jurisprudência desta Corte acima mencionada, pois não há evidências que levem à conclusão pela existência de conluio entre os segurados e a então servidora do Instituto ou com algum outro membro da organização criminosa, que era formada por grupos de agentes da fraude, conforme relatado no processo penal à peça 2, p. 7:

Um outro grupo seria aquele que fabricaria CPF's falsos. Nele constariam LUIZ FERNANDES DOS SANTOS, ANTÔNIO CARVALHO PINHO, RENATO OLIVEIRA DOS SANTOS E NAPOLIÃO RODRIGUES COUTO.

O grupo dos falsificadores de Carteiras de Trabalho e Previdência Social continha PAULO SÉRGIO RODRIGUES DA SILVA, DOGENILMA MARIA DA SILVA SANTOS E ANTÔNIO CARLOS DOS SANTOS (cuja denúncia fora desmembrada por se encontrar foragido).

Por fim, um último grupo (compunha-se dos cartorários, que seriam responsáveis pela falsificação de registros de nascimento, e era formado por IDELBERTO SILVA FERREIRA, LEA MARIA BARBOSA DA SILVA E EDILEA CRISTINA BARBOSA DA SILVA.

30. Diante do exposto, conclui-se que a responsabilidade pelos desvios ocorridos na Agência da Previdência Social de São Miguel dos Campos/AL, mediante a concessão de benefícios

fraudulentos, deve ser imputada apenas a sra. Maria das Dores Silvestre (CPF 346.529.304-53), ex-servidora do INSS, solidariamente com o Sr. Damião Beltrão Ferreira (CPF 659.372.104-25), pelas razões já explicitadas nesta instrução. O débito total a ser imputado é de R\$ 55.688,31, resultante do somatório dos débitos abaixo, cujos fatos geradores estão detalhados, individualmente, no item 11 supra, conforme a seguir:

Corresponsável	CPF	Valor Original	Item
Fernando dos Santos	015.803.434-14	3.952,00	11.1
Fernando Feitosa	015.632.074-60	8.180,00	11.2
Fernando Lima	015.643.214-52	8.180,00	11.3
Firmino de Melo	015.632.084-31	8.180,00	11.5
Francisca Alves	015.618.564-44	8.460,00	11.6
Francisca dos Santos	015.652.604-22	7.946,66	11.7
Francisca dos Santos	015.811.014-57	3.964,66	11.8
Francisca Marques da Cruz	015.991.664-02	1.722,66	11.9
Francisca Vieira da Cunha	015.874.364-42	5.102,33	11.6
TOTAL		55.688,31	----

31. O ato impugnado é a participação nas fraudes para concessão de irregulares benefícios de Amparo Social ao Idoso na Agência da Previdência Social de São Miguel dos Campos/AL, tendo como segurados beneficiários Fernando dos Santos, Fernando Feitosa, Fernando Lima, Firmino de Melo, Francisca Alves, Francisca dos Santos, Francisca dos Santos, Francisca Marques da Cruz e Francisca Vieira da Cunha.

32. Vale ressaltar que o INSS instaurou outras TCE relacionadas às mesmas fraudes na Agência em São Miguel dos Campos. Como os segurados beneficiários foram arrolados inicialmente como responsáveis e devido à grande quantidade de beneficiários, o órgão instaurador optou por dividi-los conforme a letra inicial do alfabeto. Neste processo foram arrolados nove beneficiários. Segundo consta nos autos, foram 336 benefícios fraudados. Em 2016, quatro processos, além deste, foram remetidos a este Tribunal e se encontram nesta Unidade aguardando instrução inicial são eles: TC 007.661/2016-1, TC- 007.721/2016-1, TC-007.724/2016-0 e TC-007.739/2016-8.

33. Acerca desse ponto, cumpre assinalar que parte das fraudes nas concessões de benefícios previdenciários praticadas por Maria das Dores Silvestre, ex-servidora do INSS, e pelo sr. Damião Beltrão Ferreira, já foram julgadas por este Tribunal, conforme tabela abaixo:

Processo	Acórdão
016.608/2015-1	121/2016-TCU-Plenário
015.075/2015-0	120/2016-TCU-Plenário
011.302/2015-1	118/2016-TCU-Plenário
011.265/2015-9	117/2016-TCU-Plenário

34. Outros processos encontram-se prestes a serem apreciados:

Processo	Situação
011.206/2015-2	Aguardando pronunciamento do Gabinete do Ministro
011.243/2015-5	Aguardando minuta do MP
015.816/2015-0	Aguardando pronunciamento do Gabinete do Ministro

35. Registre-se que em todos os processos já julgados, este Tribunal anuiu a proposta desta Unidade Técnica e julgou irregulares as contas da sra. Maria das Dores Silvestre, ex-servidora do INSS, e do sr. Damião Beltrão Ferreira, condenou-os solidariamente em débito e aplicou-lhes a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992. Em todos os casos, considerou-se não haver como imputar responsabilidade solidária aos favorecidos dos benefícios e nem a outras pessoas que atuaram em algumas das fraudes, como os aliciadores de cidadãos ou falsificadores de documentos.

36. A razão de tantos processos decorrentes dessas fraudes foi que o INSS montou os processos de TCE arrolando os beneficiários como corresponsáveis e seguiu a ordem alfabética dos nomes dos beneficiários, solidariamente com os dois responsáveis citados no item anterior. Assim, o TC 011.206/2015-2, por exemplo, ficou com os beneficiários cujos nomes iniciam com a letra A, o TC 011.265/2015-9, com os beneficiários cujos nomes iniciam com a letra B, e assim por diante.

37. Em 2016, foram autuados mais cinco processos semelhantes, todos decorrentes do mesmo fato gerador, que foram as fraudes na concessão de benefícios previdenciários por parte de Maria das Dores Silvestre e Damião Beltrão Ferreira, na agência da Previdência Social em São Miguel dos Campos/AL, já citados no item 32 acima. Este processo, por exemplo, envolve os beneficiários com nomes iniciados com José até Josefã. O TC 007.692/2016-1, vai de Fernando até Francisco; o TC 007.721/2016-1, de Geraldo até Locrides; e assim por diante.

38. Pela conexão entre os processos, considera-se pertinente, por economia e celeridade processuais, propor que seja autorizado o apensamento dos TCs 007.661/2016-9, 007.692/2016-1, 007.721/2016-1 e 007.724/2016-0 ao TC 007.739/2016-8 [a escolha foi aleatória].

39. Importante registrar que havendo a tramitação dos cinco processos, deverão ser realizadas dez citações e dez notificações (duas de cada em cada processo), sem desconsiderar que como os responsáveis não foram localizados em nenhum dos processos anteriores, exigirá à realização das comunicações por edital. Ocorrerão ainda cinco audiências do MP/TCU e cinco julgamentos pelo TCU, que ensejarão a formalização de quinze processos de cobrança executiva (três para cada processo: dois para as multas individuais e um para o débito solidário). Já com o apensamento, teremos apenas duas citações e duas notificações, um pronunciamento do MPTCU e um julgamento, além de apenas três Cbexs.

CONCLUSÃO

40. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade solidária da Sra. Maria das Dores Silvestre (CPF 346.529.304-53) e do Sr. Damião Beltrão Ferreira (CPF 659.372.104-25) e apurar adequadamente o débito a eles atribuído.

41. Evidenciada a conexão entre este processo e os TCs 007.661/2016-9, 007.721/2016-1, 007.724/2016-0 e TC 007.739/2016-8, pertinente propor que haja o apensamento dos quatro primeiros a esse último (itens 32 a 39), como medida de celeridade e economia processuais.

42. Concluiu-se que as apurações não foram capazes de apresentar evidências da efetiva participação dos segurados nas fraudes cometidas, inclusive em relação ao ganho financeiro. Por essas razões, considerou-se que não devam ser arrolados como corresponsáveis neste processo. Quando da proposta de mérito será proposta a exclusão desses responsáveis desta relação processual (itens 17 a 27).

43. Caso seja autorizado o apensamento entre os processos, a citação dos responsáveis, consoante registrada nos itens 17 a 31 acima, será realizada em conjunto no TC 007.739/2016-8.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) autorizar o apensamento definitivo deste processo ao TC 007.739/2016-8, com fundamento no disposto no art 36, caput, e 40, inciso III, da Resolução TCU 259/2014;

b) realizar, **no âmbito do TC 007.739/2016-8**, a citação da Sra. MARIA DAS DORES SILVESTRE (CPF 346.529.304-53), ex-servidora do INSS, e do Sr. DAMIÃO BELTRÃO FERREIRA (CPF 659.372.104-25), terceiro arrolado como corresponsável, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no

prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, **solidariamente**, aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor em decorrência da participação em fraudes para concessão e pagamentos irregulares de benefícios de Amparo Social ao Idoso na Agência da Previdência Social de São Miguel dos Campos/AL, conforme apurado no Processo Administrativo Disciplinar 35001.000421/2010-95, instaurado pela Corregedoria Regional Recife do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e no Relatório da Sentença da Ação Penal 2008.80.01.000390-7, da 8ª Vara da Justiça Federal em Alagoas.

a.1) Pela concessão irregular de benefício ao Sr. Fernando dos Santos:

Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
152,00	11/6/2007	380,00	8/11/2007
380,00	11/6/2007	380,00	10/12/2007
380,00	9/7/2007	380,00	9/1/2008
380,00	8/8/2007	380,00	12/2/2008
380,00	11/9/2007	380,00	7/3/2008
380,00	11/10/2007		

a.2) Pela concessão irregular de benefício a Fernando Feitosa:

Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
175,00	10/11/2006	380,00	1/10/2007
350,00	5/12/2006	380,00	1/11/2007
350,00	2/1/2007	380,00	3/12/2008
350,00	1/2/2007	380,00	2/1/2008
350,00	1/3/2007	380,00	6/2/2008
350,00	2/4/2007	380,00	5/3/2008
380,00	2/5/2007	415,00	1/4/2008
380,00	1/6/2007	415,00	5/5/2008
380,00	2/7/2007	415,00	2/6/2008
380,00	1/8/2007	415,00	3/7/2008
380,00	3/9/2007	415,00	4/8/2008

a.3) Pela concessão irregular de benefício a Fernando Lima:

Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
175,00	24/11/2006	380,00	8/10/2007
350,00	7/12/2006	380,00	8/11/2007
350,00	8/1/2007	380,00	10/12/2007
350,00	7/2/2007	380,00	8/1/2008
350,00	7/3/2007	380,00	12/2/2008
350,00	9/4/2007	380,00	7/3/2008
380,00	8/5/2007	415,00	7/4/2008
380,00	8/6/2007	415,00	8/5/2008
380,00	6/7/2007	415,00	9/6/2008
380,00	7/8/2007	415,00	7/7/2008
380,00	10/9/2007	415,00	7/8/2008

a.4) Pela concessão irregular de benefício a Firmino de Melo:

Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
175,00	4/12/2006	380,00	3/10/2007
350,00	4/12/2006	380,00	5/11/2007
350,00	3/1/2007	380,00	4/12/2007
350,00	2/2/2007	380,00	3/1/2008

350,00	2/3/2007	380,00	6/2/2008
350,00	3/4/2007	380,00	4/3/2008
380,00	3/5/2007	415,00	2/4/2008
380,00	4/6/2007	415,00	5/5/2008
380,00	3/7/2007	415,00	3/6/2008
380,00	2/8/2007	415,00	2/7/2008
380,00	4/9/2007	415,00	28/7/2008

a.5) Pela concessão irregular de benefício a Francisca Alves:

Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
105,00	9/11/2006	380,00	5/10/2007
350,00	9/11/2006	380,00	5/11/2007
350,00	4/12/2006	380,00	6/12/2007
350,00	3/1/2007	380,00	2/1/2008
350,00	2/2/2007	380,00	6/2/2008
350,00	2/3/2007	380,00	6/3/2008
350,00	3/4/2007	415,00	18/4/2008
380,00	3/5/2007	415,00	7/5/2008
380,00	4/6/2007	415,00	4/6/2008
380,00	3/7/2007	415,00	8/7/2008
380,00	2/8/2007	415,00	6/8/2008
380,00	4/9/2007		

a.6) Pela concessão irregular de benefício a Francisca dos Santos:

Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
291,66	23/1/2007	380,00	5/11/2007
350,00	23/1/2007	380,00	5/12/2007
350,00	2/2/2007	380,00	7/2/2008
350,00	2/3/2007	380,00	7/2/2008
350,00	3/4/2007	380,00	3/4/2008
380,00	3/5/2007	415,00	3/4/2008
380,00	4/6/2007	415,00	5/5/2008
380,00	3/7/2007	415,00	4/6/2008
380,00	2/8/2007	415,00	3/7/2008
380,00	4/9/2007	415,00	4/8/2008
380,00	5/11/2007		

a.7) Pela concessão irregular de benefício a Francisca dos Santos:

Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
164,66	12/6/2007	380,00	8/11/2007
380,00	12/6/2007	380,00	10/12/2007
380,00	9/7/2007	380,00	9/1/2008
380,00	8/8/2007	380,00	12/2/2008
380,00	11/9/2007	380,00	7/3/2008
380,00	11/10/2007		

a.8) Pela concessão irregular de benefício a Francisca Marques da Cruz:

Valor (R\$)	Data
202,66	17/12/2007
380,00	17/12/2007
380,00	7/1/2008
380,00	12/2/2008
380,00	6/3/2008

a.9) Pela concessão irregular de benefício a Francisca Vieira da Cunha:



Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
367,33	6/6/2007	380,00	28/2/2008
380,00	5/9/2007	415,00	31/3/2008
380,00	3/10/2007	415,00	28/4/2008
380,00	6/11/2007	415,00	28/5/2008
380,00	5/12/2007	415,00	26/6/2008
380,00	26/12/2008	415,00	29/7/2008
380,00	31/1/2008		

Valor total atualizado monetariamente até 19/4/2016: R\$

b) informar os responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

SECEX-AL, em 19 de abril de 2016.

MARCIA DIAS CARDOSO CARVALHO
TEFC Matrícula 1091-0