

TC 011.243/2015-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade responsável: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Responsáveis: Maria das Dores Silvestre (CPF 346.529.304-53); Damião Beltrão Ferreira (CPF 659.372.104-25); Daiane Alves (CPF 015.686.514-90); Dalila da Silva Santos (CPF 016.041.484-97); Dário César (CPF 086.000.774-00); Deilma de Araújo (CPF 015.774.724-70); Denilton Pereira Tragino (CPF 089.098.664-97); Deusiane Ferras da Rocha (CPF 015.605.924-00); Deysiane Gomes Farias (CPF 087.896.844-00); Dilma de Souza (CPF 015.682.634-81); Diogo Carlos da Silva (CPF 015.653.214-05); Diones de Araújo (CPF 015.682.504-01); Djalmar Santos Araújo (CPF 015.851.944-25).

Advogado ou procurador nos autos: não há.

Pedido de sustentação oral: não há.

Proposta: Mérito.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor da ex-servidora Maria das Dores Silvestre e do Sr. Damião Beltrão Ferreira, terceiro não pertencente ao quadro da Autarquia, e, também, de diversos segurados, referente à concessão irregular de benefícios previdenciários, através da inserção de dados inverídicos, conforme apurado no Processo Administrativo Disciplinar 35001.000421/2010-95, de 20/7/2010 (peça 1, p. 16-88), assim como no Relatório da Sentença da Ação Penal 2008.80.01.000390-7, de 2/4/2009 (peça 1, p. 125-252).

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 pelo ato que concedeu 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 emitido em 20/7/2010 (peça 1, p. 16-88) concluiu pela penalidade de demissão à Sra. Maria das Dores Silvestre, assim como, no Relatório da Sentença da Ação Penal, o qual aplicou a penalidade à ré de dezesseis anos, nove meses e vinte dias de reclusão em regime inicialmente fechado e pena de multa de 621 dias-multa (peça 1, p. 220-222).

4. Em ambos os documentos supracitados está detalhado como e quais eram os métodos utilizados pelos responsáveis apontados para concessão de benefícios por meio de fraudes.

5. Sobre o esquema montado para fraudar a Previdência Social, está registrado no Relatório Final da Corregedoria Regional do INSS, tendo por base informação constante do Inquérito Policial DPF 283/2007, que a fraude se dava da seguinte forma (peça 1, p. 16 e 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 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 conseqüente concessão de diversos benefícios previdenciários, por transgressão ao que preceitua os incisos II, IX e XII do art. 117 e inciso IV do art. 132, todos da Lei 8.112/1990, propondo a penalidade de demissão da indiciada (peça 1, p. 88).

7. De acordo com o parecer 01.100.301 – DAGIN/CGAGIN/AUDGER/INSS, de 10/12/2014, emitido pela Auditoria Interna do INSS sobre o processo de TCE (peça 3, p. 10-12):

3.1.2. Da apuração dos fatos, restou provado nos autos que a servidora indiciada utilizou-se do cargo para, dolosamente, conceder 338 (...) benefícios da espécie de Amparo Social ao Idoso, concedidos na APS São Miguel dos Campos/AL, com o escopo de se beneficiar e favorecer financeiramente os recebedores de renda mensal dos benefícios, além de intermediários envolvidos na prática irregular.

3.1.3. 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. 44/55). [Peça 1, p. 91-112]

3.1.4. 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. 57/58). [Peça 1, p. 115-117]

8. No tocante à responsabilização de terceiros estranhos aos quadros do INSS que integrava 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 Damiano 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 1, p. 137, 140, 147 e 218):

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

9. Em virtude do resultado dos trabalhos do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) 35001.000421/2010-95, foi autuado, no âmbito da Gerência Executiva de Maceió, do INSS, em 6/10/2014, o processo de Tomada de Contas Especial 35001.001330/2014-09, para apuração e quantificação dos danos causados ao erário pela ex-agente pública, Sra. Maria das Dores Silvestre, bem como pelos beneficiários corresponsáveis/segurados, abaixo identificados, pelos benefícios concedidos de forma irregular, conforme a seguir indicados (peça 2, p. 248, 260, 290-291):

Responsáveis	CPF nº	Valor Original	Notificação
Maria das Dores Silvestre	346.529.304-53	60.796,30	Peça 1, p. 325 e 341
Damião Beltrão Ferreira	659.372.104-25	60.796,30	Peça 1, p. 323 e 339
Responsáveis solidários	CPF nº	-----	Notificação
Daiane Alves	015.686.514-90	6.908,33	Peça 1, p. 301 e 327
Dalila da Silva Santos	016.041.484-97	2.011,00	Peça 1, p. 303 e 329
Dário Cesar	086.000.774-00	4.903,33	Peça 1, p. 305
Deilma de Araújo	015.774.724-70	6.383,33	Peça 1, p. 307 e 330
Denilton Pereira Tragino	089.098.664-97	4.747,66	Peça 1, p. 309 e 330
Deusiane Ferras da Rocha	015.605.924-00	8.460,00	Peça 1, p. 311 e 331-332
Deysiane Gomes Farias	087.896.844-00	3.027,33	Peça 1, p. 313 e 333

Dilma de Souza	015.682.634-81	7.421,66	Peça 1, p. 315 e 335
Diogo Calos da Silva	015.653.214-05	7.830,00	Peça 1, p. 317 e 335
Diones de Araújo	015.682.504-01	7.421,66	Peça 1, p. 319 e 333
Djalmar Santos Araújo	015.851.944-25	1.862,00	Peça 1, p. 321 e 337-338

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 devolvidas por falta de localização dos destinatários, foram efetivadas as notificações por meio da publicação de Edital de Notificação (peça 1, p. 343).

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. DAIANE ALVES – NB: 88/519.443.475-4 (peça 2, p. 72, 86):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 5/2/2007			
Data de cessação do benefício: 1/11/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagt^o	Status
2/2007	303,33	20/3/2007	Pago
3/2007	350,00	9/4/2007	Pago
4/2007	380,00	8/5/2007	Pago
5/2007	380,00	8/6/2007	Pago
6/2007	380,00	6/7/2007	Pago
7/2007	380,00	7/8/2007	Pago
8/2007	380,00	10/9/2007	Pago
9/2007	380,00	5/10/2007	Pago
10/2007	380,00	8/11/2007	Pago
11/2007	380,00	7/12/2007	Pago
12/2007	380,00	8/1/2008	Pago
1/2008	380,00	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

11.2. DALILA DA SILVA SANTOS – NB: 88/522.422.963-0 (peça 2, p. 92, 100):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 25/10/2007			
Data de cessação do benefício: 31/12/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagt^o	Status
10/2007	76,00	11/12/2007	Pago
11/2007	380,00	11/12/2007	Pago
12/2007	380,00	2/1/2008	Pago
1/2008	380,00	31/1/2008	Pago
2/2008	380,00	27/2/2008	Pago
6/2008	415,00	11/8/2008	Pago

11.3. DARIO CESAR – NB: 88/519.383.666-2 (peça 2, p. 102, 114):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 29/1/2006			
Data de cessação do benefício: 31/12/2008			

Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
1/2007	23,33	7/3/2007	Pago
2/2007	350,00	7/3/2007	Pago
3/2007	350,00	2/4/2007	Pago
4/2007	380,00	2/5/2007	Pago
5/2007	380,00	1/6/2007	Pago
6/2007	380,00	9/7/2007	Pago
7/2007	380,00	8/8/2007	Pago
8/2007	380,00	13/9/2007	Pago
9/2007	380,00	8/10/2007	Pago
10/2007	380,00	12/11/2007	Pago
11/2007	380,00	10/12/2007	Pago
12/2007	380,00	8/1/2008	Pago
1/2008	380,00	25/1/2008	Pago
2/2008	380,00	25/2/2008	Pago

11.4. DEILMA DE ARAÚJO – NB: 88/519.898.035-4 (peça 2, p. 116, 130):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 20/3/2007			
Data de cessação do benefício: 1/11/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
3/2007	128,33	9/5/2007	Pago
4/2007	380,00	9/5/2007	Pago
5/2007	380,00	8/6/2007	Pago
6/2007	380,00	6/7/2007	Pago
7/2007	380,00	7/8/2007	Pago
8/2007	380,00	10/9/2007	Pago
9/2007	380,00	5/10/2007	Pago
10/2007	380,00	8/11/2007	Pago
11/2007	380,00	7/12/2007	Pago
12/2007	380,00	2/1/2008	Pago
1/2008	380,00	31/1/2008	Pago
2/2008	380,00	29/2/2008	Pago
3/2008	415,00	2/4/2008	Pago
4/2008	415,00	5/5/2008	Pago
5/2008	415,00	2/6/2008	Pago
6/2008	415,00	30/6/2008	Pago
7/2008	415,00	31/7/2008	Pago

11.5. DENILTON PEREIRA TRAGINO – NB: 88/521.390.297-5 (peça 2, p. 136, 148):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 31/7/2007			
Data de cessação do benefício: 1/11/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
7/2007	12,66	4/9/2007	Pago
8/2007	380,00	4/9/2007	Pago
9/2007	380,00	2/10/2007	Pago
10/2007	380,00	5/11/2007	Pago
11/2007	380,00	4/12/2007	Pago
12/2007	380,00	3/1/2008	Pago
1/2008	380,00	12/2/2008	Pago
2/2008	380,00	4/3/2008	Pago
3/2008	415,00	2/4/2008	Pago

4/2008	415,00	5/5/2008	Pago
5/2008	415,00	3/6/2008	Pago
6/2008	415,00	2/7/2008	Pago
7/2008	415,00	4/8/2008	Pago

11.6. DEUSIANE FERRAS DA ROCHA – NB: 88/518.003.205-5 (peça 2, p. 150, 166):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 22/9/2007			
Data de cessação do benefício: 1/11/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
9/2006	105,00	21/11/2006	Pago
10/2006	350,00	21/11/2006	Pago
11/2006	350,00	6/12/2006	Pago
12/2006	350,00	5/1/2007	Pago
1/2007	350,00	6/2/2007	Pago
2/2007	350,00	6/3/2007	Pago
3/2007	350,00	5/4/2007	Pago
4/2007	380,00	7/5/2007	Pago
5/2007	380,00	6/6/2007	Pago
6/2007	380,00	5/7/2007	Pago
7/2007	380,00	6/8/2007	Pago
8/2007	380,00	6/9/2007	Pago
9/2007	380,00	4/10/2007	Pago
10/2007	380,00	7/11/2007	Pago
11/2007	380,00	10/12/2007	Pago
12/2007	380,00	7/1/2008	Pago
1/2008	380,00	11/2/2008	Pago
2/2008	380,00	6/3/2008	Pago
3/2008	415,00	4/4/2008	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	6/8/2008	Pago

11.7. DAYSIANE GOMES FARIAS – NB: 88/521.066.170-5 (peça 2, p. 172, 180):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 2/7/2007			
Data de cessação do benefício: 31/12/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
7/2007	367,33	13/8/2007	Pago
8/2007	380,00	13/9/2007	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	8/1/2008	Pago
1/2008	380,00	10/2/2008	Pago
2/2008	380,00	7/3/2008	Pago

11.8. DILMA DE SOUZA – NB: 88/519.038.419-1 (peça 2, p. 182, 198):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 21/12/2006			
Data de cessação do benefício: 1/11/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status

12/2006	116,66	5/2/2007	Pago
12/2006	350,00	5/2/2007	Pago
1/2007	350,00	5/2/2007	Pago
2/2007	350,00	5/3/2007	Pago
3/2007	350,00	4/4/2007	Pago
4/2007	380,00	4/5/2007	Pago
5/2007	380,00	5/6/2007	Pago
6/2007	380,00	4/7/2007	Pago
7/2007	380,00	3/8/2007	Pago
8/2007	380,00	5/9/2007	Pago
9/2007	380,00	3/10/2007	Pago
10/2007	380,00	6/11/2007	Pago
11/2007	380,00	5/12/2007	Pago
12/2007	380,00	4/1/2008	Pago
1/2008	380,00	12/2/2008	Pago
2/2008	380,00	7/3/2008	Pago
3/2008	415,00	4/4/2008	Pago
4/2008	415,00	6/5/2008	Pago
5/2008	415,00	6/6/2008	Pago
6/2008	415,00	4/7/2008	Pago
7/2008	415,00	5/8/2008	Pago

11.9. DIOGO CARLOS DA SILVA – NB: 88/518.629.055-2 (peça 2, p. 200, 216):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 16/11/2006			
Data de cessação do benefício: 1/11/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
12/2006	175,00	8/1/2007	Pago
12/2006	350,00	5/1/2007	Pago
1/2007	350,00	5/2/2007	Pago
2/2007	350,00	5/3/2007	Pago
3/2007	350,00	4/4/2007	Pago
4/2007	380,00	4/5/2007	Pago
5/2007	380,00	5/6/2007	Pago
6/2007	380,00	4/7/2007	Pago
7/2007	380,00	3/8/2007	Pago
8/2007	380,00	5/9/2007	Pago
9/2007	380,00	3/10/2007	Pago
10/2007	380,00	6/11/2007	Pago
11/2007	380,00	5/12/2007	Pago
12/2007	380,00	4/1/2008	Pago
1/2008	380,00	22/2/2008	Pago
2/2008	380,00	5/3/2008	Pago
3/2008	415,00	7/4/2008	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

11.10. DIONES DE ARAUJO – NB: 88/519.038.276-8 (peça 2, p. 218, 234):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 21/12/2006			
Data de cessação do benefício: 1/10/2008			

Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
12/2006	116,66	8/2/2007	Pago
1/2007	350,00	8/2/2007	Pago
2/2007	350,00	7/3/2007	Pago
3/2007	350,00	2/4/2007	Pago
4/2007	380,00	2/5/2007	Pago
5/2007	380,00	1/6/2007	Pago
6/2007	380,00	2/7/2007	Pago
7/2007	380,00	1/8/2007	Pago
8/2007	380,00	3/9/2007	Pago
9/2007	380,00	1/10/2007	Pago
10/2007	380,00	1/11/2007	Pago
11/2007	380,00	5/12/2007	Pago
12/2007	380,00	2/1/2008	Pago
1/2008	380,00	1/2/2008	Pago
2/2008	380,00	3/3/2008	Pago
3/2008	415,00	9/4/2008	Pago
4/2008	415,00	5/5/2008	Pago
5/2008	415,00	2/6/2008	Pago
6/2008	415,00	3/7/2008	Pago
7/2008	415,00	4/8/2008	Pago

11.11. DJALMAR SANTOS ARAÚJO – NB: 88/522.162.519-5 (peça 2, p. 236, 242):

Espécie: Amparo Social ao Idoso			
Data de início do benefício: 4/10/2007			
Data de cessação do benefício: 3/12/2008			
Compet.	Valor (R\$)	Data Pagtº	Status
10/2007	342,00	23/11/2007	Pago
11/2007	380,00	11/12/2007	Pago
12/2007	380,00	7/1/2008	Pago
1/2008	380,00	12/2/2008	Pago
2/2008	380,00	6/3/2008	Pago

12. O Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 1, p. 16-88) esclarece que foi apurado que a servidora 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”, peça 1, p. 55-64).

13. De acordo com o relatório da Tomada de Contas Especial, a TCE instaurada no âmbito da Gerência Executiva do INSS/AL decorre, em parte, das irregularidades apuradas no PAD e em desfavor da ex-servidora, sra. Maria das Dores Silvestre, bem como dos elementos probatórios contidos na Ação Penal 2008.80.01.000390-7, a qual apontou que a ex-servidora (peça 2, p. 314-325):

11. ... atuava como integrante de uma verdadeira “quadrilha de fraudadores”, em parceria com Damião Beltrão Ferreira que chefava 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:

33. 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 adiante relatados.

34. 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. (...)

35. 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 com a finalidade de perpetrar com habitualidade diversos crimes contra a Previdência Social, inclusive, era o responsável por fazer pagamentos regulares a servidora Maria das Dores Silvestre para que transformasse as informações fraudulentas em benefícios assistenciais.

36. Em face do exposto, não há como mitigar a responsabilidade obrigacional da ex-servidora Maria das Dores Ferreira, dos beneficiários: Daiane Alves, Dalila da Silva Ramos, Dário César, Deilma de Araújo, Denilton Pereira Tragino, Deusiane Ferras da Rocha, Deysiane Gomes Farias, Dilma de Souza, Diogo Carlos da Silva, Diones de Araújo, Djalmar Santos Araújo e do integrante da quadrilha Damião Beltrão Ferreira, a fim de evitar a restituição dos valores recebidos e/ou pagos indevidamente, posto que não há qualquer norma ou princípio jurídico que albergue ou proteja a má-fé, ainda mais quando implica dano ao erário.

15. A Divisão de Acompanhamento de Tomada de Contas Especial, no Despacho DATCE 97/2014 (peça 2, p. 344-347) esclareceu que:

4. Com base no relatório de auditoria, relatório conclusivo e demais peças processuais provenientes do supramencionado PAD, bem como das provas emprestadas da ação penal nº 2008.80.01.000390-7, realizou-se a cobrança administrativa de 52 (cinquenta e dois) benefícios, conforme planilha acostadas às fls. 348 a 351, por meio do Processo nº 35001.000362/2014-89, sendo que 11 (onze) refere-se a presente TCE, 12 (doze) foram tratados na TCE (5ª) nº 35001.0001328/2014-21 e os 29 (vinte e nove) restantes serão objeto de apuração em outros processos de TCE.

(...)

7. Insta informar que a servidora é detentora de um benefício aposentadoria por tempo de contribuição – NB-42/159.199.684-5, fls. 347.

8. Diante da conclusão de cobrança sem êxito a Comissão Permanente de TCE instaurou o devido processo de Tomada de Contas, com base na documentação acostada aos autos, e constatou como responsáveis a ex-servidora MARIA DAS DORES SILVESTRE e DAMIÃO BELTRÃO FERREIRA, solidariamente, aos segurados Daiane Alves, Dalila da Silva Ramos, Dário César, Deilma de Araújo, Denilton Pereira Tragino, Deusiane Ferras da Rocha, Deysiane Gomes Farias, Dilma de Souza, Diogo Carlos da Silva, Diones de Araújo, Djalmar Santos Araújo, pelo dano apurado de R\$ 60.976,30 (...), cujo montante atualizado monetariamente e acrescido de juros até 13/10/2014, corresponde a R\$ 135.245,87 (...), conforme planilha de fl. 305. [peça 2, p. 248]

16. A Secretaria Federal de Controle Interno emitiu o Relatório e o Certificado de Auditoria 748/2015 pela irregularidade das contas em face do prejuízo causado por servidor público ratificando a responsabilidade e a solidariedade pelos danos causados por servidor público (peça 3, p. 18-25).

17. A autoridade ministerial atestou ter tomado conhecimento do processo (peça 3, p. 30).

18. No âmbito deste Tribunal foi lavrada a instrução inicial à peça 6 que concluiu pela proposta de citação da sra. Maria das Dores Silvestre, ex-empregada do INSS, e do sr. Damião Beltrão Ferreira, como terceiro que concorreu diretamente para o cometimento das fraudes.

EXAME TÉCNICO

19. Autorizadas e expedidas as citações dos responsáveis, tendo por base os endereços obtidos no cadastro da Receita Federal do Brasil (peças 4,5, 7 a 10), a citação da Sra. Maria das Dores

Silvestre teve o envelope devolvido pelos Correios com o registro de que o recebimento foi “recusado” no destino (peça 11).

19.1. Já o ofício enviado ao sr. Damião Beltrão, também pela via postal, retornou dos Correios com a informação de que o destinatário estava “ausente” no local, após três tentativas de entrega (peça 19). A comunicação foi reenviada ao mesmo endereço, mas desta vez retornou com a indicação de “mudou-se” (peça 28).

20. Realizou-se, então, pesquisa de outros endereços da sra. Maria das Dores no sistema do Departamento Nacional de trânsito (Denatran), na Junta Comercial de Alagoas (juceal) e na Companhia Energética de Alagoas (Ceal) (peças 13 e 31). Somente se obteve êxito na Ceal. Expediram-se, então, comunicações para os dois endereços que figuravam no citado cadastro (peças 14 a 15).

20.1. Uma das comunicações retornou com a indicação de o endereço ser insuficiente (peça 20) e a outra foi validamente entregue, embora recebida por outra pessoa (peça 24).

21. Pesquisa de outros endereços do sr. Damião Beltrão resultou na localização de três outros, no sistema do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) e na base de dados da Companhia Energética de Alagoas (Ceal) (peça 12). Expedidas as citações para esses endereços (peças 16 a 18), uma teve recusado o recebimento (peça 22), outras duas retornaram, sendo uma porque o destinatário “mudou-se” (peça 23) e a outra em razão de o endereço ser insuficiente (peça 21).

22. Registre-se que esta Unidade manteve contato telefônico com o sistema prisional de Alagoas e foi informado de que nenhum dos dois responsáveis encontrava-se encarcerado.

23. Diante da situação, nada obstante a recusa no recebimento em alguns casos, mas esgotados os esforços para se obter endereços válidos para proceder o efetivo chamamento dos responsáveis ao processo, o Secretário considerou que estes deveriam ser tratados como inacessíveis ou não localizados e determinou que as citações fossem realizadas via edital a ser publicado no Diário Oficial da União (DOU), com fundamento no disposto no art. 179, inciso III, do Regimento Interno do TCU (peça 25). As citações por edital foram efetivadas (peças 26-27 e 29-30).

24. Desse modo, fica evidenciado que houve as citações válidas dos responsáveis, contudo, transcorrido o prazo regimental, não houve o comparecimento de nenhum deles 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. Neste processo, as irregularidades que motivaram a instauração da TCE estão adequadamente delineadas na instrução inicial, com os respectivos enquadramentos das responsabilidades, razão pela qual se procederá a seguir a transcrição do exame técnico nela lançado, *verbis*:

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

18. A ex-servidora Maria das Dores Silvestre foi indiciada por intermédio do Processo Administrativo Disciplinar 35001.000421/2010-95, de 20/7/2010, no qual lhe foi aplicada a penalidade de demissão, conforme Portaria 242, de 9/9/2009, publicada em 10/9/2009 no Diário Oficial da União (peça 1, p. 115-119) (peça 1, p. 16-88). Sua responsabilidade pelas fraudes foi confirmada também no âmbito da Ação Penal 2008.80.01.000390-7, de 2/4/2009 (peça 1, p. 125-252), 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 1, p. 222).

19. A Comissão de Tomada de Contas Especial concluiu pela responsabilização da ex-servidora Maria das Dores Silvestre solidariamente com o terceiro, Damião Beltrão Ferreira, e com os segurados beneficiários dos pagamentos irregulares, pelo prejuízo total de R\$ 60.796,30 (peça 2, p. 248).

20. 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 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 1, p. 219).

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

Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

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

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

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

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

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

Campos/AL, para inserção dos dados nos sistemas do INSS, materializando assim, a concessão irregular da espécie Amparo Social ao Idoso.

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

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

23. Na ação penal também há elementos que indicam a impossibilidade de se definir a real participação dos falsos titulares dos benefícios. Ao tratar da participação da ex-servidora do INSS, consta (peça 1, p. 152, 153).

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 I. 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.

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

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

25. O próprio INSS, quando das tentativas de chamamento dos beneficiários ao processo, registrou as situações individuais em relatórios conclusivos individuais à peça 1, p. 273-293. Registre-se que nenhum dos responsáveis foi localizado e suas notificações foram feitas por edital.

25.1. Uma situação verificada foi ausência do processo concessório em nome de Denilton Pereira Tragino e Djalmar Santos Araújo e a apreensão do cartão magnético da última, pela Polícia Federal, na casa do Sr. Damião (peça 1, p. 281, 293).

25.2 Outra situação encontrada foi a constatação de certidão de nascimento com dados falsificados em nome Dalila da Silva Santos e Deysiane Gomes Farias (peça 1, p. 275, 285).

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

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

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

11. Conforme a tese ali exposta, em apertada síntese, a permanência dos segurados na relação processual da tomada de contas especial dependerá da comprovação de que, seja por dolo ou culpa, concorreram para a prática do ato fraudulento. Na condição de terceiro desvinculado da Administração e sem o dever 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 lhes 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).

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

2. Nesta Corte, foi arrolada como responsável apenas a ex-servidora Carmem Salles de Oliveira Martins, por inexistirem, nos autos, provas convincentes de que o segurado indicado no relatório precedente agiu em conluio com a autora das fraudes em exame, conforme deliberado nos Acórdãos nºs 859/2013 e 3.626/2013, ambos do Plenário. Assim, tal beneficiário deve ser excluído da relação processual no âmbito deste Tribunal.

(...)

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

29. 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)

30. A situação neste processo em nada diverge da jurisprudência desta Corte acima mencionada, pois não há evidências que levem à conclusão pela existência de conluio entre os segurados e a então servidora do Instituto ou com o outro membro da organização criminosa.

31. 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, e ao Sr. Damião Beltrão Ferreira (CPF 659.372.104-25), pelas razões já explicitadas nesta instrução. O débito total a ser imputado é de R\$ 60.976,30, resultante do somatório dos débitos abaixo, cujos fatos geradores estão detalhados, individualmente, no item 11 supra, conforme a seguir:

Corresponsável	CPF	Valor Original	Item
Daiane Alves	015.686.514-90	6.908,33	11.1
Dalila da Silva Santos	016.041.484-97	2.011,00	11.2
Dário Cesar	086.000.774-00	4.903,33	11.3
Deilma de Araújo	015.774.724-70	6.383,33	11.4
Denilton Pereira Tragino	089.098.664-97	4.747,66	11.5
Deusiane Ferras da Rocha	015.605.924-00	8.460,00	11.6
Deysiane Gomes Farias	087.896.844-00	3.027,33	11.7
Dilma de Souza	015.682.634-81	7.421,66	11.8

Diogo Calos da Silva	015.653.214-05	7.830,00	11.9
Diones de Araújo	015.682.504-01	7.421,66	11.10
Djalmar Santos Araújo	015.851.944-25	1.862,00	11.11
TOTAL		60.976,30	----

32. O ato impugnado é a participação nas fraudes para concessão de irregulares benefícios de Amparo Social ao Idoso na Agência da Previdência Social de São Miguel dos Campos/AL, tendo como segurados beneficiários Daiane Alves, Dalila da Silva Ramos, Dário César, Deilma de Araújo, Denilton Pereira Tragino, Deusiane Ferras da Rocha, Deysiane Gomes Farias, Dilma de Souza, Diogo Carlos da Silva, Diones de Araújo, Djalmar Santos Araújo.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

33. Vale ressaltar que o INSS instaurou outras TCE relacionadas às mesmas fraudes na Agência em São Miguel dos Campos. Como os segurados beneficiários foram arrolados inicialmente como responsáveis e devido à grande quantidade de beneficiários, o órgão instaurador optou por dividi-los conforme a letra inicial do alfabeto. Neste processo foram arrolados onze beneficiários. Segundo consta nos autos, foram 336 benefícios fraudados. Os outros processos já remetidos a este Tribunal e que se encontram nesta Unidade aguardando instrução inicial são os TC 016.608/2015-1 e TC 015.816/2015-0.

28. Diante da minudente análise realizada na instrução acima transcrita e do silêncio dos responsáveis, deve ser mantida suas responsabilidades no cometimento das fraudes e demais ilicitudes que acarretaram significativo prejuízo aos cofres do INSS.

29. No caso dos segurados envolvidos nos benefícios fraudados, conforme exposto na instrução acima reproduzida, devem ser excluídos desta relação processual, por não haver elementos no processo que evidenciem o envolvimento deles, em conluio com o agente público, para o cometimento das fraudes (vide item 26 da transcrição).

30. 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 a parte interessada não se manifestou 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).

31. Assim, devem 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.

CONCLUSÃO

32. 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.

33. 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.

34. 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

35. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior e envio ao Ministério Público junto ao TCU, para a audiência obrigatória prevista no art. 81, inciso III, da Lei 8.443/1992, e posterior remessa ao Gabinete do Ministro-Relator, Vital do Rêgo, com a seguinte proposta:

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 os segurados Daiane Alves (CPF 015.686.514-90); Dalila da Silva Santos (CPF 016.041.484-97); Dário César (CPF 086.000.774-00); Deilma de Araújo (CPF 015.774.724-70); Denilton Pereira Tragino (CPF 089.098.664-97); Deusiane Ferras da Rocha (CPF 015.605.924-00); Deysiane Gomes Farias (CPF 087.896.844-00); Dilma de Souza (CPF 015.682.634-81); Diogo Carlos da Silva (CPF 015.653.214-05); Diones de Araújo (CPF 015.682.504-01); Djalmar Santos Araújo (CPF 015. 851.944-25);

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 seguintes segurados:

Daiane Alves (CPF 015.686.514-90):

Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
303,33	20/3/2007	380,00	7/12/2007
350,00	9/4/2007	380,00	8/1/2008
380,00	8/5/2007	380,00	12/2/2008
380,00	8/6/2007	380,00	7/3/2008
380,00	6/7/2007	415,00	7/4/2008
380,00	7/8/2007	415,00	8/5/2008
380,00	10/9/2007	415,00	6/6/2008
380,00	5/10/2007	415,00	7/7/2008
380,00	8/11/2007	415,00	7/8/2008

Dalila da Silva Santos (CPF 016.041.484-97):

Valor (R\$)	Data
76,00	11/12/2007
380,00	11/11/2007
380,00	2/1/2008
380,00	31/1/2008
380,00	27/2/2008
415,00	11/8/2008

Dário César (CPF 086.000.774-00):

Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
23,33	7/3/2007	380,00	13/9/2007
350,00	7/3/2007	380,00	8/10/2007
350,00	2/4/2007	380,00	12/11/2007
380,00	2/5/2007	380,00	10/12/2007
380,00	1/6/2007	380,00	8/1/2008
380,00	9/7/2007	380,00	25/1/2008
380,00	8/8/2007	380,00	25/2/2008

Deilma de Araújo (CPF 015.774.724-70):

Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
128,33	9/5/2007	380,00	2/1/2008
380,00	9/5/2007	380,00	31/1/2008
380,00	8/6/2007	380,00	29/2/2008
380,00	6/7/2007	415,00	2/4/2008
380,00	7/8/2007	415,00	5/5/2008
380,00	10/9/2007	415,00	2/6/2008
380,00	5/10/2007	415,00	30/6/2008
380,00	8/11/2007	415,00	31/7/2008
380,00	7/12/2007	----	----

Denilton Pereira Tragino (CPF 089.098.664-97):

Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
12,66	4/9/2007	380,00	4/3/2008
380,00	4/9/2007	415,00	2/4/2008
380,00	2/10/2007	415,00	5/5/2008
380,00	5/11/2007	415,00	3/6/2008
380,00	4/12/2007	415,00	2/7/2008
380,00	3/1/2008	415,00	4/8/2008
380,00	12/2/2008	----	----

Deusiane Ferras da Rocha (CPF 015.605.924-00):

Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
105,00	21/11/2006	380,00	4/10/2007
350,00	21/11/2006	380,00	7/11/2007
350,00	6/12/2006	380,00	10/12/2007
350,00	5/1/2007	380,00	7/1/2008
350,00	6/2/2007	380,00	11/2/2008
350,00	6/3/2007	380,00	6/3/2008
350,00	5/4/2007	415,00	4/4/2008
380,00	7/5/2007	415,00	8/5/2008
380,00	6/6/2007	415,00	6/6/2008
380,00	5/7/2007	415,00	7/7/2008
380,00	6/8/2007	415,00	6/8/2008
380,00	6/9/2007	----	----

Deysiane Gomes Farias (CPF 087.896.844-00):

Valor (R\$)	Data
367,33	13/8/2007
380,00	13/9/2007
380,00	11/10/2007
380,00	8/11/2007
380,00	10/12/2007
380,00	8/1/2008

380,00	10/2/2008
380,00	7/3/2008

Dilma de Souza (CPF 015.682.634-81):

Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
116,66	5/2/2007	380,00	6/11/2007
350,00	5/2/2007	380,00	5/12/2007
350,00	5/3/2007	380,00	4/1/2008
350,00	4/4/2007	380,00	12/2/2008
380,00	4/5/2007	380,00	7/3/2008
380,00	5/6/2007	415,00	4/4/2008
380,00	4/7/2007	415,00	6/5/2008
380,00	3/8/2007	415,00	6/6/2008
380,00	5/9/2007	415,00	4/7/2008
380,00	3/10/2007	415,00	5/8/2008

Diogo Carlos da Silva (CPF 015.653.214-05):

Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
175,00	8/1/2007	380,00	6/11/2007
350,00	5/1/2007	380,00	5/12/2007
350,00	5/2/2007	380,00	4/1/2008
350,00	5/3/2007	380,00	22/2/2008
350,00	4/4/2007	380,00	5/3/2008
380,00	4/5/2007	415,00	7/4/2008
380,00	5/6/2007	415,00	2/5/2008
380,00	4/7/2007	415,00	2/6/2008
380,00	3/8/2007	415,00	2/7/2008
380,00	5/9/2007	415,00	4/8/2008
380,00	3/10/2007	----	----

Diones de Araújo (CPF 015.682.504-01):

Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data
116,66	8/2/2007	380,00	1/11/2007
350,00	8/2/2007	380,00	5/12/2007
350,00	7/3/2007	380,00	2/1/2008
350,00	2/4/2007	380,00	1/2/2008
380,00	2/5/2007	380,00	3/3/2008
380,00	1/6/2007	415,00	9/4/2008
380,00	2/7/2007	415,00	5/5/2008
380,00	1/8/2007	415,00	2/6/2008
380,00	3/9/2007	415,00	3/7/2008
380,00	1/10/2007	415,00	4/8/2008

Djalmar Santos Araújo:

Valor (R\$)	Data
342,00	23/11/2007
380,00	11/12/2007
380,00	7/1/2008
380,00	12/2/2008
380,00	6/3/2008

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 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 Dores 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, este 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 34, letra “c”, desta instrução não impedirá a adoção de providências administrativas e/ou judiciais contra os beneficiários dos pagamentos previdenciários inquinados, com vistas à recuperação dos valores indevidamente pagos.

SECEX-AL, em 30 de setembro de 2015.

ALESSANDRO HENRIQUE PEREIRA DE MEDEIROS
AUFC – Matrícula 6557-9

-