

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 028.331/2017-6.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS em Maceió – AL.

Responsáveis: Damião Beltrão Ferreira (CPF 659.372.104-25);
Maria das Dores Silvestre (CPF 346.529.304-53).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. SOLICITAÇÃO PARA O ARRESTO DE BENS. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. ARQUIVAMENTO SEM O CANCELAMENTO DO DÉBITO EM RELAÇÃO A UM RESPONSÁVEL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Gerência Executiva do INSS em Maceió – AL em desfavor de Maria das Dores Silvestre, como então servidora do INSS, e de Damião Beltrão Ferreira, como terceiro-fraudador, além de diversos segurados, diante de prejuízos pela prática de fraudes na concessão e na manutenção de benefícios previdenciários junto à Agência da Previdência Social de São Miguel dos Campos – AL.

2. Após a análise do feito, o auditor da Secex-AL lançou o seu parecer conclusivo à Peça 24, com a anuência do secretário da unidade técnica (Peça 25), nos seguintes termos:

“(…) 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 que concederam 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 foi emitido em 20/7/2010 (peça 3, p. 16-118) e concluiu pela penalidade de demissão à Sra. Maria das Dores Silvestre (peça 3, p. 88; 90 e 92). 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 3, p. 225-227) e ao réu [Damião Beltrão Ferreira] a pena de vinte e dois anos e oito meses de reclusão e pena de multa de 933 dias-multa (peça 3, p. 222-225).*

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 3, p. 16-18):*

‘1.3. [,,] Também, consta do mesmo, que no Inquérito DPF/283/2007 existe a acusação de que a servidora Maria das Dores Silvestre faz parte de uma organização criminosa, 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 de responsabilidade, a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar concluiu por manter as acusações contra a servidora Maria das Dores Silvestre, nas irregularidades que envolveram a habilitação e 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 3, p. 88).

7. De acordo com o parecer 01.100.301 – DAGIN/CGAGIN/AUDGER/INSS, de 11/11/2016, emitido pela Auditoria Interna do INSS sobre o processo de TCE (peça 5, p. 28-31):

'3.1.2. Da avaliação do processo pela Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social – CONJUR-MPS, por meio do PARECER/CONJUR/MPS nº 498/2010, de 23/09/2010, foram mantidas as acusações, concluindo pela aplicação da penalidade de demissão da servidora 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 137, caput, todos da Lei 8.112/90, de 11/12/1990 (fls. 47/58). [Peça 5, p. 29]

3.1.3. 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 nº 185, de 27/09/2010, (fl. 60/61). [Peça 5, p. 29]'

8. No tocante à responsabilização de terceiros estranhos aos quadros do INSS que integravam 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 3, p. 142, 145, 152, 223):

‘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 ilicitamente 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 30/8/2016, o processo de Tomada de Contas Especial 35001.001506/2016-86, 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 4, p. 382-398):

PROCESSO 35001.001506/2016-86			
Responsáveis	CPF nº	Valor Original	Notificação
Maria das Dores Silvestre	346.529.304-53	43.085,97	Peça 3, p. 370; peça 4, p. 6-8, e 352
Damião Beltrão Ferreira	659.372.104-25	43.085,97	Peça 3, p. 368; peça 4, p. 5-8, e 348
Corresponsáveis	CPF nº	----	Notificação
Maria Jose Soares	015.845.424-38	3.078,00 (peça 4, p. 130)	Peça 3, p. 340, 378; peça 4, p. 8
Maria Madalena da Silva	015.851.894-21	3.078,00 (peça 4, p. 146)	Peça 3, p. 342, 380; peça 4, p. 8
Maria Pastora da Conceicao	015.652.314-06	8.016,66 (peça 4, p. 176)	Peça 3, p. 344, 382; peça 4, p. 8
Maria Patricia dos Santos	015.845.354-90	3.103,33 (peça 4, p. 192)	Peça 3, p. 346, 384; peça 4, p. 8
Maria Sebastiana dos Santos	015.932.674-52	2.672,66 (peça 4, p. 208)	Peça 3, p. 348, 386; peça 4, p. 8
Maria Souza Barbosa	015.817.574-33	5.191,00 (peça 4, p. 230)	Peça 3, p. 350, 388; peça 4, p. 8, 340
Maria Vicentina da Silva	015.884.874-82	1.874,66 (peça 4, p. 230)	Peça 3, p. 352;

		4, p. 242)	peça 4, p. 8
Maria Vitalina da Conceicao	015.472.554-47	8.740,00 (peça 4, p. 276)	Peça 3, p. 354, 390; peça 4, p. 8, 344
Maria Vitoria da Silva	015.920.364-30	2.596,66 (peça 4, p. 290)	Peça 3, p. 356, 392; peça 4, p. 8
Maria Vitoria dos Santos	849.906.195-87	4.735,00 (peça 4, p. 310)	Peça 3, p. 358, 394; peça 4, p. 8
SUBTOTAL (A)		43.085,97	-----
Responsáveis	CPF nº	Valor Original	Notificação
Maria das Dores Silvestre	346.529.304-53	4.924,99	Peça 3, p. 370; peça 4, p. 6-8, e 352
Damião Beltrão Ferreira	659.372.104-25	4.924,99	Peça 3, p. 368; peça 4, p. 5-8, e 348
Paulo Sérgio Rodrigues da Silva	651.062.534-20	4.924,99	Peça 3, p. 364; peça 4, p. 4-8.
Corresponsáveis	CPF nº	----	Notificação
Maria das Dores Silva	016.100.204-80	975,33 (peça 4, p. 320)	Peça 3, p. 360, 396; peça 4, p. 8
Maria Jose da Silva	015.962.974-84	3.949,66 (peça 4, p. 338)	Peça 3, p. 362, 398; peça 4, p. 8
SUBTOTAL (B)		4.924,99	-----
TOTAL I (A+B)		48.010,96	-----

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 da publicação de edital de notificação publicado no Diário Oficial da União (DOU) (peça 4, p. 8).

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. MARIA JOSE SOARES – NB: 88/ 521.033.807-6 (peça 4, p. 116-130):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 28/6/2007			
Data de cessação do benefício: 31/12/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagto	Status
6/2007	38,00	28/8/2007	Pago
7/2007	380,00	28/8/2007	Pago
8/2007	380,00	11/9/2007	Pago
9/2007	380,00	11/10/2007	Pago
10/2007	380,00	08/11/2007	Pago
11/2007	380,00	10/12/2007	Pago
12/2007	380,00	09/01/2008	Pago

1/2008	380,00	11/02/2008	Pago
2/2008	380,00	04/03/2008	Pago

11.2. MARIA MADALENA DA SILVA – NB: 88/521.034.043-7 (peça 4, p. 132-146):

Espécie: Amparo Social ao Idoso
Data de início do benefício: 28/6/2007
Data de cessação do benefício: 31/12/2008

Compet.	Valor (R\$)	Data Pagt ^o	Status
6/2007	38,00	15/8/2007	Pago
7/2007	380,00	15/8/2007	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	29/1/2008	Pago
2/2008	380,00	27/2/2008	Pago

11.3. MARIA PASTORA DA CONCEICAO – NB: 88/518.466.811-6 (peça 4, p. 148-176):

Espécie: Amparo Social ao Idoso
Data de início do benefício: 31/10/2006
Data de cessação do benefício: 1/11/2008

Compet.	Valor (R\$)	Data Pagt ^o	Status
12/2006	361,66	23/01/2007	Pago
12/2006	350,00	23/01/2007	Pago
1/2007	350,00	06/02/2007	Pago
2/2007	350,00	09/03/2007	Pago
3/2007	350,00	09/04/2007	Pago
4/2007	380,00	04/05/2007	Pago
5/2007	380,00	05/06/2007	Pago
6/2007	380,00	04/07/2007	Pago
7/2007	380,00	03/08/2007	Pago
8/2007	380,00	05/09/2007	Pago
9/2007	380,00	03/10/2007	Pago
10/2007	380,00	07/11/2007	Pago
11/2007	380,00	05/12/2007	Pago
12/2007	380,00	04/01/2008	Pago
1/2008	380,00	30/01/2008	Pago
2/2008	380,00	28/02/2008	Pago
3/2008	415,00	28/03/2008	Pago
4/2008	415,00	28/04/2008	Pago
5/2008	415,00	28/05/2008	Pago
6/2008	415,00	30/06/2008	Pago
7/2008	415,00	30/07/2008	Pago

11.4. MARIA PATRICIA DOS SANTOS – NB: 88/521.002.084-0 (peça 4, p. 178-192):

Espécie: Amparo Social ao Idoso
Data de início do benefício: 26/6/2007
Data de cessação do benefício:

31/12/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagt°	Status
6/2007	63,33	08/08/2007	Pago
7/2007	380,00	08/08/2007	Pago
8/2007	380,00	06/09/2007	Pago
9/2007	380,00	04/10/2007	Pago
10/2007	380,00	07/11/2007	Pago
11/2007	380,00	06/12/2007	Pago
12/2007	380,00	02/01/2008	Pago
1/2008	380,00	31/01/2008	Pago
2/2008	380,00	28/02/2008	Pago

11.5. MARIA SEBASTIANA DOS SANTOS – NB: 88/521.388.698-8 (peça 4, p. 194-208):

<i>Espécie: Amparo Social ao Idoso</i> <i>Data de início do benefício: 31/7/2007</i> <i>Data de cessação do benefício: 31/12/2008</i>			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagt°	Status
7/2007	12,66	22/08/2007	Pago
8/2007	380,00	11/09/2007	Pago
9/2007	380,00	11/10/2007	Pago
10/2007	380,00	08/11/2007	Pago
11/2007	380,00	10/12/2007	Pago
12/2007	380,00	09/01/2008	Pago
1/2008	380,00	11/02/2008	Pago
2/2008	380,00	05/03/2008	Pago

11.6. MARIA SOUZA BARBOSA – NB: 88/520.991.981-8 (peça 4, p. 210-230):

<i>Espécie: Amparo Social ao Idoso</i> <i>Data de início do benefício: 25/6/2007</i> <i>Data de cessação do benefício: 1/11/2008</i>			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagt°	Status
6/2007	76,00	06/08/2007	Pago
7/2007	380,00	06/08/2007	Pago
8/2007	380,00	03/09/2007	Pago
9/2007	380,00	01/10/2007	Pago
10/2007	380,00	01/11/2007	Pago
11/2007	380,00	03/12/2007	Pago
12/2007	380,00	21/12/2007	Pago
1/2008	380,00	25/01/2008	Pago
2/2008	380,00	25/02/2008	Pago
3/2008	415,00	07/04/2008	Pago
4/2008	415,00	02/05/2008	Pago
5/2008	415,00	28/05/2008	Pago
6/2008	415,00	27/06/2008	Pago
7/2008	415,00	25/07/2008	Pago

11.7. MARIA VICENTINA DA SILVA – NB: 88/522.140.559-4 (peça 4, p. 232-242):

<i>Espécie: Amparo Social ao Idoso</i>			
--	--	--	--

<i>Data de início do benefício: 3/10/2007</i>			
<i>Data de cessação do benefício: 31/12/2008</i>			
<i>Compet.</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data Pagt°</i>	<i>Status</i>
10/2007	354,66	13/11/2007	Pago
11/2007	380,00	13/12/2007	Pago
12/2007	380,00	09/01/2008	Pago
1/2008	380,00	11/02/2008	Pago
2/2008	380,00	06/03/2008	Pago

11.8. MARIA VITALINA DA CONCEICAO - NB: 88/517.748.015-8 (peças 4, p. 244-276):

<i>Espécie: Amparo Social ao Idoso</i>			
<i>Data de início do benefício: 28/8/2006</i>			
<i>Data de cessação do benefício: 1/11/2008</i>			
<i>Compet.</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data Pagt°</i>	<i>Status</i>
8/2006	35,00	11/10/2006	Pago
9/2006	350,00	11/10/2006	Pago
10/2006	350,00	08/11/2006	Pago
11/2006	350,00	06/12/2006	Pago
12/2006	350,00	05/01/2007	Pago
1/2007	350,00	06/02/2007	Pago
2/2007	350,00	06/03/2007	Pago
3/2007	350,00	05/04/2007	Pago
4/2007	380,00	07/05/2007	Pago
5/2007	380,00	08/06/2007	Pago
6/2007	380,00	09/07/2007	Pago
7/2007	380,00	08/08/2007	Pago
8/2007	380,00	11/09/2007	Pago
9/2007	380,00	10/10/2007	Pago
10/2007	380,00	09/11/2007	Pago
11/2007	380,00	07/12/2007	Pago
12/2007	380,00	07/01/2008	Pago
1/2008	380,00	11/02/2008	Pago
2/2008	380,00	06/03/2008	Pago
3/2008	415,00	07/04/2008	Pago
4/2008	415,00	08/05/2008	Pago
5/2008	415,00	09/06/2008	Pago
6/2008	415,00	07/07/2008	Pago
7/2008	415,00	11/08/2008	Pago

11.9. MARIA VITORIA DA SILVA – NB: 88/ 521.448.962-1 (peça 4, p. 278-290):

<i>Espécie: Amparo Social ao Idoso</i>			
<i>Data de início do benefício: 6/8/2007</i>			
<i>Data de cessação do benefício: 31/12/2008</i>			
<i>Compet.</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data Pagt°</i>	<i>Status</i>
8/2007	316,66	11/09/2007	Pago
9/2007	380,00	08/10/2007	Pago

10/2007	380,00	08/11/2007	Pago
11/2007	380,00	10/12/2007	Pago
12/2007	380,00	09/01/2008	Pago
1/2008	380,00	28/01/2008	Pago
2/2008	380,00	26/02/2008	Pago

11.10. MARIA VITORIA DOS SANTOS – NB: 88/ 521.037.980-5 (peça 4, p. 292-310):

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

11.11. MARIA DAS DORES SILVA – NB: 88/523.707.111-9 (peça 4, p. 312-320):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 14/12/2007			
Data de cessação do benefício: 31/12/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
12/2007	215,33	8/2/2008	Pago
1/2008	380,00	8/2/2008	Pago
2/2008	380,00	25/2/2008	Pago

11.12. MARIA JOSE DA SILVA – NB: 88/522.145.146-4 (peça 4, p. 322-338):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 3/10/2007			
Data de cessação do benefício: 1/11/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
10/2007	354,66	13/11/2007	Pago
11/2007	380,00	17/12/2007	Pago
12/2007	380,00	2/1/2008	Pago
1/2008	380,00	12/2/2008	Pago
2/2008	380,00	4/3/2008	Pago
3/2008	415,00	1/4/2008	Pago
4/2008	415,00	2/5/2008	Pago
5/2008	415,00	2/6/2008	Pago
6/2008	415,00	2/7/2008	Pago
7/2008	415,00	4/8/2008	Pago

12. O Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peças 3, p. 16-118) 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, RG, CPF, declarações, etc.) preparados mediante ação de falsificadores, com pleno conhecimento por parte da servidora (peça 3, p. 56-57).

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, 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 4, p. 388):

‘15. (...) 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. Ainda, de acordo com o referido Relatório (peça 4, p. 388-389 e 396):

‘16. De acordo com o Ministério Público Federal, Damião Beltrão se valia de uma equipe de apoio, em que laboravam os réus Luiz Carlos dos Santos, Andréia de Lira e Maria Jailma de Lira. Um segundo grupo, seria formado por Maria das Dores e seus auxiliares, Fernando Olímpio dos Santos, Sibeles Galdino e Vanessa de Fátima. Esses dois grupos se inter-relacionavam e se utilizavam da colaboração de outros grupos.

17. Dentre esses grupos consta o grupo dos aliciadores de cidadãos que se interessava em receber benefícios do INSS, composto pelos réus Rosélia dos Santos, Rozemir dos Santos, Jecé Ramos, Maria Francisca dos Santos, Valdiler Ramos e Maria Quitéria Luiz de Santana.

(...) 19. O grupo de falsificadores de Carteira de Trabalho e Previdência Social continha Paulo Sérgio Rodrigues da Silva, Dogenilma Maria da Silva e Antônio Carlos dos Santos.

(...) 42. 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.

43. 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. (...)

(...) 44. 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.

(...) 46. Diante do exposto, e com base nos documentos anteriormente citados, averigua-se que o dano origina ao erário apurado foi de R\$ 48.010,96 (...), cujo valor atualizado até 31/08/2016 é de R\$125.108,08 (...), sob a responsabilidade da ex-servidora Maria das Dores Silvestre, solidariamente aos segurados Maria José Soares, Maria Madalena da Silva, Maria Pastora da Conceição, Maria Patrícia dos Santos, Maria Sebastiana dos Santos, Maria Souza Barbosa, Maria Vicentina da Silva, Maria Vitalina da Conceição, Maria Vitória da Silva, Maria Vitória dos Santos, Maria das Dores Silva, Maria José da Silva e aos terceiros, integrantes da quadrilha, Damião Beltrão Ferreira e Paulo Sérgio Rodrigues da Silva, conforme discriminativo apresentado no item nº 30.”

15. A Divisão de Acompanhamento de Tomada de Contas Especial, no Despacho DATCE 202/2016, no processo 35001.001506/2016-86 (peça 5, p. 14-18) esclareceu que:

2. *Cumpra registrar que este processo de Tomada de contas Especial é proveniente de parte das apurações contidas no Processo Administrativo Disciplinar 35001.000421/2010-95 com 339 apensos relativos à concessão de benefícios de Amparo social ao Idoso (fls. 07/44) e dos elementos probatórios extraídos da Ação Penal nº 2008.80.01.000390-7 (fls. 64/128v), utilizados neste processo de TCE a título de prova emprestada (transporte de produção probatória de um processo para outro) que comprovam a participação da ex-servidora Maria das Dores Silvestre, com intermediários integrantes de uma organização criminosa para prática de crimes de estelionato em face do INSS, de falsidade documental e ideológica, bem como corrupção ativa e passiva, os quais arregimentavam pessoas que almejassem conseguir benefício fraudulento na Agência da Previdência Social em São Miguel dos Campos/AL.*

3. *Vale acrescentar que no Relatório da CPAD foi citado o inquérito Policial 283/2007-SR/DPF/AL, decorrente da investigação desenvolvida pela Polícia Federal, na denominada 'Operação Bengala', onde foi descoberta a existência de um esquema de fraude contra a Previdência Social com a participação de intermediários, dentre os quais os réus integrantes da Ação Penal: Damião Beltrão Ferreira, Paulo Sérgio Rodrigues da Silva, Maria José Soares, Maria Madalena da Silva, Maria Pastora da Conceição, Maria Patrícia dos Santos, Maria Sebastiana dos Santos, Maria Souza Barbosa, Maria Vicentina da Silva, Maria Vitalina da Conceição, Maria Vitória da Silva, Maria Vitoria dos Santos, Maria José da Silva, Maria das Dores Silva, que participaram das irregularidades na concessão dos benefícios citados nesta TCE, com envolvimento da ex-servidora Maria das Dores Silvestre.*

(...) 7. *Com base nos documentos anteriormente citados e nos levantamentos efetuados, entendeu a Comissão de TCE que o total do dano ao erário apurado foi de R\$ 48.010,96 (...), cujo valor atualizado até 31/08/2016, acrescido de juros, corresponde ao montante de R\$ 125.108,08 (...), sob a responsabilidade da ex-servidora Maria das Dores Silvestre – CPF – 346.529.304-53, solidariamente, com os intermediários e beneficiários, discriminados nos quadros abaixo (...):'*

PROCESSO 35001.001506/2016-86		
Responsáveis	CPF nº	Valor Original
Maria das Dores Silvestre	346.529.304-53	43.085,97
Damião Beltrão Ferreira	659.372.104-25	43.085,97
Corresponsáveis	CPF nº	----
Maria Jose Soares	015.845.424-38	3.078,00
Maria Madalena da Silva	015.851.894-21	3.078,00
Maria Pastora da Conceicao	015.652.314-06	8.016,66
Maria Patricia dos Santos	015.845.354-90	3.103,33
Maria Sebastiana dos Santos	015.932.674-52	2.672,66
Maria Souza Barbosa	015.817.574-33	5.191,00
Maria Vicentina da Silva	015.884.874-82	1.874,66
Maria Vitalina da Conceicao	015.472.554-47	8.740,00
Maria Vitoria da Silva	015.920.364-30	2.596,66
Maria Vitoria dos Santos	849.906.195-87	4.735,00
SUBTOTAL (A)		43.085,97
Responsáveis	CPF nº	Valor Original
Maria das Dores Silvestre	346.529.304-53	4.924,99
Damião Beltrão Ferreira	659.372.104-25	4.924,99
Paulo Sérgio Rodrigues da Silva	651.062.534-20	4.924,99
Corresponsáveis	CPF nº	----

Maria das Dores Silva	016.100.204-80	975,33
Maria Jose da Silva	015.962.974-84	3.949,66
SUBTOTAL (B)		4.924,99
TOTAL (A+B)		48.010,96

16. O relatório de TCE à peça 4, p. 382-398 concluiu pelo débito no valor total de R\$48.010,96 (item 9 acima).

17. A Secretaria Federal de Controle Interno emitiu o Relatório e o Certificado de Auditoria 792/2017 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 em conjunto com terceiro sem vínculo com a administração pública (peça 5, p. 36-42) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento do processo (peça 6).

EXAME TÉCNICO

18. 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.

19. A citação dos responsáveis foi autorizada pelo titular desta Unidade Técnica, consoante despacho à peça 10.

20. Autorizadas e expedidas as citações dos responsáveis, tendo por base os endereços obtidos no cadastro da Receita Federal do Brasil (peças 11-12), a comunicação dirigida à Sra. Maria das Dores Silvestre foi validamente entregue no endereço da destinatária, em conformidade com o disposto no art. 179, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c os arts. 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução TCU 170, de 2004 (peças 14-15).

21. Já a comunicação enviada ao Sr. Damião Beltrão teve o envelope devolvido pelos Correios com o registro de que o destinatário ‘mudou-se’ (peças 13 e 16).

22. Efetuou-se pesquisa de outros endereços do sr. Damião Beltrão, o que resultou na localização de outros, no sistema do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) e na base de dados da Companhia Energética de Alagoas (Ceal) (peça 17). Expedidas as citações para esses endereços (peças 18-20), uma retornou com a informação de que o destinatário ‘mudou-se’ (peça 21) e outra em razão de o endereço ser insuficiente (peça 23). Uma foi validamente recebida em endereço informado pelo responsável e constante do cadastro da companhia energética acima citada (peça 22), com a qual este Tribunal tem acordo de cooperação.

23. Registre-se que esta Unidade, em outro processo recente com os mesmos responsáveis, oficiou à Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social de Alagoas e à Superintendência da Polícia Federal em Alagoas para saber se algum deles encontrava-se preso. Em resposta, o Chefe Especial de Unidades Penitenciárias informou que a sra. Maria das Dores Silvestre teria dado entrada no Presídio Feminino Santa Luzia em 25/3/2008, onde ficou custodiada até 11/9/2008, quando foi liberada por alvará de soltura da Justiça Federal. Em relação a Damião Ferreira, informou que este ficou custodiado na Polícia Federal (peça 7). Já a Polícia Federal respondeu que o sr. Damião Beltrão ‘esteve preso nesta SR/DPF/AL entre 25.03.2008 e 11.09.2008 em razão do crime do art. 12 da Lei 10.826/2003’ (peça 8).

24. Transcorrido o prazo regimental, não houve o comparecimento dos responsáveis ao processo, seja para apresentarem alegações de defesa ou para comprovarem o recolhimento dos débitos. Fica, assim, configurada a revelia de ambos, o que autoriza o prosseguimento do feito, nos termos previstos no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

25. No âmbito processual do TCU, os efeitos da revelia não são tão abrangentes como ocorre em curso das lides processuais civis. São, em verdade, mais restritos, de sorte que o responsável revel suportará as consequências do não-atendimento à citação ou audiência válidas, no limite da verdade dos autos.

26. Há nesta Corte vasta jurisprudência nesse sentido como evidencia o precedente a seguir (excerto do voto do Acórdão 2.117/2008-TCU-2.^a Câmara):

‘O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, vez que o seguimento do processo constitui decorrência lógica da estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse (...).

No entanto, com a revelia não se presumem verdadeiras as imputações levantadas em processo desta Corte, à semelhança do que ocorre no processo civil, onde a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Como o dispositivo citado, que tem natureza eminentemente processual, é silente a esse respeito, o convencimento não poderá prescindir da avaliação criteriosa da prova existente no processo ou para ele carreada, no âmbito desta Corte de Contas.’

27. A Comissão de Tomada de Contas Especial concluiu pela responsabilização da ex-servidora Maria das Dores Silvestre, Damião Beltrão Ferreira e Paulo Sérgio Rodrigues da Silva solidariamente com os segurados beneficiários dos pagamentos irregulares, listados no Demonstrativo de Débito (item 9) pelo prejuízo total atualizado até 31/8/2016 de R\$125.108,08 (peça 4, p. 397-398).

28. Consoante relatado na instrução precedente, 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 453, de 24/9/2010, publicada em 27/9/2010 no Diário Oficial da União (peça 3, p. 120-122). Sua responsabilidade pelas fraudes foi confirmada também no âmbito da Ação Penal 2008.80.01.000390-7, de 2/4/2009 (peça 3, p. 130-257), 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 3, p. 227). Vale destacar que a ex-servidora do INSS exercia papel de comando no esquema, conforme registrado no relatório da Ação penal acima (vide peça 3, p. 132):

‘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.’

29. A respeito da responsabilidade do Sr. Damião Beltrão Ferreira, como terceiro estranho aos quadros do INSS, mas que integrava a organização criminosa, 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 criminosa (item 8 supra). Registre-se que o referido indivíduo foi condenado pela Justiça Federal à pena de 22 anos e oito meses de reclusão e à pena de multa de 933 dias-multa (peça 3, p. 224).

30. A referida Ação Penal aponta, ainda, para participação de Paulo Sérgio Rodrigues da Silva na organização criminosa. Quanto à culpabilidade dele consta: ‘além de certidões, os denunciados integrantes da quadrilha falsificavam também o endereço e nome dos beneficiários, bem como as carteiras de trabalho e previdência social’, sendo as mesmas fornecidas por Paulo Sérgio, na condição de servidor da Prefeitura de Campo Alegre (peça 3, p. 131).

31. 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.’

32. Quanto ao modo de operação da organização, o relatório da sentença penal também o descreve de forma resumida, verbis (peça 3, p. 130-131):

‘Tendo em vista as investigações realizadas, manifestou-se Órgão Ministerial no sentido de detalhar o *modus operandi* da aludida organização criminosa, especificando a conduta de cada denunciado, o que em síntese vislumbra-se a seguir:

Segundo o MPF, primeiramente, atuavam os indivíduos conhecidos como ‘responsáveis’, os quais arregimentavam pessoas que almejassem conseguir o benefício previdenciário fraudulento com o auxílio da quadrilha, e mediante a utilização de documentos falsos. Observou-se que o papel de aliciadores era desempenhado pelos denunciados ROSÉLIA DOS SANTOS, VALDILER RAMOS, MARIA QUITÉRIA LUIZ DE SANTANA, JECÉ RAMOS, ROZEMIR DOS SANTOS, MARIA FRANCISCA DOS SANTOS e LUIZ CARLOS DOS SANTOS.

Após o aliciamento, a quadrilha procedia à produção da documentação material e ideologicamente falsa. A fraude iniciava-se com a confecção de certidões de nascimento ideologicamente falsificadas, obtidas nos cartórios de Ipióca e Feliz Deserto. Na primeira localidade, a fraude, segundo o MPF, era comandada pelas denunciadas LÉA E EDLÉA, as quais recebiam R\$ 40/00 (quarenta reais) por cada unidade de documento falsificado; já na Circunscrição de Feliz Deserto, a falsificação de certidões ficava por incumbência do denunciado IDELBERTO FERREIRA, o qual vendia certidões falsas pelo preço de R\$ 100,00 (cem reais).

Além de certidões, os denunciados integrantes da quadrilha falsificavam também o endereço e nome dos beneficiários, bem como as Carteiras de Trabalho e Previdência Social, sendo as mesmas fornecidas por PAULO SÉRGIO RODRIGUES, ora denunciado, o qual, na condição de servidor da Prefeitura de Campo Alegre, auferia R\$ 100,00 (cem reais) por cada CTPS falsificada. Além de PAULO SÉRGIO, noticia também o MPF a participação da servidora pública da Prefeitura de Penedo, DOGENILMA MARIA DA SILVA, a qual também participava do processo de falsificação, cabendo-lhe a função de assinar as CTPS's, assim como entregá-las ao denunciado ANTÔNIO CARLOS, para que este as preenchesse com o fim de obter os benefícios fraudulentos junto ao INSS.

Feito o aliciamento e a falsificação das certidões e CTPS's, o próximo passo da quadrilha era obter os CPF's, sendo tal tarefa desempenhada pelos denunciados ANTÔNIO CARVALHO PINTO, LUIS FERNANDES DOS SANTOS E RENATO OLIVEIRA DOS SANTOS, todos empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bem como por NAPOLIÃO RODRIGUES COUTO, servidor da Receita Federal.

Após a conclusão dessas etapas, o denunciado DAMIÃO BELTRÃO FERREIRA, chefe da organização criminosa, e seus auxiliares ANDRÉA, JAILMA E LUIS CARLOS levavam as certidões, CTPS's, CPF's e os aliciados ao posto do INSS.’

32.1. Observa-se, com isso, que a organização criminosa contava com um grande número de pessoas, cada uma responsável por uma ação. No caso de Paulo Sérgio, arrolado pelo tomador de contas, participava do processo de falsificação dos documentos, cabendo-lhes a função de assinar as carteiras de trabalho. Servidor da Prefeitura de Campo Alegre/AL, era, segundo a ação penal, o fornecedor das carteiras de trabalho e previdência social, e recebia R\$ 10,00 por documento. Os segurados fictícios, pelo que se depreende, se utilizavam de documentos falsos obtidos pela quadrilha e se apresentavam ao INSS (peça 3, p. 107, 130-131, 142-143).’’

33. No âmbito administrativo, de acordo com o relatório de TCE, Paulo Sérgio Rodrigues da Silva foi responsabilizado solidariamente com Maria das Dores Silvestre e Damiano Beltrão Ferreira, e com os segurados Maria das Dores Silva, e Maria José da Silva pelo total do dano apurado de R\$ 4.924,99 (peça 5, p. 16). Na esfera penal, pela participação de Paulo Sérgio Rodrigues

da Silva na organização criminosa, foi condenado a cinco anos de reclusão e pena de multa de 210 dias-multa (peça 3, p. 231-233).

34. Contudo, o sr. Paulo Sérgio Rodrigues da Silva não foi arrolado como corresponsável nesta TCE. Considerou-se a baixa materialidade da sua participação neste caso específico, pois só teve o envolvimento caracterizado em relação aos dois segurados acima nominados (item 33 supra). Por cada Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) que fornecia, recebia a importância de R\$ 10,00 (peça 3, p. 148 e 205) e o débito total dos benefícios pagos montou apenas R\$ 4.924,99.

35. Assim, verifica-se que a responsabilidade dos envolvidos que arregimentavam pessoas para o esquema e falsificavam documentos embora importante para o funcionamento da organização, não diferia muito dos demais personagens identificados pela Polícia, como os fornecedores de CPFs falsos, do pessoal do cartório, que fraudava certidões de nascimento, dentre outros. Todos, contudo, tinham papéis definidos e limitados, assim como seus ganhos. A divisão do 'fruto' financeiro das fraudes ficava mesmo com Damião e Maria das Dores, sobre os quais deve incidir a responsabilização no âmbito desta Corte, pois não se mostra justificável processualmente arrolar todos os envolvidos na fraude como corresponsáveis nesta TCE. Essa posição foi adotada no TC 015.075/2015-0, apreciado pelo Acórdão 120/2016-TCU-Plenário.

36. Quanto aos supostos beneficiários dos pagamentos irregulares, 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 3, 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 (...).

37. 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, relata à peça 3, p. 157-158:

'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 I, 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 manejados 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.'

37.1. Observa-se no processo a impossibilidade de se definir a culpabilidade e participação dos favorecidos dos benefícios, 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. Nas condenações da sentença penal sempre foi referido a respeito do comportamento das vítimas que 'em nada contribuiu para o resultado'.

38. 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.

39. O próprio INSS, quando das tentativas de chamamento dos beneficiários ao processo, registrou as situações individuais em relatórios conclusivos individuais à peça 3, p. 280-314. Registre-se que nenhum dos responsáveis foi localizado e suas notificações foram feitas por edital (peça 4, p. 8).

40. 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.

41. 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 legar de prestar contas, a submissão do segurado à jurisdição do TCU exigirá prova de que ele tenha contribuído de modo decisivo e em concurso com o agente público para a produção do dano. Do contrário, a jurisdição do TCU não os alcançará, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92.

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 insertas 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 entanto, no âmbito administrativo, se houver a constatação de que segurados receberam benefícios que não lhe eram devidos (o que pode ocorrer independentemente de dolo ou culpa), tendo havido ou não a suspensão do pagamento, a decisão do Tribunal pela exclusão desses segurados da relação processual não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais que a entidade prejudicada entender como cabíveis, com o objetivo de reaver aquilo que foi pago sem justa causa, ou seja, à míngua de fundamento jurídico.

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).’*

41.1. *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, exsurgiram 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.'

*42. 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)

43. 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\$ 48.010,96, resultante do somatório dos débitos abaixo, cujos fatos geradores estão detalhados, individualmente, no item 11 *supra*, conforme a seguir:

Corresponsável	CPF	Valor Original	Item
Maria Jose Soares	015.845.424-38	3.078,00	11.1
Maria Madalena da Silva	015.851.894-21	3.078,00	11.2
Maria Pastora da Conceicao	015.652.314-06	8.016,66	11.3
Maria Patricia dos Santos	015.845.354-90	3.103,33	11.4
Maria Sebastiana dos Santos	015.932.674-52	2.672,66	11.5
Maria Souza Barbosa	015.817.574-33	5.191,00	11.6
Maria Vicentina da Silva	015.884.874-82	1.874,66	11.7
Maria Vitalina da Conceicao	015.472.554-47	8.740,00	11.8
Maria Vitoria da Silva	015.920.364-30	2.596,66	11.9
Maria Vitoria dos Santos	849.906.195-87	4.735,00	11.10
Maria das Dores Silva	016.100.204-80	975,33	11.11
Maria Jose da Silva	015.962.974-84	3.949,66	11.12

44. Vale ressaltar que o INSS instaurou outras TCE relacionadas às mesmas fraudes na Agência em São Miguel dos Campos/AL. 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. 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.

45. Neste processo foram arrolados doze beneficiários. Segundo consta nos autos, foram 339 benefícios fraudados. Em 2015 sete processos foram remetidos a este Tribunal, quais sejam: TC 011.302/2015-1, TC 016.608/2015-1, TC 011.206/2015-2, TC 015.075/2015-0, TC 011.243/2015-5, 011.265/2015-9 e TC 015.816/2015-0, todos já julgados. Em 2016, foram dez processos, são eles: TC 007.661/2016-9, TC 007.692/2016-1, TC 007.721/2016-1, TC 007.724/2016-0, TC 014.586/2016-9, TC 007.739/2016-8, TC 024.499/2016-1, TC 024.646/2016-4, TC 024.821/2016-0, TC 024.681/2016-4, já julgados:

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
011.206/2015-2	1.408/2016-TCU-Plenário
011.243/2015-5	1.746/2016-TCU-Plenário
015.816/2015-0	1.334/2016-TCU-Plenário
007.739/2016-	1.250/2017-TCU-

8	Plenário
024.821/2016-0	755/2017-TCU-Plenário

46. Em 2017, cinco processos, além deste, foram remetidos a este Tribunal e se encontram nesta Unidade para ser instruídos são eles: o TC 023.146/2017-6 e o TC 029.790/2017-4. Há, ainda, os TCs 017.282/2017-9, 023.317/2017-5 e 023.370/2017-3, já submetidos a julgamento e aguardando parecer no MPTCU

47. Registre-se que em todos os processos 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, que devem ser excluídos da relação processual.

48. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé nas condutas dos responsáveis, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, 731/2008-TCU-Plenário, 1.917/2008-TCU-2ª Câmara, 579/2007-TCU-Plenário, 3.305/2007-TCU-2ª Câmara e 3.867/2007-TCU-1ª Câmara).

49. Assim, deve-se propor que as presentes contas serem julgadas irregulares, com a condenação em débito e aplicação de multa, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'd' da Lei 8.443/1992, com remessa de cópia dos elementos pertinentes ao Ministério Público da União, atendendo, assim, ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

50. Em relação à proposta de aplicação de multa registra-se que o fato [pagamentos de benefícios irregulares] ocorreu em diversas datas, podendo-se definir a data do pagamento mais antigo em 11/8/2008 (item 11.8 acima). A prescrição foi interrompida em 3/11/2017, data do despacho que ordenou a citação (peça 10) no que fica evidente que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva em relação a nenhum dos atos, consoante entendimento firmado por este Tribunal no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, em Incidente de Uniformização de Jurisprudência, que assentou que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contados a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil.

50.1. Registre-se adicionalmente, que por se tratar da ocorrência de irregularidade referente a pagamentos fraudulentos de benefícios previdenciários, o marco inicial para a contagem do prazo prescricional é a data do último pagamento indevidamente realizado, conforme definido por este Tribunal no Acórdão 1.641/2016-TCU-Plenário (vide itens 24 e 25 do Voto do Ministro-Relator, Benjamin Zymler)'.

51. 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.

CONCLUSÃO

52. Diante da revelia da Sra. Maria das Dores Silvestre e do Sr. Damião Beltrão Ferreira e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros

excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (itens 19 a 26).

53. Pertinente, ainda, dada a gravidade da infração cometida pelos responsáveis, propor a aplicação a ambos da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, consoante o art. 60 da Lei 8.443/1992.

54. Destarte, caso seja ratificado o posicionamento de que os segurados arrolados nesta TCE devem ser excluídos da relação processual, considera-se pertinente propor que seja comunicado 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).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar revéis Maria das Dores Silvestre (CPF 346.529.304-53) e Damião Beltrão Ferreira (CPF 659.372.104-25), nos termos do art. 12, § 3º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

b) excluir da relação processual as seguintes pessoas: Maria Jose Soares (CPF 015.845.424-38); Maria Jose da Silva, (CPF 015.962.974-84); Maria Madalena da Silva (CPF 015.851.894-21); Maria Pastora da Conceicao (CPF 015.652.314-06); Maria Patricia dos Santos (CPF 015.845.354-90); Maria Sebastiana dos Santos (CPF 015.932.674-52); Maria Souza Barbosa (CPF 015.817.574-33); Maria Vicentina da Silva (CPF 015.884.874-82); Maria Vitalina da Conceicao (CPF 015.472.554-47); Maria Vitoria da Silva (CPF 015.920.364-30); Maria Vitoria dos Santos (CPF 849.906.195-87); Maria das Dores Silva (CPF 016.100.204-80); Paulo Sérgio Rodrigues da Silva (CPF 651.062.534-20);

c) julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea ‘d’, e § 2º, da Lei 8.443, de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, irregulares as contas dos responsáveis Maria das Dores Silvestre (CPF 346.529.304-53) e Damião Beltrão Ferreira (CPF 659.372.104-25), condenando-os ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’ do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das correspondentes datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da concessão irregular de benefícios de Amparo Social ao Idoso aos segurados relacionados abaixo:

c.1). Pela concessão irregular de benefício à Sra. Maria Jose Soares:

<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>
38,00	28/08/2007
380,00	28/08/2007
380,00	11/09/2007
380,00	11/10/2007
380,00	08/11/2007
380,00	10/12/2007
380,00	09/01/2008
380,00	11/02/2008
380,00	04/03/2008

c.2) Pela concessão irregular de benefício à Sra. Maria Madalena da Silva:

<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>
38,00	15/08/2007
380,00	15/08/2007
380,00	11/09/2007

380,00	11/10/2007
380,00	08/11/2007
380,00	10/12/2007
380,00	09/01/2008
380,00	29/01/2008
380,00	27/02/2008

c.3) *Pela concessão irregular de benefício à Sra. Maria Pastora da Conceicao:*

Valor (R\$)	Data
361,66	23/01/2007
350,00	23/01/2007
350,00	06/02/2007
350,00	09/03/2007
350,00	09/04/2007
380,00	04/05/2007
380,00	05/06/2007
380,00	04/07/2007
380,00	03/08/2007
380,00	05/09/2007
380,00	03/10/2007
380,00	07/11/2007
380,00	05/12/2007
380,00	04/01/2008
380,00	30/01/2008
380,00	28/02/2008
415,00	28/03/2008
415,00	28/04/2008
415,00	28/05/2008
415,00	30/06/2008
415,00	30/07/2008

c.4.) *Pela concessão irregular de benefício à Sra. Maria Patricia dos Santos:*

Valor (R\$)	Data
63,33	08/08/2007
380,00	08/08/2007
380,00	06/09/2007
380,00	04/10/2007
380,00	07/11/2007
380,00	06/12/2007
380,00	02/01/2008
380,00	31/01/2008
380,00	28/02/2008

c.5) *Pela concessão irregular de benefício à Sra. Maria Sebastiana dos Santos:*

Valor (R\$)	Data
12,66	22/08/2007
380,00	11/09/2007
380,00	11/10/2007
380,00	08/11/2007
380,00	10/12/2007
380,00	09/01/2008
380,00	11/02/2008

380,00	05/03/2008
--------	------------

c.6) *Pela concessão irregular de benefício à Sra. Maria Souza Barbosa:*

Valor (R\$)	Data
76,00	06/08/2007
380,00	06/08/2007
380,00	03/09/2007
380,00	01/10/2007
380,00	01/11/2007
380,00	03/12/2007
380,00	21/12/2007
380,00	25/01/2008
380,00	25/02/2008
415,00	07/04/2008
415,00	02/05/2008
415,00	28/05/2008
415,00	27/06/2008
415,00	25/07/2008

c.7) *Pela concessão irregular de benefício à Sra. Maria Vicentina da:*

Valor (R\$)	Data
354,66	13/11/2007
380,00	13/12/2007
380,00	09/01/2008
380,00	11/02/2008
380,00	06/03/2008

c.8) *Pela concessão irregular de benefício à Sra. MARIA VITALINA DA CONCEICAO:*

Valor (R\$)	Data
35,00	11/10/2006
350,00	11/10/2006
350,00	08/11/2006
350,00	06/12/2006
350,00	05/01/2007
350,00	06/02/2007
350,00	06/03/2007
350,00	05/04/2007
380,00	07/05/2007
380,00	08/06/2007
380,00	09/07/2007
380,00	08/08/2007
380,00	11/09/2007
380,00	10/10/2007
380,00	09/11/2007
380,00	07/12/2007
380,00	07/01/2008
380,00	11/02/2008
380,00	06/03/2008
415,00	07/04/2008
415,00	08/05/2008
415,00	09/06/2008
415,00	07/07/2008

415,00	11/08/2008
--------	------------

c.9) *Pela concessão irregular de benefício à Sra. Maria Vitoria da Silva:*

Valor (R\$)	Data
316,66	11/09/2007
380,00	08/10/2007
380,00	08/11/2007
380,00	10/12/2007
380,00	09/01/2008
380,00	28/01/2008
380,00	26/02/2008

c.10) *Pela concessão irregular de benefício à Sra. Maria Vitoria dos Santos:*

Valor (R\$)	Data
380,00	10/09/2007
380,00	05/10/2007
380,00	08/11/2007
380,00	07/12/2007
380,00	08/01/2008
380,00	12/02/2008
380,00	07/03/2008
415,00	07/04/2008
415,00	08/05/2008
415,00	06/06/2008
415,00	07/07/2008
415,00	07/08/2008

c.11) *Pela concessão irregular de benefício à Sra. Maria das Dores Silva:*

Valor (R\$)	Data
215,33	08/02/2008
380,00	08/02/2008
380,00	25/02/2008

c.12) *Pela concessão irregular de benefício à Sra. Maria Jose da Silva:*

Valor (R\$)	Data
354,66	13/11/2007
380,00	17/12/2007
380,00	02/01/2008
380,00	12/02/2008
380,00	04/03/2008
415,00	01/04/2008
415,00	02/05/2008
415,00	02/06/2008
415,00	02/07/2008
415,00	04/08/2008

Valor total atualizado monetariamente até 15/1/2018: R\$ 85.734,87

d) *aplicar aos responsáveis, Maria das Dores Silvestre (CPF 346.529.304-53) e Damião Beltrão Ferreira (CPF 659.372.104-25), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea 'a' da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a' do RI/TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, a contar da data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, caso não sejam pagas no prazo estabelecido, na forma da legislação em vigor;*

e) aplicar, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443, de 1992, aos responsáveis Maria das Dolores Silvestre e Damião Beltrão Ferreira a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de até 8 (oito) anos;

f) autorizar, desde logo, com amparo no art. 28, inciso II da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

g) remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, aos responsáveis, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Alagoas, nos termos do art. 16, § 3º da Lei 8.443, de 1992; e,

h) comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Procuradoria Geral Federal que a decisão contida no item 60, letra 'b', desta instrução não impedirá a adoção de providências administrativas e/ou judiciais contra os beneficiários dos pagamentos previdenciários inquinados e/ou dos demais agentes envolvidos nas fraudes, com vistas à recuperação dos valores indevidamente pagos.

3. Enfim, por intermédio do Exmo. Sr. Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, o MPTCU manifestou a sua concordância em relação ao referido parecer da unidade técnica, consignando o seu parecer à Peça nº 26, nos seguintes termos:

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão de irregularidades na concessão de benefícios na agência localizada no Município de São Miguel dos Campos/AL. A ex-servidora Maria das Dolores Silvestre, com a participação do Sr. Damião Beltrão Ferreira, praticou irregularidades concernentes à inserção de dados inverídicos nos sistemas utilizados pelo INSS, ocasionando prejuízo decorrente do pagamento de Amparo Social ao Idoso a beneficiários que não faziam jus.

2. Após a investigação administrativa, foi instaurada a competente tomada de contas especial, cujo relatório final concluiu pela existência de débito no valor histórico de R\$ 48.010,96, sob a responsabilidade da Sra. Maria das Dolores Silvestre, do Sr. Damião Beltrão Ferreira e dos beneficiários arrolados nesta TCE (peça 4, p. 382-398). Conforme decisão na peça 3, p. 120, também foi aplicada à servidora a pena de demissão.

3. No âmbito deste Tribunal, adotadas as medidas saneadoras e após percuciente análise do tema, concluiu-se que a citação deveria restringir-se à ex-servidora e ao Sr. Damião Beltrão Ferreira, os quais, devidamente notificados, permaneceram silentes e foram considerados revéis.

4. Em pareceres uniformes, a Secex-AL propõe excluir a responsabilidade dos segurados nestes autos e julgar irregulares as contas da Sra. Maria das Dolores Silvestre e do Sr. Damião Beltrão Ferreira, condenando-os ao ressarcimento dos débitos oriundos dos benefícios indevidamente concedidos e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Adicionalmente, sugere a unidade técnica que os responsáveis sejam inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, consoante art. 60 da Lei 8.443/1992.

5. Da minha parte, ponho-me de acordo com o encaminhamento sugerido.

6. A única questão que, a meu ver, merece algumas considerações é a que se refere à responsabilização dos segurados que receberam indevidamente os benefícios objeto de fraude, o que passo a fazer sem maiores delongas, haja vista a jurisprudência colacionada e os argumentos já expendidos pela Secex-AL na peça 24.

7. Consoante observei nas diversas decisões mencionadas pela unidade técnica, a jurisprudência corrente neste Tribunal é no sentido de que a solidariedade quanto a débito oriundo de fraude em benefícios só se estende ao segurado nos casos em que se comprova sua participação. Assim, a jurisdição do Tribunal só alcançará o beneficiário caso exista prova contundente de que ele contribuiu decisivamente e em concurso com o agente público para a concretização do dano.

8. Nesta TCE, as provas obtidas na Ação Penal 2008.80.01.000390-7 indicam que a fraude era perpetrada mediante falsificação de documentos pelo Sr. Damião Beltrão Ferreira, os

quais eram repassados à ex-servidora do INSS, que inseria os dados nos sistemas da autarquia, materializando a concessão irregular dos benefícios.

9. Conquanto haja menção ao agenciamento de pessoas idosas para comparecerem à agência bancária e realizarem o cadastramento da senha e o saque do primeiro benefício, não restou demonstrado que agiam em conluio com os responsáveis pelas fraudes e nem mesmo que houve recebimento integral dos valores objeto de cobrança nestes autos.

10. Nesse sentido, tendo em vista a jurisprudência firmada neste Tribunal e em face da inexistência de provas da participação dos beneficiários na fraude perpetrada pela ex-servidora do INSS, alinho-me à proposta da Secex-AL de excluir da relação processual os segurados apontados como solidários pela comissão de TCE e pela Controladoria-Geral da União (peça 4, p. 397-398 e peça 5, p. 39), devendo a Sra. Maria das Dores Silvestre e o Sr. Damião Beltrão Ferreira responderem solidariamente quanto ao dano causado.

11. Considerando a gravidade das condutas praticadas pelos responsáveis, mostra-se pertinente a aplicação da penalidade de inabilitação para ocupar cargo em comissão ou função de confiança na administração pública, conforme preconiza o art. 60 da Lei 8.443/92.

12. Por último, anuo também à exclusão da responsabilidade do Sr. Paulo Sérgio Rodrigues da Silva, haja vista que, não obstante tenha contribuído para a concretização das fraudes, não há indícios de que tenha se locupletado com valores que superassem a quantia de R\$ 10,00 cobrada para cada uma das 31 carteiras de trabalho por ele emitidas, acrescidos de R\$ 120,00 pagos pelo Sr. Damião Beltrão Ferreira, conforme consta da ação penal (peça 3, p. 206). Além disso, apenas dois beneficiários cujos débitos encontram-se em apuração nestes autos tiveram carteiras emitidas pelo responsável (peça 3, p. 274), mitigando, ainda mais, a pertinência de impor-lhe responsabilidade solidaria quanto ao débito objeto desta TCE.

13. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta formulada pela Secex-AL.”

É o Relatório.