

TC 002.108/2018-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: GERÊNCIA EXECUTIVA DO INSS - MACEIÓ/AL - INSS/MPS

Responsável: Maria das Dores Silvestre, CPF 346.529.304-53 e Damião Beltrão Ferreira: (CPF 659.372.104-25)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Gerência Executiva do INSS de Maceió/AL, em desfavor da Sra. Maria das Dores Silvestre, CPF 346.529.304-53, na condição de Gerente Executiva Substituta do INSS, e do Sr. Damião Beltrão Ferreira, terceiro não pertencente ao quadro da Autarquia, em razão de concessão irregular de benefício previdenciário de amparo ao idoso, mediante inserção de dados inverídicos nos sistemas, o que resultou em um prejuízo de R\$ 95.630,19 (atualizado monetariamente em 1/1/2017) aos cofres do INSS.

HISTÓRICO

2. Este processo de Tomada de Contas Especial é proveniente de apenas parte dos 339 benefícios irregulares concedidos pela responsável, apurados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar – PAD nº 35001.000421/2010-95, de 20/7/2010 (peça 2, p. 16-88), e no Relatório da Ação Penal nº 2008.80.01.000390-7, 2/4/2009 (peça 2, p. 128-255), que comprovam a participação da ex-servidora Maria das Dores Silvestre, com terceiros (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, por meio de aliciamento de pessoas que almejassem conseguir o benefício sem que a ele tivesse direito, na Agência da Previdência Social em São Miguel dos Campos/AL.

3. Há ainda, no TCU, outras 25 TCEs instauradas contra a mesma responsável, provenientes do mesmo Processo Administrativo Disciplinar, as quais seguem discriminadas no quadro abaixo.

Processo	Situação
2015	
015.075/2015-0	Acórdão Nº 1792/2016-TCU-Plenário
015.816/2015-0	Acórdão Nº 1793/2016-TCU-Plenário
011.243/2015-5	Acórdão Nº 2169/2016-TCU-Plenário
011.265/2015-9	Acórdão Nº 117/2016-TCU-Plenário
011.302/2015-1	Acórdão Nº 118/2016-TCU-Plenário
016.608/2015-1	Acórdão Nº 2036/2016-TCU-Plenário
011.206/2015-2	Acórdão Nº 1791/2016-TCU-Plenário
2016	
007.661/2016-9	Apensado ao TC 007.739/2016-8
007.692/2016-1	Apensado ao TC 007.739/2016-8
007.739/2016-8	Acórdão Nº 1250/2017-TCU-Plenário
007.721/2016-1	Apensado ao TC 007.739/2016-8
014.586/2016-9	Apensado ao TC 007.739/2016-8
007.724/2016-0	Apensado ao TC 007.739/2016-8
024.681/2016-4	Apensado ao TC 024.821/2016-0
024.499/2016-1	Apensado ao TC 024.821/2016-0

024.646/2016-4 024.821/2016-0	Apensado ao TC 024.821/2016-0 Acórdão N° 755/2017-TCU-Plenário, corrigido pelo Acórdão N° 907/2017- TCU-Plenário
2017	
017.282/2017-9 023.317/2017-5 023.151/2017-0 023.370/2017-3 029.790/2017-4 028.331/2017-6 035.424/2017-6 023.146/2017-6	Acórdão N° 632/2018-TCU-Plenário Apensado ao TC 023.146/2017-6 Apensado ao TC 023.146/2017-6 Apensado ao TC 023.146/2017-6 Acórdão N° 541/2018-TCU-Plenário Acórdão N° 789/2018-TCU-Plenário Aberto. Aguardando minuta do MP Aberto. Pendente de instrução de mérito
2018	
002.108/2018-6	Aberto. Este processo.

4. As fraudes foram apuradas pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD), cujo relatório foi emitido em 20/7/2010 (peça 2, p. 16-88) 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, por meio do qual foi aplicado a 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. 225).

5. A metodologia utilizada pelos fraudadores está registrada no Relatório Final da Corregedoria Regional do INSS, tendo por base informação constante do Inquérito Policial DPF 283/2007 (peça 2, p. 16-18):

1.3. (...) 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 n° 87/2009, que faz referência à concessão irregular de Amparo Social ao Idoso n° 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 certidões 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 à indiciada (peça 2, p. 88).

7. De acordo com o parecer 01.100.301 – DAGIN/CGAGIN/AUDGER/INSS, de 19/1/2016, emitido pela Auditoria Interna do INSS sobre o processo de TCE (peça 4, p. 20):

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, todos da Lei 8.112, de 11/12/1990 (fls. 46/57).

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. 59/60).

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 da 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. 140, 143, 150 e 221):

Segundo a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, as provas carreadas aos autos demonstrariam que o denunciado DAMIÃO construía 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.

6. 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 16/11/2016, o processo de Tomada de Contas Especial 35001.001968/2016-01, 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. 377):

Responsáveis	CPF nº	Valor histórico
Maria das Dores Silvestre	346.529.304-53	53.924,98
Damião Beltrão Ferreira	659.372.104-25	53.924,98
Beneficiários	CPF nº	
Rosa Alves da Costa	015.514.954-73	9.276,66
Solange Alves Siqueira	087.022.864-16	4.273,33
Tereza Silva dos Santos	015.991.694-10	1.938,00
Verônica da Silva	015.694.034-57	6.908,33
Nazaré Fontes Cabral	015.991.724-70	1.938,00
Orlando Carlos dos Santos	088.817.644-90	3.090,66
Saete de Araújo da Silva	015.612.584-66	8.180,00
Paulo da Silva	015.328.574-54	8.950,00
Valdemar Pereira	015.483.844-61	9.370,00
TOTAL		53.924,98

8. Foram expedidas notificações de cobrança administrativa à servidora, aos segurados e aos integrantes da quadrilha para quitação do débito apurado, conforme notificações, aviso de recebimento - AR e de Edital de Cobrança (peça 2, p.370-396, peça 3, p. 4-56).

9. O Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 2, p. 16-88) esclarece que foi apurado que a servidora do INSS, Maria das Dores Silvestre, 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 (item 4.2, inciso 2, alínea “f” da peça 2, p. 56-57).

10. De acordo com o relatório da Tomada de Contas Especial, a TCE instaurada no âmbito da Gerência Executiva do INSS/AL decorreu, 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. 381):

(...) 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 com informações ideologicamente falsas, em troca de pagamento, contando com o auxílio da servidora retro mencionada, que também auferia vantagens econômicas com os benefícios por ela concedidos.

11. Ainda, de acordo com o referido Relatório (peça 3, p. 389):

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.

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. (...)

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.

(...)

Diante do exposto, e com base nos documentos anteriormente citados, averigua-se que o dano original ao erário apurado foi de R\$ **53.924,98** (...), cujo valor atualizado até 17/11/2016 é de **R\$146.006,27** (...), sob a responsabilidade da ex-servidora Maria das Dores Silvestre, solidariamente aos segurados Maria Cristina de Oliveira, Maria Elena da Silva, Maria Elza dos Santos, Maria Joana Batista, Maria da Conceição Ramos, Maria das Dores Santos, Maria das Graças da Silva, Maria das Graças dos Santos, Maria de Souza Paz, Maria do Carmo Santos, Maria dos Santos e do terceiro, integrante da quadrilha, Damião Beltrão Ferreira, conforme discriminativo apresentado no item nº 32.

12. A Secretaria Federal de Controle Interno emitiu o Relatório e o Certificado de Auditoria 1200/2017 pela irregularidade das contas em face do prejuízo causado por fraude na concessão/manutenção de benefícios previdenciários (peça 4, p. 34) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento do processo (peça 7, p. 1-2).

13. Autuada no TCU em 19/1/2018, foi realizada Instrução Preliminar com proposta de 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), proposta essa que obteve parecer favorável da Subunidade (peça 13) e da Unidade (peça 14).

14. Os responsáveis foram citados por meio dos ofícios:

a) Sra. Maria das Dores Silvestre: Ofício 1717/2018-TCU/Secex-TCE (peça 16), tendo tomado ciência no dia 31/10/2018, conforme atesta o AR constante da peça 17;

b) Sr. Damião Beltrão Ferreira: Ofícios 1715/2018, 3450/2018, 2449/2018 e 3448/2018/TCU/Secex-TCE (peça 15, 22, 23 e 24), os quais retornaram sem êxito. Dessa forma, no dia 25/6/2019 foi realizada sua citação por meio de edital (peça 30).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

7. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido notificação pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que a concessão irregular dos benefícios apurados se iniciou em 2006 e os responsáveis foram notificados no curso do PAD 35001.000421/2010-95, instaurado em 21 de maio de 2010, cujo relatório final data de 20 de julho de 2010.

8. Por fim, verifica-se ainda que o valor atualizado do débito em 01/01/2017 era de R\$ 91.567,18, inferior ao limite mínimo para instauração da TCE, estabelecido em R\$ 100.000,00 no art. 6º, inciso I, c/c o art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016. Contudo, há 25 outros processos relacionados à responsável Maria das Dores Silvestre, derivados do mesmo PAD, cujos valores dos débitos somados pressupõe-se superar o limite mínimo. Sugere-se, portanto, dar prosseguimento a esta TCE sem apensá-la a outras abertas, haja vista todas já se encontrarem com citação válida realizada.

9. Pelo acima exposto, conclui-se que a presente tomada de contas especial está devidamente constituída e em condições de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

10. 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, por meio 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.

11. 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 2, p. 118-120). Sua responsabilidade pelas fraudes foi confirmada também no âmbito da Ação Penal 2008.80.01.000390-7, de 2/4/2009 (peça 2, p. 128-265), 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. 225). Vale destacar que a ex-servidora do INSS exercia papel de comando no esquema, conforme registrado no relatório da Ação penal acima (vide peça 2, p. 130):

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.

12. 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 abaixo, pelo prejuízo total de R\$ 53.924,98 (peça 3, p. 374).

a) Rosa Alves da Costa – NB: 517.271.460-6 (peça 3, p. 164-180):

Data	Valor histórico (em reais)
07/08/2006	221,66
01/09/2006	350,00
02/10/2006	350,00
01/11/2006	350,00
01/12/2006	350,00
04/01/2007	350,00
02/02/2007	350,00
02/03/2007	350,00
02/04/2007	350,00
02/05/2007	380,00
01/06/2007	380,00
03/07/2007	380,00
01/08/2007	380,00
06/09/2007	380,00
02/10/2007	380,00
01/11/2007	380,00
05/12/2007	380,00
03/01/2008	380,00
01/02/2008	380,00
04/03/2008	380,00
03/04/2008	415,00
02/05/2008	415,00
02/06/2008	415,00
03/07/2008	415,00
05/08/2008	415,00

Total	9.276,66
--------------	-----------------

b) Solange Alves Siqueira – NB: 519.944.371-9 (peça 3, p. 184-93):

Data	Valor histórico (em reais)
10/04/2007	93,33
09/05/2007	380,00
14/06/2007	380,00
09/07/2007	380,00
08/08/2007	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
25/01/2008	380,00
25/02/2008	380,00
Total	4.273,33

c) Verônica da Silva – NB: 519.448.736-0 (peça 3, p. 206-218):

Data	Valor histórico (em reais)
05/04/2007	303,33
05/04/2001	350,00
02/05/2007	380,00
01/06/2007	380,00
02/07/2007	380,00
01/08/2007	380,00
03/09/2007	380,00
01/10/2007	380,00
01/10/2007	380,00
03/12/2007	380,00
04/01/2008	380,00
06/02/2008	380,00
04/03/2008	380,00
01/04/2008	415,00
05/05/2008	415,00
06/06/2008	415,00
04/07/2008	415,00
05/08/2008	415,00
Total	6.908,33

d) Nazaré Fontes Cabral – NB: 522.086.387-4 (peça 3, p. 232-228):

Data	Valor histórico (em reais)
19/11/2007	38,00
19/11/2007	380,00
12/12/2007	380,00
09/01/2008	380,00
11/02/2008	380,00
04/03/2008	380,00
Total	1.938,00

e) Orlando Carlos dos Santos – NB: 521.018.207-6 (peça 3, p. 232-239):

Data	Valor histórico (em reais)
17/08/2007	50,66
17/08/2007	380,00
04/09/2007	380,00
15/10/2007	380,00
16/11/2007	380,00
07/12/2007	380,00
04/01/2008	380,00

12/02/2008	380,00
05/03/2008	380,00
Total	3.090,66

f) Salete de Araujo da Silva – NB: 521.018.207-6 (peça 3, p. 222-239):

Data	Valor histórico (em reais)
15/12/2006	175,00
15/12/2006	350,00
08/01/2007	350,00
07/02/2007	350,00
07/03/2007	350,00
09/04/2007	350,00
08/05/2007	380,00
08/06/2007	380,00
06/07/2007	380,00
07/08/2007	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	380,00
07/04/2008	415,00
08/05/2008	415,00
09/05/2008	415,00
07/07/2008	415,00
07/08/2008	415,00
Total	8.180,00

g) Tereza Silva dos Santos – NB: 522.086.307-6 (peça3, p. 198)

Data	Valor histórico (em reais)
22/11/2007	38,00
22/11/2007	380,00
13/12/2007	380,00
09/01/2008	380,00
11/02/2008	380,00
04/03/2008	380,00

h) Paulo da Silva – NB: 517.569.678-1 (peça 3, p. 260-276):

Data	Valor histórico (em reais)
05/09/2006	245,00
04/10/2006	350,00
06/11/2006	350,00
06/12/2006	350,00
08/01/2007	350,00
05/02/2007	350,00
05/03/2007	350,00
05/04/2007	350,00
07/05/2007	380,00
05/06/2007	380,00
05/07/2007	380,00
06/08/2007	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

08/02/2008	380,00
05/03/2008	380,00
03/04/2008	415,00
06/05/2008	415,00
04/06/2008	415,00
03/07/2008	415,00
05/08/2008	415,00
Total	8.950,00

i) Valdemar Pereira – NB: 517.184.789-0 (peça 3, p. 280-296):

Data	Valor histórico (em reais)
22/08/2006	315,00
08/09/2006	350,00
06/10/2006	350,00
08/11/2006	350,00
07/12/2006	350,00
08/01/2007	350,00
08/02/2007	350,00
07/03/2007	350,00
09/04/2007	350,00
08/05/2007	380,00
08/06/2007	380,00
09/07/2007	380,00
08/08/2007	380,00
12/09/2007	380,00
05/10/2007	380,00
08/11/2007	380,00
10/12/2007	380,00
08/01/2008	380,00
12/02/2008	380,00
10/03/2008	380,00
07/04/2008	415,00
08/05/2008	415,00
06/06/2008	415,00
07/07/2008	415,00
07/08/2008	415,00
Total	9.370,00

13. 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. 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. 222).

14. 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 sem 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.

Responsabilização de segurados do INSS pelo TCU

15. 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 2, 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, pois tudo era feito às escondidas e de forma irregular pela servidora Maria das Dores Silvestre.

16. 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. 155).

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 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.

17. 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.

18. Conforme a jurisprudência do TCU, enunciada no Acórdão 297/2016 – Plenário, não comprovada a participação do beneficiário na concessão irregular de benefício previdenciário, fica afastada a responsabilidade do segurado perante o TCU, sem prejuízo da adoção, pelos órgãos competentes, de providências administrativas e/ou judiciais para reaver os valores indevidamente pagos. Como no caso em tela não há elementos que indicam de forma inequívoca a participação dos beneficiários na concessão indevida de seus benefícios, deverá, portanto, ser afastada a responsabilidade.

Citações

19. Os responsáveis foram citados por meio dos ofícios:

a) Sra. Maria das Dores Silvestre: Ofício 1717/2018-TCU/Secex-TCE (peça 16), tendo tomado ciência no dia 31/10/2018, conforme atesta o AR constante da peça 17;

b) Sr. Damião Beltrão Ferreira: Ofícios 1715/2018, 3450/2018, 2449/2018 e 3448/2018/TCU/Secex-TCE (peça 15, 22, 23 e 24), os quais retornaram sem êxito. Dessa forma, no dia 25/6/2019 foi realizada sua citação por meio de edital (peça 30).

Revelia dos responsáveis

20. Apesar de os responsáveis terem sido devidamente citados, não atenderam à citação e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas.

21. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

22. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

23. Ao não apresentar defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regularidade dos atos que praticaram, em afronta às normas que impõem a obrigação legal àqueles que gerem recursos públicos, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

24. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

Culpabilidade

25. No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva (Acórdão 7936/2018-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Augusto Sherman).

26. É razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude dos atos que praticaram, sendo-lhes exigível conduta diversa, tendo em vista a clareza dos normativos a que estavam vinculados na concessão de benefícios previdenciários e que foram violados. Dessa forma, diante dos elementos carreados aos autos, não é possível afirmar a existência de boa-fé dos responsáveis.

Verificação do Prazo de Prescrição da Pretensão Punitiva

49. Observa-se ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU que, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler), subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, qual seja, dez anos contados a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil. As irregularidades discutidas nesta TCE ocorreram nos exercícios de 2006 a 2008, portanto há mais de 10 anos, restando caracterizada a prescrição da pretensão punitiva.

CONCLUSÃO

27. Diante da revelia da Sra. Maria das Dores Silvestre (CPF 346.529.304-53) e do Sr. Damião Beltrão Ferreira (CPF 659.372.104-25), e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, afastando-se, no entanto, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em virtude da prescrição da pretensão punitiva.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar revéis, para todos os efeitos, a Sra. Maria das Dores Silvestre (CPF 346.529.304-53) e o Sr. Damião Beltrão Ferreira (CPF 659.372.104-25), dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do RI/TCU;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “d” da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Maria das Dores Silvestre (CPF 346.529.304-53) e do Sr. Damião Beltrão Ferreira (CPF 659.372.104-25), e condená-los, de forma solidária, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
05/04/2001	350,00
07/08/2006	221,60

22/08/2006	315,00
01/09/2006	350,00
05/09/2006	245,00
08/09/2006	350,00
02/10/2006	350,00
04/10/2006	350,00
06/10/2006	350,00
01/11/2006	350,00
06/11/2006	350,00
08/11/2006	350,00
01/12/2006	350,00
06/12/2006	350,00
07/12/2006	350,00
15/12/2006	175,00
15/12/2006	350,00
04/01/2007	350,00
08/01/2007	350,00
08/01/2007	350,00
08/01/2007	350,00
02/02/2007	350,00
05/02/2007	350,00
07/02/2007	350,00
08/02/2007	350,00
02/03/2007	350,00
05/03/2007	350,00
07/03/2007	350,00
07/03/2007	350,00
02/04/2007	350,00
05/04/2007	303,33
05/04/2007	350,00
09/04/2007	350,00
09/04/2007	350,00
10/04/2007	93,33
02/05/2007	380,00
02/05/2007	380,00
07/05/2007	380,00
08/05/2007	380,00
08/05/2007	380,00
09/05/2007	380,00
01/06/2007	380,00
01/06/2007	380,00



05/06/2007	380,00
08/06/2007	380,00
08/06/2007	380,00
14/06/2007	380,00
02/07/2007	380,00
03/07/2007	380,00
05/07/2007	380,00
06/07/2007	380,00
09/07/2007	380,00
09/07/2007	380,00
01/08/2007	380,00
01/08/2007	380,00
06/08/2007	380,00
07/08/2007	380,00
08/08/2007	380,00
08/08/2007	380,00
17/08/2007	50,66
17/08/2007	380,00
03/09/2007	380,00
04/09/2007	380,00
05/09/2007	380,00
06/09/2007	380,00
10/09/2007	380,00
11/09/2007	380,00
12/09/2007	380,00
01/10/2007	380,00
01/10/2007	380,00
02/10/2007	380,00
03/10/2007	380,00
05/10/2007	380,00
05/10/2007	380,00
11/10/2007	380,00
15/10/2007	380,00
01/11/2007	380,00
07/11/2007	380,00
08/11/2007	380,00
08/11/2007	380,00
08/11/2007	380,00
16/11/2007	380,00
19/11/2007	38,00
19/11/2007	380,00



22/11/2007	38,00
22/11/2007	380,00
03/12/2007	380,00
05/12/2007	380,00
05/12/2007	380,00
07/12/2007	380,00
07/12/2007	380,00
10/12/2007	380,00
10/12/2007	380,00
12/12/2007	380,00
13/12/2007	380,00
03/01/2008	380,00
04/01/2008	380,00
04/01/2008	380,00
04/01/2008	380,00
08/01/2008	380,00
08/01/2008	380,00
09/01/2008	380,00
09/01/2008	380,00
09/01/2008	380,00
25/01/2008	380,00
01/02/2008	380,00
06/02/2008	380,00
08/02/2008	380,00
11/02/2008	380,00
11/02/2008	380,00
12/02/2008	380,00
12/02/2008	380,00
12/02/2008	380,00
25/02/2008	380,00
04/03/2008	380,00
04/03/2008	380,00
04/03/2008	380,00
04/03/2008	380,00
05/03/2008	380,00
05/03/2008	380,00
07/03/2008	380,00
10/03/2008	380,00
01/04/2008	415,00
03/04/2008	415,00
03/04/2008	415,00

07/04/2008	415,00
07/04/2008	415,00
02/05/2008	415,00
05/05/2008	415,00
06/05/2008	415,00
08/05/2008	415,00
08/05/2008	415,00
09/05/2008	415,00
02/06/2008	415,00
04/06/2008	415,00
06/06/2008	415,00
06/06/2008	415,00
03/07/2008	415,00
03/07/2008	415,00
04/07/2008	415,00
07/07/2008	415,00
07/07/2008	415,00
05/08/2008	415,00
05/08/2008	415,00
05/08/2008	415,00
07/08/2008	415,00
07/08/2008	415,00

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

d) autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada uma, os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, e 59, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

e) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no AL, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo.

Secex-TCE, em 4 de dezembro de 2019.

(Assinado eletronicamente)

Pedro Henrique Braz de Souza

AUFC – Mat. 9428-5

Anexo 1
Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
1. Concessão fraudulenta de benefícios previdenciários de amparo ao idoso a pessoas que não tinha direito.	Maria das Dores Silvestre (CPF 346.529.304-53), na condição de técnica do seguro social	1/10/2007 a 27/9/2010	Inserir nos Sistemas do INSS, dados de supostos segurados, baseados em documentos fraudados, em conluio com Damião Beltrão Ferreira, e conceder os benefícios irregulares, com plena consciência da ilicitude de sua ação, em violação aos seguintes dispositivos: art. 117, inciso IX, e art. 132, incisos IV, X e XIII, ambos da Lei 8112/90, art. 313-a do Código Penal, Lei 8.213/1991, Decreto 3.048/1999 e art. 623 da Instrução Normativa INSS 20/2007	A concessão de benefício irregular de amparo social ao idoso resultou em dano aos cofres do INSS.	É razoável afirmar que a responsável tinha consciência da ilicitude dos atos que praticou, sendo-lhe exigível conduta diversa, no sentido de somente inserir nos sistemas no INSS dados reais, tendo em vista a clareza dos normativos a que estavam vinculados na concessão de benefícios previdenciários e que foram violados. Dessa, forma, diante dos elementos carreados aos autos, não é possível afirmar a existência de boa-fé da responsável.
	Damião Beltrão Ferreira (CPF 659.372.104-25), terceiro arrolado como corresponsável	Não se aplica	fraudar documentos de supostos segurados, em conluio com Maria das Dores Silvestre, com o objetivo de conceder benefícios irregulares de Amparo Social ao Idoso na Agência da Previdência Social de São Miguel dos Campos/AL a cidadãos que não possuíam direito ao	A concessão de benefício irregular de amparo social ao idoso resultou em dano aos cofres do INSS.	É razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude dos atos que praticou, sendo-lhe exigível conduta diversa, no sentido de não fraudar documentos para a concessão de benefícios previdenciários, tendo em vista a clareza dos normativos relativos à concessão de benefícios previdenciários que foram violados. Dessa, forma, diante dos elementos carreados aos autos, não é possível afirmar a existência de boa-fé do responsável.



			benefício, em violação aos seguintes dispositivos: art. 313-a do Código Penal, Lei 8.213/1991, Decreto 3.048/1999 e art. 623 da Instrução Normativa INSS 20/2007		
--	--	--	--	--	--