



**TC 039.978/2019-2**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Gerência Executiva do INSS no Rio de Janeiro/Norte

**Responsáveis:** Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues (CPF: 544.153.657-87) e Paulo Roberto Audi da Silva (CPF: 591.475.207-87)

**Advogado ou Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** preliminar, de citação

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues (CPF: 544.153.657-87) e Paulo Roberto Audi da Silva (CPF: 591.475.207-87), em razão de habilitação e concessão de benefícios previdenciários, mediante a inserção de dados fictícios em sistemas da Previdência Social, sem indícios da devida qualificação do segurado, com convalidação irregular de vínculos no CNIS e inserção de períodos de atividade indevidos de tempo de serviço/contribuição no âmbito da Agência de Previdência Padre Miguel, vinculada à Gerência Executiva do INSS do Rio de Janeiro-Norte (GEXRJ-NORTE).

## HISTÓRICO

2. Em 10/5/2018, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 4). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 668/2018.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Conceição Maria Barroso - Inclusões alterações/transferências irregulares no sistema de Acerto de Recolhimentos de contribuinte individual para assegurar indevidamente a qualidade de segurado, com recolhimento de quantia próxima ao teto. Paulo Roberto Audi da Silva - Habilitou e concedeu benefícios oriundos de acertos indevidos de recolhimento de contribuições por meio do sistema SARCI.

4. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório de tomada de contas especial 37367.002096/2018-39 (peça 61), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 648.983,21, imputando-se a responsabilidade a Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues e Paulo Roberto Audi da Silva, na condição de gestores dos recursos, Andrea de Oliveira, Creonice Mozer Shinkado, Eliane Martins de Moraes, Guiomar de Santana, Jozineide Xavier Feliciano, Katia Nobrega da Silva, Lucileia de Oliveira Tiradentes, Newton Roberto de Oliveira, Rosani Almeida Alves Franco e Vera da Silva Santana, na condição de beneficiários.

6. Em 24/11/2019, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria 668/2018 (peça 63), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria 668/2018



e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 64 e 65).

7. Em 5/12/2019, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 66).

8. Na primeira instrução (peça 68), verificou-se a ausência de documentos que registrem os atos praticados por Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues (CPF: 544.153.657-87) que importaram na inserção de dados (competências) por meio de acertos irregulares no CNIS, procedendo a transferência de recolhimentos por meio do SARCI (Sistema de Acertos de Recolhimentos de Contribuinte Individual), na categoria de contribuinte individual, o que possibilitou a concessão irregular dos benefícios do INSS em apreço por meio de atos praticados por Paulo Roberto Audi da Silva (CPF: 591.475.207-87), assim como documentos que registrem ter sido Paulo Roberto Audi da Silva o responsável pela concessão dos benefícios em apreço, objeto do processo de TCE/INSS 37367.002096/2018-39.

8.1. Assim, concluiu-se, para a devida configuração da autoria e responsabilização dos atos impugnados, que se devia promover **diligência** junto ao INSS para que se procedesse a juntada, aos presentes autos, dos mencionados documentos.

9. Em resposta à diligência promovida pela Seproc (peça 72), o INSS apresentou (após solicitação e obtenção de prorrogação de prazo, cf. peças 74, 89 e 90), em 17/8/2020, intempestivamente, a documentação abaixo, atendendo à diligência realizada:

a) documentos que demonstram ter sido a Sra. Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues (CPF: 544.153.657-87) servidora responsável pela inserção de dados (competências) no CNIS, por meio de acertos irregulares, procedendo a transferência de recolhimentos por meio do SARCI (Sistema de Acertos de Recolhimentos de Contribuinte Individual), na categoria de contribuinte individual, possibilitando a concessão irregular dos benefícios referentes a:

a.1) Casimiro Shinkado, instituidor de pensão de Angelica Mayumi Mozer Shinkado (representante legal: Creonice Mozer Shinkado), NB: 21/141.340.627-8, referentes a recolhimentos da competência 02/2005 dos NIT 1.171.910-050-5 (Maria Nobre de Farias), 1.166.656.884-2 (Sérgio Roberto Pinna Fontes) e 1.167.757.407-5 (Ajurimar Barroso) para o NIT 1.125.385.624-3 de titularidade do referido segurado (peça 91, p. 2, peça 94, p. 1, 5-6, peça 98, p. 4, peça 99);

a.2) Francisco Abilio Ramos Rodrigues, instituidor de pensão de Abílio Feliciano Ramos (representante legal: Jozineide Xavier Feliciano), NB: 21/141.340.672-3, referentes a recolhimentos das competências 02/2004 e 03/2004 dos NIT 1.167.757.407-5 (Ajurimar Barroso) e 1.171.910-050-5 (Maria Nobre de Farias) para o NIT 1.125.385.625-1 de titularidade do referido segurado (peça 91, p. 2, peça 94, p. 1, 5-6, peça 98, p. 5, peça 99);

a.3) José dos Santos Meireles, instituidor de pensão de Marcelo Santana dos Santos Meireles (representante legal: Vera da Silva Santana), NB: 21/141.340.533-6, referentes a recolhimentos das competências 07/2001 a 09/2001 do NIT 1.131.538.033-6 (Walfredo Gonçalves Lira) para o NIT 1.147.001.795-9 de titularidade do referido segurado (peça 91, p. 2, peça 94, p. 2, 5-6, peça 98, p. 6, peça 99);

a.4) Kraus Monteiro Santos, instituidor de pensão de Rosani Almeida Alves Franco, NB: 21/141.340.609-0, referentes a recolhimentos das competências 05/2003 a 09/2003 do NIT 1.171.054.301-3 (Cláudio Luiz Rodrigues) para o NIT 1.147.111.303-3 de titularidade do referido segurado (peça 91, p. 2-3, peça 94, p. 2, 5-6, peça 98, p. 7, peça 99);

a.5) Adriano Pierry da Cruz dos Santos, instituidor de pensão de Wellerson Pierry Silva Santos (representante legal: Katia Nobrega da Silva), NB: 21/141.340.540-9, referentes a recolhimentos das competências 06/2002 a 11/2002 do NIT 1.171.054.301-3 (Cláudio Luiz Rodrigues) para o NIT



1.147.111.304-8 de titularidade do referido segurado (peça 91, p. 3, peça 94, p. 1, 5-6, peça 98, p. 8, peça 99);

a.6) Bento Osni Soares, instituidor de pensão de Diego Oliveira Soares (representante legal: Lucileia de Oliveira Tiradentes), NB: 21/141.340.630-8, referentes a recolhimentos das competências 02/2003 a 06/2003 e 05/2003 a 06/2003 dos NIT 1.165.505.168-1 (Antonio Carlos Gonçalves) e 1.167.757.407-5 (Ajurimar Barroso) para o NIT 1.169.564.704-6 de titularidade do referido segurado (peça 91, p. 3, peça 94, p. 2, 5-6, peça 98, p. 9, peça 99);

a.7) Luiz Gonzaga Maia Neto, instituidor de pensão de Ana Luiza de Oliveira Maia (representante legal: Andrea de Oliveira), NB: 21/140.838.291-9, referentes a recolhimentos das competências 02/2002 a 05/2002 e 02/2002 a 07/2002 dos NIT 1.119.865.337-4 (Luiz Antonio Barros Perroni) e 1.171.910-050-5 (Maria Nobre de Farias) para o NIT 1.125.385.459-3, de titularidade do referido segurado (peça 91, p. 3-4, peça 94, p. 1, peça 98, p. 2-3, peça 99);

a.8) Aclêmilton Santos Carneiro, instituidor de pensão de Elaine de Moraes Carneiro (representante legal: Eliane Martins de Moraes), NB: 21/140.838.250-1, referentes a recolhimentos das competências 11/1998 a 07/1999 dos NIT 1.115.142.419-0 (Gilson Rodrigues de Almeida) para o NIT 1.125.385.453-4, de titularidade do referido segurado (peça 91, p. 4, peça 94, p. 1, 5-6, peça 98, p. 1, peça 99);

b) documentos que evidenciam os atos/comandos eletrônicos emitidos pelo Sr. Paulo Roberto Audi da Silva (CPF: 591.475.207-87) que implicaram na concessão irregular, relativas às concessões dos benefícios pagos em favor dos beneficiários/representantes legais a seguir:

b.1) Angelica Mayumi Mozer Shinkado (representante legal: Creonice Mozer Shinkado), NB: 21/141.340.627-8, peça 79;

b.2) Abílio Feliciano Ramos (representante legal: Jozineide Xavier Feliciano), NB: 21/141.340.672-3, peça 80;

b.3) Marcelo Santana dos Santos (representante legal: Vera da Silva Santana), NB: 21/141.340.533-6, peça 82;

b.4) Rosani Almeida Alves Franco, NB: 21/141.340.609-0, peça 83;

b.5) Wellerson Pierry Silva Santos (representante legal: Katia Nobrega da Silva), NB: 21/141.340.540-9, peça 77;

b.6) Pedro Henrique de Oliveira (representante legal: Newton Roberto de Oliveira), NB: 21/140.838.074-6, peça 85;

b.7) Diego Oliveira Soares (representante legal: Lucileia de Oliveira Tiradentes), NB: 21/141.340.630-8, peça 78;

b.8) Ana Luiza de Oliveira Maia (representante legal: Andrea de Oliveira), NB: 21/140.838.291-9, peça 84;

b.9) Elaine de Moraes Carneiro (representante legal: Eliane Martins de Moraes), NB: 21/140.838.250-1, peça 76;

b.10) Guiomar de Santana, NB: 41/140.838.114-9, peça 81.

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

### **Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa**

10. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis 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 o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 30/8/2012, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:



10.1. Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues, por meio de Notificação prévia no PAD de 2013, peça 7, p. 172; Defesa escrita no PAD, em 2013 peça 7, p. 334-337; Ofício de cobrança administrativa de 7/12/2016, recebido em 26/12/2016, peça 12, p. 31-33, 37-39, 43-45, 53-55, 59-61, 65-67, 74-76, 80-82; Notificação da CTCE de 10/5/2018, por meio do ofício acostado à peça 38, recebido em 24/5/2018, conforme AR (peça 39).

10.2. Paulo Roberto Audi da Silva, por meio de Notificação prévia no PAD de 2013, peça 7, p. 172; Defesa escrita no PAD, em 20134 peça 7, p. 339-340; Notificação da CTCE de 10/5/2018, por meio do ofício acostado à peça 40, recebido em 22/5/2018, conforme AR (peça 41).

### **Valor de Constituição da TCE**

11. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 é de R\$ 1.127.893,09, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

### **OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS**

12. Informa-se que não foi encontrado débito imputável aos responsáveis em outros processos no Tribunal.

13. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

### **EXAME TÉCNICO**

14. Apesar de o tomador de contas haver incluído Andrea de Oliveira, Creonice Mozer Shinkado, Eliane Martins de Moraes, Guiomar de Santana, Jozineide Xavier Feliciano, Katia Nobrega da Silva, Lucileia de Oliveira Tiradentes, Newton Roberto de Oliveira, Rosani Almeida Alves Franco e Vera da Silva Santana como responsáveis neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, conclui-se que suas responsabilidades devem ser excluídas, uma vez que não há evidências de que tenham tido participação na irregularidade aqui verificada.

15. A insuficiência probatória foi o fundamento invocado pelo TCU para, em grau de recurso, excluir da relação processual segurados da previdência arrolados como responsáveis, entendendo que não havia nos autos elementos que indicassem a participação deles nas fraudes perpetradas em posto do Seguro Social. Cabe transcrever excertos do voto condutor ao Acórdão 2415/2004-TCU-Primeira Câmara, da relatoria do Ministro MARCOS BEMQUERER COSTA, que bem elucidam a questão:

5. Outrossim, compulsando os autos, constata-se que os aludidos beneficiários foram incluídos como responsáveis nesta TCE, muito embora não tenham sido colhidas provas ou elementos que denotassem a participação individual de cada qual no ilícito então apurado, ou mesmo caracterizassem a má-fé por parte destes no episódio em comento.

6. Com efeito, não vislumbro no Relatório, no Voto ou mesmo no Acórdão em apreço qualquer menção à conduta comissiva ou omissiva por parte dos beneficiários para o cometimento do ilícito, e que, ante a sua condição de estranhos à Administração Pública e ao serviço público, poderia lhes alçar à qualidade de responsáveis no processo. Pelo que pude depreender dos autos, estes aparecem como responsáveis única e exclusivamente por terem sido favorecidos com as aposentadorias indevidas, sem que se tenha apurado a correspondente participação de cada qual na fraude em foco.

(...)

9. É importante perceber que não há nestes autos sequer indícios de má-fé dos beneficiários com as aposentadorias irregulares, ou de que estes hajam concorrido de forma culposa ou dolosa para o dano ao erário em apreço, circunstância essa, sim, que poderia trazê-los para a esfera de competência do TCU, a teor do art. 1º, inciso I, da Lei n. 8.443/1992.

10. Ressalte-se que em situações análogas, nas quais também não restou comprovada nos respectivos inquéritos administrativos a má-fé dos beneficiários ou a sua participação na fraude, o Tribunal tem



adotado medidas como a exclusão de sua responsabilidade, deixando de proceder ao julgamento de suas contas (Acórdão 13/1993 - TCU - Segunda Câmara), ou mesmo o julgamento pela regularidade, com ressalva, das contas dos responsáveis (Acórdãos ns. 219/1997 e 137/1998, ambos do Plenário).

16. De igual modo, no julgamento do TC 014.555/2010-7, proferido na Sessão de 10/4/2013, o Plenário decidiu excluir 24 segurados da relação processual, também sob a alegação da ausência de provas capazes de evidenciar a participação deles na fraude. A orientação ali sufragada decorreu do acolhimento do parecer do MP/TCU, representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, cuja solidez da fundamentação recomenda a reprodução de trechos que interessam ao caso concreto (Acórdão 859/2013 – TCU – Plenário, Relator Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO):

11. Outra questão importante a ser examinada se refere à conduta dos segurados em prol da fraude. É que as irregularidades atribuídas aos beneficiários não dizem respeito à gestão de convênios ou outros ajustes nos quais eles atuam como gestores de recursos públicos e assumem para si a responsabilidade de prestar contas dos valores por ela recebidos.

12. Ao contrário, esses responsáveis eram simples cidadãos que requereram benefícios previdenciários em um posto de atendimento do INSS, sem que tivessem implementado todos os requisitos para tanto. Não se produziu, nos autos, prova de que eles tenham atuado ativamente para a consecução da fraude, circunstância que poderia atraí-los à jurisdição do TCU, na forma do art. 16, § 2.º, alínea 'b', da Lei Orgânica do TCU.

13. Desse modo, em hipóteses como essas, não se aplica o brocardo tão utilizado em sede processos de contas de que compete ao gestor público e/ou responsável comprovar a boa e regular aplicação dos recursos que lhe foram confiados, pois nenhum recurso público foi repassado a esses segurados a título de acordo, convênio ou outro instrumento congênere.

14. Não tendo os segurados a obrigação ordinária de prestar contas, eventual irregularidade causadora de prejuízo ao erário a eles imputada mediante ação ou omissão deve ser provada por quem alega, nos termos do art. 333, inciso I, do Código de Processo Civil, a saber:

‘art. 333. O ônus da prova incumbe:

I - ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito;’

15. Desse modo, as ocorrências irregulares supostamente causadas pelos responsáveis segurados deveriam estar cabalmente provadas nestes autos de Tomada de Contas Especial, sob pena de insuficiência documental para emissão de julgamento pela Corte de Contas com base em elementos de provas. Veja-se que a própria unidade instrutiva reconhece, em relação a um deles, que o nome dela teria sido utilizado pela quadrilha que atuava no posto do INSS e que ela não teria participado da irregularidade em si.

16. A nosso ver, essa mesma conclusão é válida para todos os demais, eis que não há no feito quaisquer elementos de prova indicando o conluio dos segurados na concessão fraudulenta dos benefícios, ou mesmo de que tenham, efetivamente, percebido o benefício indevido em suas contas bancárias.

17. Outrossim, não há nem mesmo indícios de que os tempos de serviço impugnados pelo INSS tenham sido informados de má-fé por esses beneficiários, uma vez que a quadrilha que atuava no Posto da Penha agia de forma a conceder benefícios com a inclusão de tempos fictícios, sem que se possa afirmar que houve solicitação nesse sentido por parte dos segurados.

(...)

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.





17. Não destoam desse raciocínio os fundamentos colhidos da sentença criminal referida pela Secex/SC, no âmbito da instrução do TC 009.929/2012-6, da relatoria do Exmo. Ministro BENJAMIM ZYMLER, que trata de tomada de contas especial instaurada pelo INSS em razão da concessão irregular de benefício de aposentadoria, na Agência da Previdência Social em Lages/SC. Apesar de a sentença absolutória proferida pelo Juízo Federal da Circunscrição Judiciária de Lages/SC dizer respeito às circunstâncias próprias do caso analisado, é oportuno conferir a análise de culpabilidade efetuada pelo magistrado, particularmente quanto à necessidade declinada na decisão de que a condenação do réu dependeria da comprovação de alguma ligação existente entre o segurado e o servidor que concedeu a aposentadoria irregular. Transcrevem-se, a seguir, os excertos da sentença destacados pela Secex/SC na sua instrução para justificar a exclusão do segurado da relação processual (peça 48, p. 18 e 19 do TC 009.929/2012-6), *in verbis*:

(...) apesar de existirem fortes indícios de irregularidades na concessão do benefício, esses devem, todavia, serem atribuídos ao INSS e seus servidores que, ao analisarem o pedido do réu e instruírem seu procedimento administrativo, não tomaram os cuidados necessários – para não dizer que agiram de má-fé – na verificação das atividades do réu, e, em consequência, não observaram que ele não tinha direito ao cômputo desse período como especial e respectiva aposentadoria concedida.

Considerando-se o conjunto probatório coligido, a conduta do réu não pode ser enquadrada no tipo penal de estelionato, pois, pelo apurado, apenas formulou um pedido administrativo de aposentadoria por tempo de serviço ao INSS, sem restar comprovado o emprego de engodo para induzir ou manter a vítima em erro.

De fato, apesar e existirem indícios de irregularidades na concessão do benefício, não restou demonstrado o liame causal entre o pedido formulado pelo réu e a concessão irregular, ou seja, não há nos autos prova de que o benefício foi concedido irregularmente porque o ora denunciado estava de conluio com a servidora do INSS para tal desiderato.

(...)

Portanto, não havendo prova nos autos que demonstre que o réu Moacir tenha empregado meio fraudulento para conseguir vantagem econômica ilícita, não subsiste a prática do delito de estelionato contra a previdência social, devendo, destarte, ser o réu absolvido ante a falta de provas.

18. No mesmo sentido, a Primeira Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Rio de Janeiro, ao prover parcialmente apelo interposto contra decisão do 8º Juizado Especial Federal no Rio de Janeiro – RJ, determinou ao INSS que se abstivesse de cobrar do segurado a devolução dos valores pagos a ele a título de aposentadoria, por tempo de contribuição, ao argumento de que não havia nos autos elementos comprobatórios da atuação do autor, por conduta comissiva ou omissa, no sentido de induzir o erro da Administração (peça 26 do TC 044.598/2012-2). Eis a ementa do julgado:

**EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. RESTABELECIMENTO DE APOSENTADORIA CANCELADA ADMINISTRATIVAMENTE APÓS PROCEDIMENTO DE AUDITORIA INTERNA. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TEM O PODER-DEVER DE REVER SEUS PRÓPRIOS ATOS. BENEFÍCIO CORRETAMENTE INTERROMPIDO. DEVOLUÇÃO DAS QUANTIAS PAGAS. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ. PRESUNÇÃO. RECURSO DO AUTOR PARCIALMENTE PROVIDO TÃO SOMENTE PARA DETERMINAR QUE O INSS SE ABSTENHA DE COBRAR A DEVOLUÇÃO DOS VALORES.**

Cuida-se de Ação na qual o autor postula a condenação do INSS na obrigação de proceder ao restabelecimento da aposentadoria por tempo de contribuição integral NB 42/120138981-7, cuja DIB (data de início do benefício) foi fixada em 22 de novembro de 2001, suspensa em dezembro de 2002, ante suposta irregularidade identificada pelo Setor de Auditoria. Pugna, subsidiariamente, na hipótese de improcedência do pedido de restabelecimento, seja declarada a obrigação da autarquia em se abster de cobrar quaisquer valores a título de ressarcimento das prestações adimplidas, já que verba de caráter alimentar, recebida de boa-fé. Eventualmente improcedente também este último pedido, seja declarado o direito à devolução dos valores recebidos através de consignação em aposentadoria que porventura venha a ser futuramente concedida pelo INSS.

Decido.



No que tange ao restabelecimento do benefício, com fulcro nos artigos 46, da Lei 9.099/95, e 37, do R1TR/SJRJ, reporto-me aos termos da sentença prolatada, os quais ficam adotados como razão de decidir pelo desprovimento desse pleito autoral.

Sobre os valores recebidos pelo segurado a título de benefício indevidamente concedido, afasto o recebimento de má-fé, uma vez que a presunção milita em favor de sua antítese. Dos autos, à toda evidência, não constam documentos que demonstrem que o autor tenha induzido, por conduta comissiva ou omissiva, o erro da administração, a qual conta com órgão técnico altamente especializado para análise na concessão de benefícios.

Ante o exposto, DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso tão somente para determinar que o INSS se abstenha de cobrar do segurado a devolução dos valores pagos a ele a título de aposentadoria por tempo de contribuição indevidamente concedida (NB42/120138981-7).

(...).

19. Há outro conjunto de julgados do TCU, da relatoria do Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, em que o Relator também se ressentiu da presença de elementos que permitissem a correta identificação e qualificação dos responsáveis arrolados em TCEs envolvendo fraudes em benefícios previdenciários. Nesses casos, decidiu-se pela condenação em débito apenas do servidor comprovadamente envolvido nos ilícitos e por não se prosseguir na apuração de responsabilidades dos demais sujeitos inicialmente instados a figurar na relação processual, haja vista que os custos relacionados à restituição dos autos à origem, para a realização de providências saneadoras, não se justificavam em termos de benefícios de controle (Acórdãos 1201/2011, 427/2012, 789/2012, 2580/2012, 325/2013, 509/2013, todos do Plenário deste Tribunal).

20. No voto proferido no TC 014.055/2010-4, que orientou a decisão adotada no Acórdão 2.580/2012-TCU-Plenário, o Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO assim concluiu sua manifestação:

Portanto, tendo em vista o alto custo de identificação e localização de terceiros participantes dos ilícitos, defronte da baixa expectativa de sucesso na cobrança dos valores devidos, bem como que ao credor (a União, em última instância) é facultado desconsiderar a solidariedade, à sua conveniência, entendo que, nesta situação, a responsabilização fique restrita ao ex-servidor (...).

21. Em outra decisão sobre o tema, proferida nos autos do TC 044.693/2012-5, na sessão de 4/9/2013, o Plenário desta Corte entendeu que o segurado não deveria responder pelo débito apurado em sede de TCE instaurada pelo INSS, acompanhando, naquela assentada, a manifestação do Ministro-Relator BENJAMIN ZYMLER, secundado pelo representante do Ministério Público junto ao TCU, no sentido de que os autos careciam de “elementos descritivos da conduta” do segurado que possibilitassem imputar-lhe responsabilidade pela concessão irregular de benefício previdenciário (Acórdão 2.369/2013-TCU-Plenário).

22. O traço comum dos julgados mencionados refere-se ao reconhecimento da precariedade do acervo probatório neles apontada quanto à apuração da conduta dos segurados no cometimento das fraudes. Referidos precedentes revelam que não é algo incomum a insuficiência de elementos probatórios no processo para respaldar eventual condenação dos segurados.

23. O INSS indicou a situação irregular dos segurados em virtude de terem sido beneficiários de concessão de benefícios previdenciários sem atendimento às exigências normativas então vigentes, mas não caracterizou a atuação desses segurados que tenha contribuído para a perpetração dessa irregularidade.

24. A despeito da presunção de veracidade das apurações procedidas pelo INSS, verifica-se que no âmbito dessas averiguações não há uma preocupação específica quanto à análise da conduta dos beneficiários, no sentido de demonstrar que agiram de forma culposa ou dolosa nos atos fraudulentos perpetrados pelos ex-servidores. Esse aspecto também não fugiu aos olhos do Ministério Público junto TCU, representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, nos termos do parecer emitido nos autos do TC 023.254/2012-2 (apreciado por meio do Acórdão 3626/2013-TCU-Plenário, em Sessão Extraordinária de 10/12/2013, consoante o Voto do relator, Min. BENJAMIN ZYMLER, que



adotou a posição do *Parquet*).

25. Convém trazer à colação trechos do citado parecer do MP/TCU, na medida em que retrata com propriedade a insuficiência das investigações levadas a efeito pelo INSS quanto à avaliação da culpabilidade dos segurados, a dificuldade de comprovação dos vínculos empregatícios pelo segurado, em virtude do extravio dos documentos originais da concessão no âmbito da Autarquia, bem como o entendimento que vem sendo adotado pelo TCU nos processos de tomada de contas especial originários do INSS quando não há prova de participação - culposa, pelo menos - do segurado.

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.

6. Aliás, oportuno observar que algumas das irregularidades atribuídas aos aposentados foram por eles posteriormente elididas (peça n.º 1, pp. 188 e 318, peça n.º 4, pp. 72 e 174), demonstrando, ao menos, uma incerteza nas conclusões do INSS acerca da contagem de tempo indevido e também, por outro lado, revelando uma dose de boa fé desses segurados, os quais entregaram seus documentos originais aos prepostos do Instituto e, sem que tenham dado causa ou contribuído para tanto, não mais tiveram acesso a eles, dado o extravio ocorrido no seio da instituição. Portanto, esses beneficiários foram instados a comprovar os vínculos empregatícios e os recolhimentos previdenciários passados, apesar da privação documental ocorrida por falha do INSS, alheia à vontade deles.

7. A título de exemplo, cite-se a situação do Senhor Alfonso Dias Alvares, em relação ao qual foram impugnados os recolhimentos previdenciários de 17/02/1967 a 30/10/1975 e de 01/11/1975 a 30/04/1998. Em sua defesa administrativa, o segurado logrou comprovar documentalmente o efetivo tempo de contribuição de 01/12/1975 a 31/12/1997 (cerca de 22 anos de recolhimento), donde se conclui que os indícios do INSS sobre a fraude em si não eram absolutos ou inquestionáveis, mas apenas sugestivos ou indicativos. Quanto aos segurados em si, essas presunções de participação na fraude sequer foram feitas, impedindo que se atribua a esses qualquer corresponsabilidade no ilícito e, conseqüentemente, pelo débito.

8. A propósito, verificamos também que o presente caso é bastante similar àquele apreciado no bojo do TC 044.693/2012-5, no qual nos manifestamos pelo arquivamento do feito, ante a ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do RI/TCU, e, alternativamente, pela exclusão da segurada do INSS da relação processual, por não ter restado comprovada a sua participação na fraude.

9. Por ocasião do julgamento da TCE acima mencionada, o eminente Relator, Ministro Benjamim Zymler, acolheu parcialmente os fundamentos lançados em nosso parecer, no sentido de excluir a responsabilidade da segurada do INSS (v. Acórdão n.º 2.369/2013 – TCU – Plenário), ante a ausência de comprovação de que tenha participado da fraude na concessão do benefício previdenciário.

10. De outro turno, Sua Excelência se alinhou ao encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica no tocante à irregularidade das contas do servidor do INSS que cometeu as fraudes, com a sua consequente condenação ao pagamento do débito e aplicação de multa.

11. Dessa forma, tendo em vista a similaridade do contexto fático destes autos com o precedente acima mencionado, no qual não se encontram documentos suficientes para atribuir participação na fraude aos beneficiários do INSS, para com isso atraí-los ao polo passivo desta TCE, e rendendo homenagens aos sólidos fundamentos lançados pelo Ministro Benjamim Zymler no voto condutor do Acórdão n.º 2.369/2013 – Plenário, esta representante do Ministério Público se manifesta pela exclusão dos segurados da relação processual e pela irregularidade das contas da Senhora Sueli Okada, com a sua condenação ao pagamento do débito apurado nos autos, aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992 e demais providências pertinentes.

26. Vale transcrever, ainda nesse contexto, trechos do Voto do Exmo. Sr. Relator BENJAMIM ZYMLER exarado nos autos do TC 023.254/2012-2 (peça 127 do TC 023.254/2012-2), que confirma sua concordância com o posicionamento do Ministério Público junto ao TCU:

8. 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 (grifamos)**

27. Nesse quadro, ante a similaridade do contexto fático-probatório destes autos com o que se verificou no TC 014.555/2010-7 e no TC 023.254/2012-2, caracterizados, sobretudo, pela falta de elementos que comprovem a atuação culposa ou dolosa dos segurados em conluio com o ex-servidor envolvido nas irregularidades em apreço, impõe-se aplicar ao caso concreto a mesma solução a que chegou o TCU quando da prolação do Acórdão 859/2013-TCU-Plenário e 3.626/2013-TCU-Plenário, no sentido de excluir os segurados da relação processual.

28. Não faz sentido, portanto, realizar a citação dos segurados, quando, na análise preliminar, já for possível identificar a ausência de provas capazes de evidenciar que eles agiram em conluio com autores das fraudes. Assim o é porque, encerrada a etapa de instrução, todos os custos e esforços inerentes ao chamamento dos segurados e análise de suas alegações já teriam sido absorvidos pela estrutura do TCU, inclusive, com repercussões para a efetividade da decisão a ser proferida, haja vista que a multiplicidade de responsáveis, regra geral, estende demasiadamente o tempo de instrução.

29. O fato de remanescer no processo somente um dos devedores solidários, em virtude da exclusão superveniente dos demais, e a cobrança prosseguir apenas em relação ao que permaneceu nos autos, é matéria que já foi pacificada pela jurisprudência da Corte, segundo a qual o benefício legal da solidariedade milita em favor do credor, a quem cabe exigir a dívida por inteiro de um ou de todos os devedores solidários. Faculta-se ao devedor que se sentir prejudicado ajuizar eventual ação regressiva. A esse respeito, a Ministra Ana Arraes, no voto que proferiu no TC 016.698/1999-1, julgado pelo Acórdão 758/2013-TCU-Primeira Câmara, assinalou que:

30. A solidariedade passiva é instituída em favor do credor, que pode exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida. Assim, conforme precedentes desta Casa, a impossibilidade de cobrança de alguns dos devedores não gera óbice a que seja imputada responsabilidade exclusivamente aos devedores remanescentes, os quais, se assim entenderem, podem entrar com a ação regressiva cabível (acórdão do Plenário 789/2012 e 598/2009, dentre outros).

31. Nessa fase processual, portanto, parece mais apropriado proceder apenas à citação dos ex-servidores em questão, os quais respondem por todos os débitos apurados pelo INSS, não cabendo, portanto, para o arquivamento desta TCE em relação às dívidas possivelmente abaixo do valor fixado no art. 6º, inc. I, da IN-TCU 71/2012, atualizado pelo art. 1º da IN-TCU 76/2016 (R\$ 100.000,00), uma vez que o somatório dos débitos supera o valor de alçada estabelecido na referida norma (v. item 11 acima), de maneira que a decisão formal sobre a exclusão do(s) segurado(s) e dos demais terceiros responsáveis da relação processual seja postergada para quando da deliberação de mérito.

32. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa aos agentes responsabilizados na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição da República), conforme detalhado no item “Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, subitem “Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa”.

33. Entretanto, os responsáveis não apresentaram justificativas suficientes para elidir a irregularidade e não recolheram o montante devido aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, razão pela qual suas responsabilidades devem ser mantidas.



34. De acordo com as análises empreendidas nesta fase instrutória, a irregularidade descrita no relatório do tomador, bem como as respectivas condutas identificadas, que deram origem a esta TCE, podem ser melhor descritas da forma que se segue. A estrutura adotada nesta instrução reflete a matriz de responsabilização (peça logo anterior a esta nos autos do processo):

34.1. **Irregularidade 1:** habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, por simulação da qualidade de segurado, sem requerimento dos interessados, validação de contribuições indevidamente transferidas de outros NITs, com a inserção de períodos de atividade indevidos no tempo de serviço/contribuição, considerando:

a) a realização, por Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues, de acertos irregulares no CNIS, procedendo a transferência de recolhimentos por meio do SARCI (Sistema de Acertos de Recolhimentos de Contribuinte Individual), na categoria de contribuinte individual, para assegurar indevidamente a qualidade de segurado, com recolhimentos de quantias próximas ao valor teto, em relação ao(s) segurado(s):

a.1) Casimiro Shinkado, instituidor de pensão de Angelica Mayumi Mozer Shinkado (representante legal: Creonice Mozer Shinkado), NB: 21/141.340.627-8, referentes a recolhimentos das competências 02/2005 dos NIT 1.171.910-050-5 (Maria Nobre de Farias), 1.166.656.884-2 (Sérgio Roberto Pinna Fontes) e 1.167.757.407-5 (Ajurimar Barroso) para o NIT 1.125.385.624-3 de titularidade do referido segurado (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 91, item 2; Relatório Final do PAD, depoimento da servidora, peça 7, p. 308; Relatório Conclusivo Individual, peça 10, p. 5, itens 5 e 6);

a.2) Francisco Abilio Ramos Rodrigues, instituidor de pensão de Abílio Feliciano Ramos (representante legal: Jozineide Xavier Feliciano), NB: 21/141.340.672-3, referentes a recolhimentos das competências 02/2004 e 03/2004 dos NIT 1.167.757.407-5 (Ajurimar Barroso) e 1.171.910-050-5 (Maria Nobre de Farias) para o NIT 1.125.385.625-1 de titularidade do referido segurado (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 94, item 5; Relatório Conclusivo Individual, peça 10, p. 14, item 5);

a.3) José dos Santos Meireles, instituidor de pensão de Marcelo Santana dos Santos Meireles (representante legal: Vera da Silva Santana), NB: 21/141.340.533-6, referentes a recolhimentos das competências 07/2001 a 09/2001 do NIT 1.131.538.033-6 (Walfredo Gonçalves Lira) para o NIT 1.147.001.795-9 de titularidade do referido segurado (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 94-95, item 6; Relatório Conclusivo Individual, peça 10, p. 31, item 4);

a.4) Kraus Monteiro Santos, instituidor de pensão de Rosani Almeida Alves Franco, NB: 21/141.340.609-0, referentes a recolhimentos das competências 05/2003 a 09/2003 do NIT 1.171.054.301-3 (Cláudio Luiz Rodrigues) para o NIT 1.147.111.303-3 de titularidade do referido segurado (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 96-97, item 8; Relatório Conclusivo Individual, peça 10, p. 27, item 3);

a.5) Adriano Pierry da Cruz dos Santos, instituidor de pensão de Wellerson Pierry Silva Santos (representante legal: Katia Nobrega da Silva), NB: 21/141.340.540-9, referentes a recolhimentos das competências 06/2002 a 11/2002 do NIT 1.171.054.301-3 (Cláudio Luiz Rodrigues) para o NIT 1.147.111.304-6 de titularidade do referido segurado (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 97-98, item 9; Relatório Final do PAD, depoimento da servidora, peça 7, p. 308-309; Relatório Conclusivo Individual, peça 10, p. 17, itens 4 e 5);

a.6) Bento Osni Soares, instituidor de pensão de Diego Oliveira Soares (representante legal: Lucileia de Oliveira Tiradentes), NB: 21/141.340.630-8, referentes a recolhimentos das competências 02/2003 a 06/2003 e 05/2003 a 06/2003 dos NIT 1.165.505.168-1 (Antonio Carlos Gonçalves) e 1.167.757.407-5 (Ajurimar Barroso) para o NIT 1.169.564.704-6 de titularidade do referido segurado (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 108, item 21; Relatório Final do PAD, depoimento da servidora, peça 7, p. 309; Relatório Conclusivo Individual, peça 10, p. 19, item 4);

a.7) Luiz Gonzaga Maia Neto, instituidor de pensão de Ana Luiza de Oliveira Maia (representante legal: Andrea de Oliveira), NB: 21/140.838.291-9, referentes a recolhimentos das



competências 02/2002 a 05/2002 e 02/2002 a 07/2002 dos NIT 1.119.865.337-4 (Luiz Antonio Barros Perroni) e 1.171.910-050-5 (Maria Nobre de Farias) para o NIT 1.125.385.459-3, de titularidade do referido segurado (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 110-111, item 24; Relatório Final do PAD, depoimento da servidora, peça 7, p. 309; Relatório Conclusivo Individual, peça 10, p. 1-2, itens 4 e 5);

a.8) Aclemilton Santos Carneiro, instituidor de pensão de Elaine de Moraes Carneiro (representante legal: Eliane Martins de Moraes), NB: 21/140.838.250-1, referentes a recolhimentos das competências 11/1998 a 07/1999 dos NIT 1.115.142.419-0 (Gilson Rodrigues de Almeida) para o NIT 1.125.385.453-4, de titularidade do referido segurado (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 112-113, item 26; Relatório Final do PAD, depoimento da servidora, peça 7, p. 309; Relatório Conclusivo Individual, peça 10, p. 7-8, itens 3 e 4);

b) a ausência de formalização e protocolo de processo administrativo no sistema do INSS (SIPPS), com a utilização, por Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues, de números fictícios de processo, referentes a:

b.1) Casimiro Shinkado, ref. NB: 21/141.340.627-8, onde constou, em seu processo, o número fictício 11253856243000000 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 91, item 2;

b.2) Francisco Abilio Ramos Rodrigues, ref. NB: 21/141.340.672-3, onde constou, em seu processo, o número fictício 11253856251000000 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 94, item 5;

b.3) José dos Santos Meireles, ref. NB: 21/141.340.533-6, onde constou, em seu processo, o número fictício 11470017959000000 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 94-95, item 6;

b.4) Kraus Monteiro Santos, ref. NB: 21/141.340.609-0, onde constou, em seu processo, o número fictício 11471113030000000 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 96-97, item 8;

b.5) Adriano Pierry da Cruz dos Santos, ref. NB: 21/141.340.540-9, onde constou, em seu processo, o número fictício 11471113030000000 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 97-98, item 9;

b.6) Bento Osni Soares, ref. NB: 21/141.340.630-8, onde constou, em seu processo, o número fictício 11695647046000000 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 108, item 21;

b.7) Luiz Gonzaga Maia Neto, ref. NB: 21/140.838.291-9, onde constou, em seu processo, o número fictício 11253584593000000 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 110-111, item 24;

b.8) Aclemilton Santos Carneiro, ref. NB: 21/140.838.250-1, onde constou, em seu processo, o número fictício 11253854534000000 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 112-113, item 26;

c) habilitação e concessão de benefícios irregulares, por Paulo Roberto Audi da Silva, a partir dos acertos indevidos de recolhimento de contribuições, após convalidação, para fins de cálculo de tempo de contribuição:

c.1) dos acertos irregulares no CNIS referentes a transferência de recolhimentos feitas para os NIT de segurados, em favor de:

c.1.1) Angelica Mayumi Mozer Shinkado, NB: 21/141.340.627-8 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 125, item 2; Relatório Final do PAD, depoimento, peça 7, p. 291;

c.1.2) Abílio Feliciano Ramos, NB: 21/141.340.672-3 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 128, item 5; Relatório Final do PAD, depoimento, peça 7, p. 291-292;

c.1.3) Marcelo Santana dos Santos, NB: 21/141.340.533-6 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 129, item 7;

c.1.4) Rosani Almeida Alves Franco, NB: 21/141.340.609-0 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 131, item 9; Relatório Final do PAD, depoimento, peça 7, p. 292;

c.1.5) Wellerson Pierry Silva Santos, NB: 21/141.340.540-9 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 131-132, item 10; Relatório Final do PAD, depoimento, peça 7, p. 292;

c.1.6) Pedro Henrique de Oliveira, NB: 21/140.838.074-6 (Yara Santa Domingo, instituidora



de pensão; Newton Roberto de Oliveira, representante legal); Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 133, item 12; Relatório Final do PAD, depoimento, peça 7, p. 293; Relatório Conclusivo Individual, peça 10, p. 23-25);

c.1.7) Diego Oliveira Soares, NB: 21/141.340.630-8 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 142, item 23;

c.1.8) Ana Luiza de Oliveira Maia, NB: 21/140.838.291-9 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 145, item 26;

c.1.9) Elaine de Moraes Carneiro, NB: 21/140.838.250-1 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 147, item 28; Relatório Final do PAD, depoimento, peça 7, p. 296;

c.2) de vínculo empregatício com indícios irregularidades em se registros, sem realizar pesquisa antes da formatação do benefício, referentes a Guiomar de Santana, NB: 41/140.838.114-9, com a empresa Cortume Carioca, no período de 4/6/1970 a 17/11/1975, a respeito da qual havia rasura na data de admissão no registro do contrato de trabalho constante da CTPS 74417, série 163, apresentada por ocasião do requerimento do benefício, sendo a data de admissão correta 4/6/1975 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 155, item 40; Relatório Final do PAD, depoimento da beneficiária, peça 7, p. 198-199, depoimento do ex-servidor, peça 7, p. 298-299;

c.3) com base em requerimentos de beneficiários cujas assinaturas não foram reconhecidas pelos mesmos, que declararam não ter comparecido junto ao INSS para apresentar tais requerimentos, importando em habilitação de benefício sem a presença de segurado, referente a:

c.3.1) Marcelo Santana dos Santos (por intermédio de sua tutora, Vera da Silva Santana), NB: 21/141.340.533-6 (Relatório Final do PAD, depoimento, peça 7, p. 187-189;

c.3.2) Elaine de Moraes Carneiro (por intermédio de sua tutora, Eliane Martins de Moraes), NB: 21/140.838.250-1 (Relatório Final do PAD, depoimento, peça 7, p. 193-194;

c.4) com base em certidão de nascimento falsa, ref. Marcelo Santana dos Santos Meireles (representante legal: Vera da Silva Santana), NB: 21/141.340.533-6 (Relatório Conclusivo Individual, peça 10, p. 32, item 9).

34.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:

34.1.1.1. A concessão irregular de benefício previdenciário, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência implicou na prática de ato de gestão ilegal e ilegítimo. Conforme a jurisprudência do TCU, enunciada no Acórdão 297/2016 – Plenário, somente fica afastada a responsabilidade do segurado/beneficiário perante o TCU nos casos em que não restar comprovada a sua participação na concessão irregular de benefício, sem prejuízo da adoção, pelos órgãos competentes, de providências administrativas e/ou judiciais para reaver os valores indevidamente pagos. No entanto, no caso dos beneficiários arrolados nestes autos resta comprovado que os beneficiários participaram ativamente da consecução das irregularidades, devendo ser citados em solidariedade com o servidor do INSS e responsável pela concessão de benefícios.

34.1.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 7, 10, 11, 16 e 47.

34.1.3. Normas infringidas: Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 24, sobre as condições gerais para atendimento ao período de carência para habilitar-se a benefício previdenciário; arts. 52 e 55, que estabelece ser a aposentadoria por tempo de serviço devida, cumprida e comprovada a carência exigida; art. 74, sobre as condições para concessão de pensão por morte; O Regulamento da Previdência Social aprovado pelo Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, art. 13, sobre as condições de manutenção da qualidade de segurado; art. 51, sobre as condições gerais para obtenção de aposentadoria por idade e por tempo de contribuição; art. 105, sobre as condições para concessão de pensão por morte; art. 180, § 2º, sobre a proibição de concessão de pensão por morte a dependentes de segurado após a perda dessa qualidade; art. 182, sobre os prazos de carência para aposentadoria por idade, por tempo de contribuição



e especial; art. 188, sobre a carência mínima para reconhecimento do direito à aposentadoria; a Orientação Interna Conjunta DIRAR/DIRBEN/DIROFL-INSS/DC 58, de 23/10/2002, art. 25, inciso III, que condiciona a alteração de dados cadastrais à formalização de processo; art. 38, que exige a formalização do processo de inclusão, alteração, transferência e ou exclusão de dados e recolhimentos; art. 42, que exige, para a inclusão de recolhimentos, a confrontação do NIT constante dos cupons das GR, GR1, GR2, carnês, GRCI ou GPS com o NIT contido na base de dados do CNIS, a fim de verificar se o NIT é válido, a realização de pesquisa para verificação da existência de recolhimentos, inclusive os feitos em duplicidade, e o acerto dos recolhimentos inválidos; art. 43, que estabelece as providências a serem adotadas quando não localizados os recolhimentos; art. 44, quanto aos procedimentos a serem seguidos nos casos de alteração ou transferência de recolhimento; a Instrução Normativa-INSS 45, de 6/8/2010, art. 10, sobre os prazos para preservação da qualidade de segurado; art. 11, § 1º, sobre a determinação da perda da qualidade de segurado no dia seguinte ao do término do prazo fixado para recolhimento da contribuição referente ao mês imediatamente posterior ao do final dos prazos fixados no art. 10; a Instrução Normativa-INSS/DC 118, de 14/4/2005, art. 265, sobre a data de contagem para a concessão da pensão por morte a partir de 11 de novembro de 1997.

34.1.4. Débitos relacionados aos responsáveis solidários Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues (CPF: 544.153.657-87) e Paulo Roberto Audi da Silva (CPF: 591.475.207-87) referente à concessão feita ao(s) beneficiário(s):

34.1.4.1. Andrea de Oliveira, NB: 21/140.838.291-9:

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> |
|---------------------------|------------------------------|
| 12/12/2006                | 46.015,08                    |
| 12/12/2006                | 2.880,63                     |
| 12/12/2006                | 1.265,80                     |
| 12/12/2006                | 1.265,80                     |
| 02/01/2007                | 1.265,80                     |
| 01/02/2007                | 1.265,80                     |
| 01/03/2007                | 1.265,80                     |
| 10/04/2007                | 1.265,80                     |
| 09/05/2007                | 1.307,57                     |
| 01/06/2007                | 1.307,57                     |
| 02/07/2007                | 1.307,57                     |
| 01/08/2007                | 1.307,57                     |
| 03/09/2007                | 1.307,57                     |
| 03/09/2007                | 653,78                       |
| 01/10/2007                | 1.307,57                     |
| 01/11/2007                | 1.307,57                     |
| 01/12/2007                | 1.307,57                     |
| 01/12/2007                | 653,78                       |
| 02/01/2008                | 1.307,57                     |
| 01/02/2008                | 1.307,57                     |
| 03/03/2008                | 1.307,57                     |
| 01/04/2008                | 1.372,94                     |
| 02/05/2008                | 1.372,94                     |
| 02/06/2008                | 1.372,94                     |
| 01/07/2008                | 1.372,94                     |





**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial**

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> |
|---------------------------|------------------------------|
| 01/08/2008                | 1.372,94                     |
| 01/09/2008                | 1.372,94                     |
| 01/09/2008                | 686,47                       |
| 01/10/2008                | 1.372,94                     |
| 03/11/2008                | 1.372,94                     |
| 01/12/2008                | 1.372,94                     |
| 01/12/2008                | 686,47                       |
| 02/01/2009                | 1.372,94                     |
| 02/02/2009                | 1.372,94                     |
| 02/03/2009                | 1.454,21                     |
| 01/04/2009                | 1.454,21                     |
| 04/05/2009                | 1.454,21                     |
| 01/06/2009                | 1.454,21                     |
| 01/07/2009                | 1.454,21                     |
| 03/08/2009                | 1.454,21                     |
| 01/09/2009                | 1.454,21                     |
| 01/09/2009                | 727,10                       |
| 01/10/2009                | 1.454,21                     |
| 03/11/2009                | 1.454,21                     |
| 01/12/2009                | 1.454,21                     |
| 01/12/2009                | 727,10                       |
| 04/01/2010                | 1.454,21                     |
| 01/02/2010                | 1.543,49                     |
| 01/03/2010                | 1.543,49                     |
| 01/04/2010                | 1.543,49                     |

34.1.4.2. Creonice Mozer Shinkado, NB: 21/141.340.627-8:

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> |
|---------------------------|------------------------------|
| 30/01/2007                | 5.830,00                     |
| 30/01/2007                | 500,00                       |
| 06/02/2007                | 350,00                       |
| 06/03/2007                | 350,00                       |
| 05/04/2007                | 350,00                       |
| 07/05/2007                | 380,00                       |
| 28/07/2008                | 6.255,00                     |
| 28/08/2008                | 415,00                       |
| 28/08/2008                | 207,50                       |
| 29/09/2008                | 415,00                       |
| 30/10/2008                | 415,00                       |
| 27/11/2008                | 415,00                       |
| 27/11/2008                | 207,50                       |
| 29/12/2008                | 415,00                       |



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial**

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> |
|---------------------------|------------------------------|
| 29/01/2009                | 415,00                       |
| 26/02/2009                | 465,00                       |
| 31/03/2009                | 465,00                       |
| 29/04/2009                | 465,00                       |
| 28/05/2009                | 465,00                       |
| 29/06/2009                | 465,00                       |
| 30/07/2009                | 465,00                       |
| 28/08/2009                | 465,00                       |
| 28/08/2009                | 232,50                       |
| 29/09/2009                | 465,00                       |
| 29/10/2009                | 465,00                       |
| 27/11/2009                | 465,00                       |
| 27/11/2009                | 232,50                       |
| 29/12/2009                | 465,00                       |
| 28/01/2010                | 510,00                       |
| 25/02/2010                | 510,00                       |
| 30/03/2010                | 510,00                       |
| 29/04/2010                | 510,00                       |
| 28/05/2010                | 510,00                       |

34.1.4.3. Eliane Martins de Moraes, NB: 21/140.838.250-1:

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> |
|---------------------------|------------------------------|
| 06/12/2006                | 40.870,84                    |
| 06/12/2006                | 990,98                       |
| 06/12/2006                | 1.238,73                     |
| 06/12/2006                | 2.991,76                     |
| 05/01/2007                | 1.238,73                     |
| 06/02/2007                | 1.238,73                     |
| 06/03/2007                | 1.238,73                     |
| 05/04/2007                | 1.238,73                     |
| 07/05/2007                | 1.279,60                     |
| 06/06/2007                | 1.279,60                     |
| 05/07/2007                | 1.279,60                     |
| 06/08/2007                | 1.279,60                     |
| 06/09/2007                | 1.279,60                     |
| 06/09/2007                | 639,80                       |
| 04/10/2007                | 1.279,60                     |
| 07/11/2007                | 1.279,60                     |
| 06/12/2007                | 1.279,60                     |
| 06/12/2007                | 639,80                       |
| 07/01/2008                | 1.279,60                     |
| 11/02/2008                | 1.279,60                     |



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial**

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> |
|---------------------------|------------------------------|
| 06/03/2008                | 1.279,60                     |
| 04/04/2008                | 1.343,58                     |
| 07/05/2008                | 1.343,58                     |
| 05/06/2008                | 1.343,58                     |
| 04/07/2008                | 1.343,58                     |
| 06/08/2008                | 1.343,58                     |
| 04/09/2008                | 1.343,58                     |
| 04/09/2008                | 671,79                       |
| 06/10/2008                | 1.343,58                     |
| 06/11/2008                | 1.343,58                     |
| 04/12/2008                | 671,79                       |
| 06/12/2008                | 1.343,58                     |
| 07/01/2009                | 1.343,58                     |
| 05/02/2009                | 1.343,58                     |
| 05/03/2009                | 1.423,11                     |
| 06/04/2009                | 1.423,11                     |
| 07/05/2009                | 1.423,11                     |
| 04/06/2009                | 1.423,11                     |
| 06/07/2009                | 1.423,11                     |
| 06/08/2009                | 1.423,11                     |
| 04/09/2009                | 1.423,11                     |
| 04/09/2009                | 711,55                       |
| 06/10/2009                | 1.423,11                     |
| 06/11/2009                | 1.423,11                     |
| 04/12/2009                | 711,55                       |
| 04/12/2009                | 1.423,11                     |
| 07/01/2010                | 1.423,11                     |

34.1.4.4. Jozineide Xavier Feliciano, NB: 21/141.340.672-3:

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> |
|---------------------------|------------------------------|
| 19/03/2007                | 1.358,65                     |
| 03/04/2007                | 1.358,65                     |
| 03/05/2007                | 1.403,48                     |
| 04/07/2007                | 2.806,96                     |
| 02/08/2007                | 1.403,48                     |
| 04/09/2007                | 1.403,48                     |
| 04/09/2007                | 701,74                       |
| 02/10/2007                | 1.403,48                     |
| 05/11/2007                | 1.403,48                     |
| 04/12/2007                | 1.403,48                     |
| 04/12/2007                | 701,74                       |
| 03/01/2008                | 1.403,48                     |



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial**

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> |
|---------------------------|------------------------------|
| 07/02/2008                | 1.403,48                     |
| 04/03/2008                | 1.403,48                     |
| 02/04/2008                | 1.473,65                     |
| 05/05/2008                | 1.473,65                     |
| 02/07/2008                | 1.473,65                     |
| 04/08/2008                | 1.473,65                     |
| 02/09/2008                | 1.473,65                     |
| 02/09/2008                | 736,82                       |
| 02/10/2008                | 1.473,65                     |
| 04/11/2008                | 1.473,65                     |
| 02/12/2008                | 1.473,65                     |
| 02/12/2008                | 736,82                       |
| 05/01/2009                | 1.473,65                     |
| 03/02/2009                | 1.473,65                     |
| 03/03/2009                | 1.560,89                     |
| 02/04/2009                | 1.560,89                     |
| 05/05/2009                | 1.560,89                     |
| 02/06/2009                | 1.560,89                     |
| 02/07/2009                | 1.560,89                     |
| 04/08/2009                | 1.560,89                     |
| 02/09/2009                | 1.560,89                     |
| 02/09/2009                | 780,44                       |
| 02/10/2009                | 1.560,89                     |
| 04/11/2009                | 1.560,89                     |
| 02/12/2009                | 1.560,89                     |
| 02/12/2009                | 780,44                       |
| 05/01/2010                | 1.560,89                     |
| 02/02/2010                | 1.656,72                     |
| 02/03/2010                | 1.656,72                     |
| 05/04/2010                | 1.656,72                     |
| 04/05/2010                | 1.656,72                     |
| 02/06/2010                | 1.656,72                     |
| 02/07/2010                | 1.656,72                     |
| 03/08/2010                | 1.681,39                     |
| 03/08/2010                | 148,02                       |
| 02/09/2010                | 1.681,39                     |
| 02/09/2010                | 840,69                       |

34.1.4.5. Katia Nobrega da Silva, NB: 21/141.340.540-9:

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> |
|---------------------------|------------------------------|
| 27/03/2007                | 1.486,31                     |
| 27/03/2007                | 1.486,31                     |



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial**

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> |
|---------------------------|------------------------------|
| 04/04/2007                | 1.486,31                     |
| 04/05/2007                | 1.535,35                     |
| 05/06/2007                | 1.535,35                     |

34.1.4.6. Lucileia de Oliveira Tiradentes, NB: 21/141.340.630-8:

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> |
|---------------------------|------------------------------|
| 30/01/2007                | 32.962,39                    |
| 30/01/2007                | 2.813,32                     |
| 08/02/2007                | 918,16                       |
| 08/03/2007                | 918,16                       |
| 09/04/2007                | 918,16                       |
| 09/05/2007                | 948,45                       |
| 30/11/2009                | 2.109,64                     |
| 08/12/2009                | 1.054,82                     |
| 08/12/2009                | 1.054,82                     |
| 08/01/2010                | 1.054,82                     |
| 10/02/2010                | 1.119,58                     |

34.1.4.7. Rosani Almeida Alves Franco, NB: 21/141.340.609-0:

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> |
|---------------------------|------------------------------|
| 30/01/2007                | 24.201,14                    |
| 30/01/2007                | 2.049,12                     |
| 07/02/2007                | 1.356,58                     |
| 07/03/2007                | 1.403,36                     |
| 09/04/2007                | 1.403,36                     |
| 08/05/2007                | 1.449,67                     |
| 11/06/2007                | 1.449,67                     |
| 09/07/2007                | 1.449,67                     |
| 08/08/2007                | 1.449,67                     |
| 10/09/2007                | 1.449,67                     |
| 10/09/2007                | 724,83                       |
| 05/10/2007                | 1.449,67                     |
| 08/11/2007                | 1.449,67                     |
| 07/12/2007                | 1.449,67                     |
| 07/12/2007                | 724,83                       |
| 08/01/2008                | 1.449,67                     |
| 12/02/2008                | 1.449,67                     |
| 07/03/2008                | 1.449,67                     |
| 07/04/2008                | 1.522,15                     |
| 08/05/2008                | 1.522,15                     |
| 06/06/2008                | 1.522,15                     |
| 08/07/2008                | 1.522,15                     |
| 07/08/2008                | 1.522,15                     |





| Data da ocorrência | Valor histórico (R\$) |
|--------------------|-----------------------|
| 05/09/2008         | 1.522,15              |
| 05/09/2008         | 761,07                |
| 07/10/2008         | 1.522,15              |

34.1.4.8. Vera da Silva Santana, NB: 21/141.340.533-6:

| Data da ocorrência | Valor histórico (R\$) |
|--------------------|-----------------------|
| 09/01/2007         | 55.997,17             |
| 09/01/2007         | 3.780,40              |
| 09/01/2007         | 1.087,38              |
| 02/02/2007         | 1.087,38              |
| 02/03/2007         | 1.087,38              |
| 03/04/2007         | 1.087,38              |
| 03/05/2007         | 1.123,26              |
| 04/06/2007         | 1.123,26              |

Valor atualizado do débito total (sem juros) em 15/10/2020: R\$ 957.992,46

34.1.5. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

34.1.6. **Responsável:** Paulo Roberto Audi da Silva (CPF: 591.475.207-87).

34.1.6.1. **Conduta:** na condição de servidor do INSS e responsável pela concessão de benefícios previdenciários, o Sr. Paulo Roberto Audi da Silva promoveu a concessão de benefícios com tempo de contribuição e vínculos empregatícios inseridos extemporaneamente no sistema CNIS, sem promover a realização de pesquisas necessárias para atestar as veracidades dos contratos, tendo também realizado a concessões de benefícios a requerentes que não compareceram à agência e nem nomearam procurador, propiciou contagem de tempo de contribuição fictício ao admitir CTPS com indícios de evidentes irregularidades, tais como rasuras ou datas incompatíveis, resultando em concessões que geraram pagamentos irregulares de benefícios, em prejuízo ao Erário federal.

34.1.6.2. **Nexo de causalidade:** A realização das concessões de benefícios previdenciários irregulares importou em dano ao Erário federal, uma vez que propiciou pagamentos indevidos de valores a título de benefício previdenciário.

34.1.6.3. **Culpabilidade:**

34.1.7. **Responsável:** Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues (CPF: 544.153.657-87).

34.1.7.1. **Conduta:** na condição de servidora do INSS e responsável pela operações de sistemas da Previdência Social, a sra. Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues promoveu a transferências, por meio do sistema SARCI e alterações nas contribuições de alguns NITs para outros com o fim de simular a manutenção da qualidade de segurado e viabilizar a concessão de benefícios previdenciários sem que houvesse qualquer documentação comprobatória para justificar a operação, sem comprovação de solicitação dos requerentes e comprovado que os processos administrativos lançados no sistemas sequer existiam, contribuindo para concessões que geraram pagamentos irregulares de benefícios, em prejuízo ao Erário federal.

34.1.7.2. **Nexo de causalidade:** A contribuição para as concessões de benefícios previdenciários irregulares importou em dano ao Erário federal, uma vez que propiciou pagamentos indevidos de valores a título de benefício previdenciário.

34.1.7.3. **Culpabilidade:** É dever elementar do servidor público a boa e regular execução de suas atribuições no sentido de propiciar a adequada contraprestação de serviços aos usuários do serviço público e a correto desembolso de recursos públicos decorrentes de atos de sua responsabilidade;



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial**

não há, nos autos, excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade ou elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé da responsável, sendo razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria ter promovido a devida verificação do atendimento das condições para as transferências e alterações de recolhimentos realizadas, com base em documentação idônea e/ou em consultas que validassem as informações disponibilizadas.

34.1.8. Débitos relacionados ao responsável Paulo Roberto Audi da Silva (CPF: 591.475.207-87), referentes à concessão feita aos beneficiários:

34.1.8.1. Guiomar de Santana, NB:41/140.838.114-9:

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> |
|---------------------------|------------------------------|
| 12/12/2006                | 140,00                       |
| 12/12/2006                | 350,00                       |
| 12/12/2006                | 58,33                        |
| 06/02/2007                | 350,00                       |
| 05/01/2007                | 350,00                       |
| 07/03/2007                | 350,00                       |
| 05/04/2007                | 350,00                       |
| 07/05/2007                | 380,00                       |
| 06/06/2007                | 380,00                       |
| 06/07/2007                | 380,00                       |
| 06/08/2007                | 380,00                       |
| 06/09/2007                | 380,00                       |
| 06/09/2007                | 190,00                       |
| 04/10/2007                | 380,00                       |
| 07/11/2007                | 380,00                       |
| 06/12/2007                | 380,00                       |
| 06/12/2007                | 190,00                       |
| 27/12/2007                | 380,00                       |
| 31/01/2008                | 380,00                       |
| 28/02/2008                | 380,00                       |
| 28/03/2008                | 415,00                       |
| 29/04/2008                | 415,00                       |
| 29/05/2008                | 415,00                       |
| 27/06/2008                | 415,00                       |
| 30/07/2008                | 415,00                       |
| 28/08/2008                | 415,00                       |
| 28/08/2008                | 207,50                       |
| 29/09/2008                | 415,00                       |
| 30/10/2008                | 415,00                       |
| 27/11/2008                | 415,00                       |
| 27/11/2008                | 207,50                       |
| 29/12/2008                | 415,00                       |
| 30/01/2009                | 415,00                       |



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial**

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> |
|---------------------------|------------------------------|
| 27/02/2009                | 465,00                       |
| 30/03/2009                | 465,00                       |
| 29/04/2009                | 465,00                       |
| 28/05/2009                | 465,00                       |
| 29/06/2009                | 465,00                       |
| 30/07/2009                | 465,00                       |
| 28/08/2009                | 465,00                       |
| 28/08/2009                | 232,50                       |
| 29/09/2009                | 465,00                       |
| 29/10/2009                | 465,00                       |
| 27/11/2009                | 465,00                       |
| 27/11/2009                | 232,50                       |
| 29/11/2009                | 465,00                       |
| 28/01/2010                | 510,00                       |
| 25/02/2010                | 510,00                       |
| 30/03/2010                | 510,00                       |
| 29/04/2010                | 510,00                       |
| 28/05/2010                | 510,00                       |
| 29/06/2010                | 510,00                       |
| 29/07/2010                | 510,00                       |
| 30/08/2010                | 510,00                       |
| 30/08/2010                | 255,00                       |
| 29/09/2010                | 510,00                       |
| 28/10/2010                | 510,00                       |
| 29/11/2010                | 510,00                       |
| 29/11/2010                | 255,00                       |
| 29/12/2010                | 510,00                       |
| 28/01/2011                | 540,00                       |
| 25/02/2011                | 540,00                       |
| 30/03/2011                | 545,00                       |
| 28/04/2011                | 545,00                       |
| 30/05/2011                | 545,00                       |
| 29/06/2011                | 545,00                       |
| 28/07/2011                | 545,00                       |
| 30/08/2011                | 545,00                       |
| 30/08/2011                | 272,50                       |
| 29/09/2011                | 545,00                       |
| 28/10/2011                | 545,00                       |
| 29/11/2011                | 545,00                       |
| 29/11/2011                | 272,50                       |
| 28/12/2011                | 545,00                       |



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial**

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> |
|---------------------------|------------------------------|
| 30/01/2012                | 622,00                       |
| 28/02/2012                | 622,00                       |
| 29/03/2012                | 622,00                       |
| 27/04/2012                | 622,00                       |
| 30/05/2012                | 622,00                       |
| 28/06/2012                | 622,00                       |
| 30/07/2012                | 622,00                       |
| 30/08/2012                | 622,00                       |
| 30/08/2012                | 311,00                       |

34.1.8.2. Newton Roberto de Oliveira, NB: 21/140.838.074-6:

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> |
|---------------------------|------------------------------|
| 07/11/2006                | 44.531,81                    |
| 07/11/2006                | 2.861,71                     |
| 07/11/2006                | 1.219,11                     |
| 06/12/2006                | 1.219,11                     |
| 06/12/2006                | 1.219,11                     |
| 08/01/2007                | 1.219,11                     |
| 05/02/2007                | 1.219,11                     |
| 16/03/2007                | 1.219,11                     |
| 04/04/2007                | 1.219,11                     |
| 04/05/2007                | 1.259,34                     |
| 05/06/2007                | 1.259,34                     |
| 04/07/2007                | 1.259,34                     |
| 03/08/2007                | 1.259,34                     |
| 05/09/2007                | 1.259,34                     |
| 05/09/2007                | 629,67                       |
| 03/10/2007                | 1.259,34                     |
| 06/11/2007                | 1.259,34                     |
| 05/12/2007                | 1.259,34                     |
| 05/12/2007                | 629,67                       |
| 04/01/2008                | 1.259,34                     |
| 08/02/2008                | 1.259,34                     |
| 05/03/2008                | 1.259,34                     |
| 03/04/2008                | 1.322,30                     |
| 06/05/2008                | 1.322,30                     |
| 06/06/2008                | 1.322,30                     |
| 04/07/2008                | 1.322,30                     |
| 05/08/2008                | 1.322,30                     |
| 04/09/2008                | 1.322,30                     |
| 04/09/2008                | 661,15                       |
| 03/10/2008                | 1.322,30                     |



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial**

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> |
|---------------------------|------------------------------|
| 05/11/2008                | 1.322,30                     |
| 03/12/2008                | 1.322,30                     |
| 03/12/2008                | 661,15                       |
| 06/01/2009                | 1.322,30                     |
| 05/02/2009                | 1.322,30                     |
| 04/03/2009                | 1.400,58                     |
| 03/04/2009                | 1.400,58                     |
| 06/05/2009                | 1.400,58                     |
| 03/06/2009                | 1.400,58                     |
| 03/07/2009                | 1.400,58                     |
| 05/08/2009                | 1.400,58                     |
| 03/09/2009                | 1.400,58                     |
| 03/09/2009                | 700,29                       |
| 05/10/2009                | 1.400,58                     |
| 05/11/2009                | 1.400,58                     |
| 03/12/2009                | 1.400,58                     |
| 03/12/2009                | 700,29                       |
| 06/01/2010                | 1.400,58                     |
| 03/02/2010                | 1.486,57                     |
| 03/03/2010                | 1.486,57                     |
| 06/04/2010                | 1.486,57                     |
| 05/05/2010                | 1.486,57                     |
| 04/06/2010                | 1.486,57                     |
| 06/07/2010                | 1.486,57                     |
| 09/08/2010                | 132,78                       |
| 09/08/2010                | 1.508,70                     |
| 06/09/2010                | 1.508,70                     |
| 06/09/2010                | 745,35                       |
| 05/10/2010                | 1.508,70                     |
| 04/11/2010                | 1.508,70                     |
| 03/12/2010                | 1.508,70                     |
| 03/12/2010                | 754,35                       |
| 05/01/2011                | 1.508,70                     |
| 04/02/2011                | 1.605,40                     |
| 03/03/2011                | 1.605,40                     |
| 05/04/2011                | 1.605,40                     |
| 04/05/2011                | 1.605,40                     |

Valor atualizado do débito total (sem juros) em 15/10/2020: R\$ 315.435,61

34.1.9. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

34.1.10. **Responsável:** Paulo Roberto Audi da Silva (CPF: 591.475.207-87).

34.1.10.1. **Conduta:** na condição de servidor do INSS e responsável pela concessão de benefícios



previdenciários, o Sr. Paulo Roberto Audi da Silva promoveu a concessão de benefícios com tempo de contribuição e vínculos empregatícios inseridos extemporaneamente no sistema CNIS, sem promover a realização de pesquisas necessárias para atestar as veracidades dos contratos, tendo também realizado a concessões de benefícios a requerentes que não compareceram à agência e nem nomearam procurador, propiciou contagem de tempo de contribuição fictício ao admitir CTPS com indícios de evidentes irregularidades, tais como rasuras ou datas incompatíveis, resultando em concessões que geraram pagamentos irregulares de benefícios, em prejuízo ao Erário federal.

34.1.10.2. Nexo de causalidade: A realização das concessões de benefícios previdenciários irregulares importou em dano ao Erário federal, uma vez que propiciou pagamentos indevidos de valores a título de benefício previdenciário.

34.1.10.3. Culpabilidade: É dever elementar do servidor público a boa e regular execução de suas atribuições no sentido de propiciar a adequada contraprestação de serviços aos usuários do serviço público e a correto desembolso de recursos públicos decorrentes de atos de sua responsabilidade; não há, nos autos, excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade ou elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável, sendo razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter promovido a devida verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários, com base na documentação apresentada pelos segurados e/ou em consultas que validem as informações disponibilizadas nos documentos em apreço.

34.1.11. Encaminhamento: citação.

35. Em razão da irregularidade apontada encontrar-se devidamente demonstrada, devem ser citados os responsáveis, Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues e Paulo Roberto Audi da Silva, para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem o valor total do débito quantificado em relação à irregularidade descrita anteriormente.

### **Prescrição da Pretensão Punitiva**

36. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.

37. No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade aos responsáveis dificilmente será alcançada pela prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada se deu até 30/8/2012 e o ato de ordenação da citação muito provavelmente ocorrerá em prazo inferior a dez anos.

### **Informações Adicionais**

38. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, Augusto Nardes, para a citação proposta, nos termos da portaria AN 1, de 30/6/2015.

### **CONCLUSÃO**

39. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade de Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues e Paulo Roberto Audi da Silva, e quantificar adequadamente o débito a eles atribuídos, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**





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

a) realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, os responsáveis abaixo indicados, em decorrência das condutas praticadas, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:

**Débito relacionado à responsável Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues (CPF: 544.153.657-87), na condição de gestor dos recursos**, em solidariedade com Paulo Roberto Audi da Silva.

Irregularidade: habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, por simulação da qualidade de segurado, sem requerimento dos interessados, validação de contribuições indevidamente transferidas de outros NITs, com a inserção de períodos de atividade indevidos no tempo de serviço/contribuição.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 7, 10, 11, 16 e 47.

Normas infringidas: Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 24, sobre as condições gerais para atendimento ao período de carência para habilitar-se a benefício previdenciário; arts. 52 e 55, que estabelece ser a aposentadoria por tempo de serviço devida, cumprida e comprovada a carência exigida; art. 74, sobre as condições para concessão de pensão por morte; O Regulamento da Previdência Social aprovado pelo Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, art. 13, sobre as condições de manutenção da qualidade de segurado; art. 51, sobre as condições gerais para obtenção de aposentadoria por idade e por tempo de contribuição; art. 105, sobre as condições para concessão de pensão por morte; art. 180, § 2º, sobre a proibição de concessão de pensão por morte a dependentes de segurado após a perda dessa qualidade; art. 182, sobre os prazos de carência para aposentadoria por idade, por tempo de contribuição e especial; art. 188, sobre a carência mínima para reconhecimento do direito à aposentadoria; a Orientação Interna Conjunta DIRAR/DIRBEN/DIROFL-INSS/DC 58, de 23/10/2002, art. 25, inciso III, que condiciona a alteração de dados cadastrais à formalização de processo; art. 38, que exige a formalização do processo de inclusão, alteração, transferência e ou exclusão de dados e recolhimentos; art. 42, que exige, para a inclusão de recolhimentos, a confrontação do NIT constante dos cupons das GR, GR1, GR2, carnês, GRCI ou GPS com o NIT contido na base de dados do CNIS, a fim de verificar se o NIT é válido, a realização de pesquisa para verificação da existência de recolhimentos, inclusive os feitos em duplicidade, e o acerto dos recolhimentos inválidos; art. 43, que estabelece as providências a serem adotadas quando não localizados os recolhimentos; art. 44, quanto aos procedimentos a serem seguidos nos casos de alteração ou transferência de recolhimento; a Instrução Normativa-INSS 45, de 6/8/2010, art. 10, sobre os prazos para preservação da qualidade de segurado; art. 11, § 1º, sobre a determinação da perda da qualidade de segurado no dia seguinte ao do término do prazo fixado para recolhimento da contribuição referente ao mês imediatamente posterior ao do final dos prazos fixados no art. 10; a Instrução Normativa-INSS/DC 118, de 14/4/2005, art. 265, sobre a data de contagem para a concessão da pensão por morte a partir de 11 de novembro de 1997.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 15/10/2020: R\$ 957.992,46

Conduta: na condição de servidora do INSS e responsável pela operações de sistemas da Previdência Social, a sra. Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues promoveu a transferências, por meio do sistema SARCI e alterações nas contribuições de alguns NITs para outros com o fim de simular a manutenção da qualidade de segurado e viabilizar a concessão de



benefícios previdenciários sem que houvesse qualquer documentação comprobatória para justificar a operação, sem comprovação de solicitação dos requerentes e comprovado que os processos administrativos lançados no sistemas sequer existiam, contribuindo para concessões que geraram pagamentos irregulares de benefícios, em prejuízo ao Erário federal.

Nexo de causalidade: A contribuição para as concessões de benefícios previdenciários irregulares importou em dano ao Erário federal, uma vez que propiciou pagamentos indevidos de valores a título de benefício previdenciário.

Culpabilidade: É dever elementar do servidor público a boa e regular execução de suas atribuições no sentido de propiciar a adequada contraprestação de serviços aos usuários do serviço público e a correto desembolso de recursos públicos decorrentes de atos de sua responsabilidade; não há, nos autos, excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade ou elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé da responsável, sendo razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria ter promovido a devida verificação do atendimento das condições para as transferências e alterações de recolhimentos realizadas, com base em documentação idônea e/ou em consultas que validassem as informações disponibilizadas.

**Débito relacionado somente ao responsável Paulo Roberto Audi da Silva (CPF: 591.475.207-87), na condição de gestor dos recursos.**

Irregularidade: habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, por simulação da qualidade de segurado, sem requerimento dos interessados, validação de contribuições indevidamente transferidas de outros NITs, com a inserção de períodos de atividade indevidos no tempo de serviço/contribuição.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 7, 10, 11, 16 e 47.

Normas infringidas: Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 24, sobre as condições gerais para atendimento ao período de carência para habilitar-se a benefício previdenciário; arts. 52 e 55, que estabelece ser a aposentadoria por tempo de serviço devida, cumprida e comprovada a carência exigida; art. 74, sobre as condições para concessão de pensão por morte; O Regulamento da Previdência Social aprovado pelo Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, art. 13, sobre as condições de manutenção da qualidade de segurado; art. 51, sobre as condições gerais para obtenção de aposentadoria por idade e por tempo de contribuição; art. 105, sobre as condições para concessão de pensão por morte; art. 180, § 2º, sobre a proibição de concessão de pensão por morte a dependentes de segurado após a perda dessa qualidade; art. 182, sobre os prazos de carência para aposentadoria por idade, por tempo de contribuição e especial; art. 188, sobre a carência mínima para reconhecimento do direito à aposentadoria; a Orientação Interna Conjunta DIRAR/DIRBEN/DIROFL-INSS/DC 58, de 23/10/2002, art. 25, inciso III, que condiciona a alteração de dados cadastrais à formalização de processo; art. 38, que exige a formalização do processo de inclusão, alteração, transferência e ou exclusão de dados e recolhimentos; art. 42, que exige, para a inclusão de recolhimentos, a confrontação do NIT constante dos cupons das GR, GR1, GR2, carnês, GRCI ou GPS com o NIT contido na base de dados do CNIS, a fim de verificar se o NIT é válido, a realização de pesquisa para verificação da existência de recolhimentos, inclusive os feitos em duplicidade, e o acerto dos recolhimentos inválidos; art. 43, que estabelece as providências a serem adotadas quando não localizados os recolhimentos; art. 44, quanto aos procedimentos a serem seguidos nos casos de alteração ou transferência de recolhimento; a Instrução Normativa-INSS 45, de 6/8/2010, art. 10, sobre os prazos para preservação da qualidade de segurado; art. 11, § 1º, sobre a determinação da perda da qualidade de segurado no dia seguinte ao do término do prazo fixado para recolhimento da contribuição referente ao mês imediatamente posterior ao do final dos prazos fixados no art. 10; a Instrução Normativa-INSS/DC 118, de



14/4/2005, art. 265, sobre a data de contagem para a concessão da pensão por morte a partir de 11 de novembro de 1997.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 15/10/2020: R\$ 315.435,61

Conduta: na condição de servidor do INSS e responsável pela concessão de benefícios previdenciários, o Sr. Paulo Roberto Audi da Silva promoveu a concessão de benefícios com tempo de contribuição e vínculos empregatícios inseridos extemporaneamente no sistema CNIS, sem promover a realização de pesquisas necessárias para atestar as veracidades dos contratos, tendo também realizado a concessões de benefícios a requerentes que não compareceram à agência e nem nomearam procurador, propiciou contagem de tempo de contribuição fictício ao admitir CTPS com indícios de evidentes irregularidades, tais como rasuras ou datas incompatíveis, resultando em concessões que geraram pagamentos irregulares de benefícios, em prejuízo ao Erário federal.

Nexo de causalidade: A realização das concessões de benefícios previdenciários irregulares importou em dano ao Erário federal, uma vez que propiciou pagamentos indevidos de valores a título de benefício previdenciário.

Culpabilidade: É dever elementar do servidor público a boa e regular execução de suas atribuições no sentido de propiciar a adequada contraprestação de serviços aos usuários do serviço público e a correto desembolso de recursos públicos decorrentes de atos de sua responsabilidade; não há, nos autos, excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade ou elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável, sendo razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter promovido a devida verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários, com base na documentação apresentada pelos segurados e/ou em consultas que validem as informações disponibilizadas nos documentos em apreço.

**Débito relacionado ao responsável Paulo Roberto Audi da Silva (CPF: 591.475.207-87), na condição de gestor dos recursos**, em solidariedade com Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues.

Irregularidade: habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, por simulação da qualidade de segurado, sem requerimento dos interessados, validação de contribuições indevidamente transferidas de outros NITs, com a inserção de períodos de atividade indevidos no tempo de serviço/contribuição.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 7, 10, 11, 16 e 47.

Normas infringidas: Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 24, sobre as condições gerais para atendimento ao período de carência para habilitar-se a benefício previdenciário; arts. 52 e 55, que estabelece ser a aposentadoria por tempo de serviço devida, cumprida e comprovada a carência exigida; art. 74, sobre as condições para concessão de pensão por morte; O Regulamento da Previdência Social aprovado pelo Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, art. 13, sobre as condições de manutenção da qualidade de segurado; art. 51, sobre as condições gerais para obtenção de aposentadoria por idade e por tempo de contribuição; art. 105, sobre as condições para concessão de pensão por morte; art. 180, § 2º, sobre a proibição de concessão de pensão por morte a dependentes de segurado após a perda dessa qualidade; art. 182, sobre os prazos de carência para aposentadoria por idade, por tempo de contribuição e especial; art. 188, sobre a carência mínima para reconhecimento do direito à aposentadoria; a Orientação Interna Conjunta DIRAR/DIRBEN/DIROFL-INSS/DC 58, de 23/10/2002, art. 25, inciso III, que condiciona a alteração de dados cadastrais à formalização de processo; art. 38, que exige a formalização do processo de inclusão, alteração, transferência e ou exclusão de dados e recolhimentos; art. 42, que



exige, para a inclusão de recolhimentos, a confrontação do NIT constante dos cupons das GR, GR1, GR2, carnês, GRCI ou GPS com o NIT contido na base de dados do CNIS, a fim de verificar se o NIT é válido, a realização de pesquisa para verificação da existência de recolhimentos, inclusive os feitos em duplicidade, e o acerto dos recolhimentos inválidos; art. 43, que estabelece as providências a serem adotadas quando não localizados os recolhimentos; art. 44, quanto aos procedimentos a serem seguidos nos casos de alteração ou transferência de recolhimento; a Instrução Normativa-INSS 45, de 6/8/2010, art. 10, sobre os prazos para preservação da qualidade de segurado; art. 11, § 1º, sobre a determinação da perda da qualidade de segurado no dia seguinte ao do término do prazo fixado para recolhimento da contribuição referente ao mês imediatamente posterior ao do final dos prazos fixados no art. 10; a Instrução Normativa-INSS/DC 118, de 14/4/2005, art. 265, sobre a data de contagem para a concessão da pensão por morte a partir de 11 de novembro de 1997.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 15/10/2020: R\$ 957.992,46

Conduta: na condição de servidor do INSS e responsável pela concessão de benefícios previdenciários, o Sr. Paulo Roberto Audi da Silva promoveu a concessão de benefícios com tempo de contribuição e vínculos empregatícios inseridos extemporaneamente no sistema CNIS, sem promover a realização de pesquisas necessárias para atestar as veracidades dos contratos, tendo também realizado a concessões de benefícios a requerentes que não compareceram à agência e nem nomearam procurador, propiciou contagem de tempo de contribuição fictício ao admitir CTPS com indícios de evidentes irregularidades, tais como rasuras ou datas incompatíveis, resultando em concessões que geraram pagamentos irregulares de benefícios, em prejuízo ao Erário federal.

Nexo de causalidade: A realização das concessões de benefícios previdenciários irregulares importou em dano ao Erário federal, uma vez que propiciou pagamentos indevidos de valores a título de benefício previdenciário.

Culpabilidade: É dever elementar do servidor público a boa e regular execução de suas atribuições no sentido de propiciar a adequada contraprestação de serviços aos usuários do serviço público e a correto desembolso de recursos públicos decorrentes de atos de sua responsabilidade; não há, nos autos, excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade ou elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável, sendo razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter promovido a devida verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários, com base na documentação apresentada pelos segurados e/ou em consultas que validem as informações disponibilizadas nos documentos em apreço.

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

c) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) encaminhar cópia da presente instrução aos responsáveis, a fim de subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa e/ou razões de justificativa;

e) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Secretaria-Geral de Controle Externo  
Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

---

SecexTCE,  
em 15 de outubro de 2020.

*(Assinado eletronicamente)*  
ALBERTO DE SOUSA ROCHA JÚNIOR  
AUFC – Matrícula TCU 6482-3