

GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 039.978/2019-2

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS no Rio de Janeiro/Norte.

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

Representação legal: Cleber Cyro Xavier (OAB/RJ 81813), representando Paulo Roberto Audi da Silva (procuração à peça 111).

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. ALEGAÇÕES DE DEFESA INSUFICIENTES PARA ELIDIR AS IRREGULARIDADES. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

## RELATÓRIO

Transcrevo a seguir a instrução lavrada pelo auditor encarregado do feito no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial - SecexTCE (peça 119), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 120 e 121):

### **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.

10. Na instrução seguinte (peça 102), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para as seguintes irregularidades:

10.1. **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 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 (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) 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 (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 Atilio 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) Aclêmilton 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 seus 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).*

#### *10.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:*

*10.1.1.1. 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.*

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

10.1.3. *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, GRI, 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.*

10.1.4. *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):*

10.1.4.1. *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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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
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

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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
30/01/2007	5.830,00

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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
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

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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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
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

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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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
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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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

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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
27/03/2007	1.486,31
27/03/2007	1.486,31
04/04/2007	1.486,31
04/05/2007	1.535,35
05/06/2007	1.535,35

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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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

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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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

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

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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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

10.1.5. *Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.*

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

10.1.6.1. **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.*

10.1.6.2. **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.*

10.1.6.3. *Culpabilidade:*

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

10.1.7.1. **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 mantença 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.*

10.1.7.2. **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.*

10.1.7.3. **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; 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.*

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

10.1.8.1. **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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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
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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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
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

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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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
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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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

10.1.9. *Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.*

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

10.1.10.1. **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.*

10.1.10.2. **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.*

10.1.10.3. **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.*

11. **Encaminhamento:** *citação.*

11.1. *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 (v. itens 15 a 31, instrução à peça 102).

11.2. Por outro lado, em razão da irregularidade apontada encontrar-se devidamente demonstrada, promoveu-se a citação dos 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.

12. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 104), foram efetuadas as citações propostas, nos moldes seguintes:

a) *Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues:*

**Comunicação:** Ofício 3380/2021 – Seproc (peça 114)  
**Data da Edição:** 3/2/2021  
**Data da Ciência:** 24/2/2021 (peça 115)  
**Nome Recebedor:** **Genário Rodrigues (CPF 591.365.707-10)**  
**Observação:** Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados do sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 105).  
**Fim do prazo para a defesa:** 11/3/2021

b) *Paulo Roberto Audi da Silva:*

**Comunicação:** Ofício 59935/2020 – Seproc (peça 108)  
**Data da Edição:** 30/10/2020  
**Data da Ciência:** 27/11/2020 (peça 109)  
**Nome Recebedor:** em mão própria  
**Observação:** Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados do sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 106).  
**Fim do prazo para a defesa:** 14/12/2020

12.1. O sr. Paulo Roberto Audi da Silva (por procurador), atendeu à citação por meio de alegações de defesa juntadas à peça 112.

13. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 127), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

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

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

14. 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:

14.1. 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).

14.2. 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**

15. 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**

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

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

#### **EXAME TÉCNICO**

##### **Da validade das notificações:**

18. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, in verbis:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

19. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

20. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Min. José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Min. Aroldo Cedraz).

21. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

*Ementa:* agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

### **Da revelia da responsável Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues**

22. No caso vertente, a citação da responsável Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues se deu em endereço proveniente de pesquisa de endereços realizada pelo TCU na base de dados da Receita Federal custodiada pelo TCU (peça 105). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada conforme detalhamento a seguir:

22.1. Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues, Ofício 3380/2021 – Sproc (peça 114), origem no sistema da Receita Federal.

23. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018 - TCU - Plenário, Relator Min. Bruno Dantas; 2369/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler e 2449/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

24. Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos

*gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.*

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

26. *Em se tratando de processo em que parte interessada não se manifestara acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (relator Min. Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (relator Min. Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Min. Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Min. Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Min. Aroldo Cedraz).*

27. *Dessa forma, a responsável Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as suas contas serem julgadas irregulares, condenando-a ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

#### **Da citação do Sr. Paulo Roberto Audi da Silva**

28. *O Sr. Paulo Roberto Audi da Silva tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documentos constantes das peças 108 e 109, tendo apresentado, intempestivamente, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 112, as quais serão analisadas em respeito aos princípios do formalismo moderado e da verdade material.*

29. *O Sr. Paulo Roberto Audi da Silva a foi ouvido em decorrência da 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 nem nomearam procurador, propiciando contagem de tempo de contribuição fictício ao admitir CTPS com indícios de evidentes irregularidades, tais como rasuras ou datas incompatíveis.*

#### **Argumentos apresentados (alegações de defesa, peça 112)**

30. *Inicialmente, após requerer a gratuidade de justiça para atuação perante esta Corte, fez uma breve histórico das imputações a ele feitas e alegou que não poderia responder duas vezes pela mesma infração, considerando que já teria cumprido pena de prisão pelas imputações em apreço (atos desabonadores quando era funcionário do INSS, peça 112, p. 3), fora absolvido em dois processos criminais (onde não se comprovou que teria cometido crime, não ter sido culpado das alterações no benefício do segurado, pois não teria condição para tanto - peça. 112, p. 3-4) e ainda responderia a outros processos judiciais, ainda pendentes de sentença (peça 112, p. 1-2). Mencionou que responde a processos de improbidade administrativa (50297705120184025101 e 50296601820164025101) e a um processo de execução fiscal (50380848320184025101) e a outro de ação penal (50297705120184025101) (peça 112, p. 3), frisando que os atos realizados até 2010 estariam prescritos.*

31. *Argumentou que ele só concedia o benefício a quem estivesse com o CNIS correto, pois*

desde 1994 o CNIS era prova plena. Como concessor, não poderia fazer alteração de dados, apenas concedia os benefícios com CNIS regular. Por não ter atuado na alteração de dados, não poderia ser responsável pelos benefícios fraudados, pois só conferia os dados que lhe chegavam e concedia o benefício quando entendia estarem todos regulares (peça 112, p. 2). Não era sua obrigação verificar se algum documento/informação era falso, pois, quando lhe chegavam os processos, era para conceder o benefício. Se ocorreram alterações, foram antes da chegada do processo a ele (peça 112, p. 3-4).

32. Alegou nunca ter recebido comunicação/citação anterior para defender-se sobre os fatos a ele imputados nesta TCE (peça 112, p. 2).

33. Entendeu estar sendo acusado de ter se apropriado e causado prejuízo, em que se comprovasse que ele se apropriou dos valores do débito a ele imputado. Ofereceu a abertura de seu sigilo bancário e fiscal e informou não possuir bens imóveis, que vive com sua genitora e que se sustenta, com dificuldade, a partir de valores que recebe de aposentadoria do INSS, sendo hipossuficiente (peça 112, p. 2-3).

34. Repisou já ter sido punido pelos atos que cometeu e que este processo seria um **bis in idem**, considerando o trâmite dos dois processos de improbidade administrativa. Por isso, requereu o sobrestamento do presente processo até a finalização dos processos judiciais em andamentos, ou mesmo a sua interrupção ou extinção, em virtude da pendência de sentença nos processos de improbidade administrativa. Por todo o exposto, requereu a extinção do feito (peça 112, p. 4).

#### Análise

35. No que diz respeito à gratuidade de justiça (item 30), está garantida em sua manifestação perante o TCU, inclusive a ele, como parte, dispensa-se, inclusive, a representação por advogado.

36. Quanto à concomitância de ações, em respeito ao princípio da independência das instâncias (item 30), considerando que o defendente não evidenciou ter reconhecido não ser o autor dos fatos aqui a ele imputados ou provado a não ocorrência deles em processo penal com sentença já exarada, não há impedimento para seguimento do presente processo em razão do princípio acima citado.

37. Em relação à sua atuação perante os processos que culminaram com a concessão de benefícios irregulares cujo prejuízo ensejou o débito a ele imputado (item 31), em que mencionou que não fora responsável pelas alterações de dados que levaram às concessões irregulares e a sua não obrigatoriedade de verificar a veracidade destes dados, tem-se a informar que, ainda que se considere que há indícios nos autos que atuou na pré-habilitação e protocolo dos processos a ele relacionados, o que permite presumir o seu poder de fazer inserir no sistema da Previdência Social os dados que coletara ou que entendia que deveria nele inserir (v. Relatórios de Auditoria de Benefício, peças 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84 e 85).

37.1. A isso sejam acrescentadas as informações sobre a convalidação de acertos irregulares que ele promoveu para a concessão de tais benefícios, em relação a 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); 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); Marcelo Santana dos Santos, NB: 21/141.340.533-6 (Termo de Indiciação do PAD, peça 7, p. 129, item 7); 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); 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); Pedro Henrique de Oliveira, NB: 21/140.838.074-6 (Yara Santa Domingo, instituidora de pensão; Newton Roberto de Oliveira, representante legal); Termo de Indicação 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); Diego Oliveira Soares, NB: 21/141.340.630-8 (Termo de Indicação do PAD, peça 7, p. 142, item 23); Ana Luiza de Oliveira Maia, NB: 21/140.838.291-9 (Termo de Indicação do PAD, peça 7, p. 145, item 26); e Elaine de Moraes Carneiro, NB: 21/140.838.250-1 (Termo de Indicação do PAD, peça 7, p. 147, item 28; Relatório Final do PAD, depoimento, peça 7, p. 296).

37.2. Ademais, anote-se que, nos casos de vínculo empregatício com indícios irregularidades em seus registros, deixou de realizar pesquisa antes da formação 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 Indicação 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) e, 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 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), 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) e 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).

37.3. Desse modo, rejeitam-se as alegações de defesa, diante dos indícios de como atuou o defendente de forma decisiva para às concessões irregulares em apreço, como acima demonstrado.

37.4. No que diz respeito a não ter tido conhecimento das irregularidades a ele imputadas antes deste momento (item 32), consigne-se que há evidências nos autos contrários a seus argumentos, os quais informam ter sido ele sim comunicado das irregularidades nos termos da Notificação prévia no PAD de 2013, peça 7, p. 172, da Notificação da CTCE de 10/5/2018, por meio do ofício acostado à peça 40, recebido em 22/5/2018, conforme AR (peça 41), além de ter demonstrado conhecimento sobre elas ao apresentar defesa escrita no PAD, em 2013 peça 7, p. 339-340. Nesses termos, rejeitam-se as referidas alegações de defesa.

38. Sobre o fato de não haver evidências de enriquecimento decorrente dos seus feitos em relação ao que lhe é imputado (item 33), ressalte-se que sua responsabilidade se baseia no fato de ter contribuído para a constituição de prejuízo à União, independente de dele ter tirado proveito ou não, o que redundava na rejeição dessas alegações.

39. Quanto aos seus pedidos finais de sobrestamento, interrupção ou extinção do presente processo em virtude da concomitância da existência de ações de improbidade administrativa sobre o tema (item 34), aplica-se aqui a análise do item 36 sobre o princípio da independência das instâncias para rejeição de suas alegações de defesa.

#### **Individualização das Condutas**

40. 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 (v. itens 15 a 31, instrução à peça 102).

41. Considerando o ilícito acima identificado, a imputação de responsabilidade atende aos pressupostos estabelecidos na jurisprudência desta Corte de Contas. Com efeito, há elementos para individualizar as condutas, o nexo de causalidade entre estas e as irregularidades geradoras do dano e está caracterizada a atuação culposa dos responsáveis Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues e Paulo Roberto Audi da Silva, conforme matriz de responsabilização (v. peça 101).

42. Por todo o exposto, rejeitam-se integralmente as alegações de defesa apresentadas por Paulo Roberto Audi da Silva.

#### **Prescrição da Pretensão Punitiva**

43. 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.

44. 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 ocorreu em 30/10/2020.

#### **CONCLUSÃO**

45. Diante do entendimento pela exclusão dos responsáveis (v. item 40 desta instrução) e em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que a responsável Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos; instada a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992, assim como foram rejeitadas as alegações de defesa do responsável Paulo Roberto Audi da Silva (v. item 42). Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

46. A jurisprudência pacífica nesta Corte é no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (Súmula TCU 282). Dessa forma, identificado dano ao erário, deve-se instaurar e julgar o processo de tomada de contas especial para responsabilizar seus agentes causadores, respeitando o direito ao contraditório e à ampla defesa, independentemente de quando ocorreram os atos impugnados.

47. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

48. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues e Paulo Roberto Audi da Silva, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

49. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) *considerar revel a responsável Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues (CPF: 544.153.657-87), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*

b) *excluir, da relação processual, os responsáveis 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;*

c) *rejeitar as alegações de defesa de Paulo Roberto Audi da Silva (CPF: 591.475.207-87);*

d) *julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues (CPF: 544.153.657-87) e Paulo Roberto Audi da Silva (CPF: 591.475.207-87), condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.*

49.1.1. *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):*

49.1.1.1. *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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
01/04/2008	1.372,94
02/05/2008	1.372,94
02/06/2008	1.372,94
01/07/2008	1.372,94
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

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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
30/10/2008	415,00
27/11/2008	415,00
27/11/2008	207,50
29/12/2008	415,00
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

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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
06/12/2007	1.279,60
06/12/2007	639,80
07/01/2008	1.279,60
11/02/2008	1.279,60
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

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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
05/11/2007	1.403,48
04/12/2007	1.403,48
04/12/2007	701,74
03/01/2008	1.403,48
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

49.1.1.5. *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
04/04/2007	1.486,31
04/05/2007	1.535,35
05/06/2007	1.535,35

 49.1.1.6. *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

 49.1.1.7. *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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
06/06/2008	1.522,15
08/07/2008	1.522,15
07/08/2008	1.522,15
05/09/2008	1.522,15
05/09/2008	761,07
07/10/2008	1.522,15

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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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 (com juros) em 7/5/2021: R\$ 1.527.932,91 (peça 118, p. 1).*

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

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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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
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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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
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

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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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
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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
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 (com juros) em 7/5/2021: R\$ 471.874,50 (peça 118, p. 102).*

- e) aplicar aos responsáveis Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues (CPF: 544.153.657-87) e Paulo Roberto Audi da Silva (CPF: 591.475.207-87), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*
- f) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;*
- g) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;*
- h) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;*
- i) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Instituto Nacional do Seguro Social e aos responsáveis, para ciência;*
- j) informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, ao Instituto Nacional do Seguro Social e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa;*
- k) informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.*

2. O Ministério Público junto a este Tribunal apresentou encaminhamento distinto, consoante exposto a seguir (peça 122):

*Em face dos elementos constantes dos autos e da revelia da responsável Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues, devidamente citada, conforme informado no Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais de peça 116, este representante do Ministério Público de Contas da União manifesta-se **parcialmente de acordo** com o encaminhamento proposto pela unidade técnica, em pareceres convergentes (peças 119 a 121), por entender que ocorreu a prescrição da pretensão ressarcitória do Tribunal de Contas da União (TCU) em relação a alguns débitos identificados nos autos, conforme passa a expor.*

\*\*\*

2. *Ao julgar, em 17/4/2020<sup>1</sup>, o Recurso Extraordinário (RE) 636.886<sup>2</sup>, no qual se discutia o alcance da regra estabelecida no art. 37, § 5º, da Constituição Federal<sup>3</sup>, relativamente a pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou, com repercussão geral, a tese de que “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes.*

3. *Registre-se que, contra o julgamento do STF no RE 636.886, foram opostos embargos de declaração pela Advocacia-Geral da União (AGU), em 14/8/2020, pendentes de apreciação pela Corte Suprema.*

4. *Não obstante o RE 636.886 ter sido julgado tendo como contexto a fase de execução de título executivo oriundo de decisão de Tribunal de Contas, é possível constatar, à vista do teor do voto do Ministro Alexandre de Moraes, ao qual aderiram os demais<sup>4</sup>, que a interpretação conferida pela Corte Suprema à matéria constitucional, quanto à inteligência do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, é a da prescritibilidade, como regra, da pretensão de ressarcimento ao erário.*

5. *Segundo constou do item 2 da ementa do acórdão, somente seriam imprescritíveis “as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992” (grifo nosso), conforme tese anteriormente definida<sup>5</sup>.*

6. *A conclusão afasta, em nosso sentir, a possibilidade de a Corte de Contas continuar a empregar, no exame de suas TCEs, a Súmula TCU 282, segundo a qual “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são [em quaisquer casos] imprescritíveis.”, por veicular interpretação que não mais se coaduna com o entendimento do STF.*

<sup>1</sup> Julgamento virtual finalizado nessa data.

<sup>2</sup> Desfecho do julgamento do RE 636.886, consoante descrição apresentada no *site* do STF: “O Tribunal, **por unanimidade**, apreciando o tema 899 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição.” (grifos nossos).

<sup>3</sup> Constituição Federal:

“Art. 37 *omissis*

(...)

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.” (grifo nosso)

<sup>4</sup> Os Ministros Luís Roberto Barroso e Gilmar Mendes acompanharam o Ministro Alexandre de Moraes com ressalvas.

<sup>5</sup> “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.” (Tema 897 de repercussão geral).

7. *Ao mesmo tempo, exige que o TCU se debruce a respeito do prazo e regime prescricionais aplicáveis à pretensão ressarcitória exercida em sede de processo de contas, na medida em que sobre ela não disse a decisão do STF, inclusive por refugir à matéria de direito que lhe fora submetida na oportunidade.*

8. *Assim, não havendo, na Lei 8.443/1992 ou em qualquer outro diploma legal, disposição específica, incumbe à Corte de Contas apontar, em atenção ao postulado da segurança jurídica e à vista dos parâmetros legislativos existentes, o arcabouço normativo aplicável, de forma a orientar os trabalhos no âmbito do Tribunal e nortear seus jurisdicionados.*

9. *Isso já foi feito no que tange especificamente à pretensão sancionatória, no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler; redator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), por ocasião da apreciação de incidente de uniformização de jurisprudência – ante a prevalência, àquele tempo, da tese da imprescritibilidade em qualquer hipótese da pretensão de ressarcimento ao erário. Ali se definiu a aplicação das regras gerais de prescrição, tratadas no Código Civil, aos processos de controle externo, inclusive quanto ao **prazo decenal do art. 205** daquele diploma legal, aplicável quando inexistente prazo específico.*

10. *Mesmo que reparação e penalidade tenham naturezas distintas, este membro do Ministério Público entende pela aplicação do mesmo regime e prazo decenal à pretensão de ressarcimento, no controle externo, pelas mesmas razões empregadas pelo Tribunal em relação à pretensão sancionatória, em deferência à jurisprudência da Corte de Contas e, também, como forma de assegurar a uniformidade dos critérios de contagem do prazo prescricional.*

11. *Não se ignora a existência de alguma divergência quanto à aplicação, no âmbito do Direito Público, das normas gerais de prescrição do Código Civil, pela especial pertinência do diploma às relações jurídicas de Direito Privado. Porém, disposições do Código Civil têm, sim, teor de normas gerais de Direito, aplicáveis também ao Direito Público à falta de norma específica.*

12. *Cumpra esclarecer que a aplicação do regramento do Código Civil à prescrição no âmbito do TCU se faz por incidência direta, na condição de regra geral, o que dispensa o suprimento de lacuna legal, por meio de analogia. Nesse sentido, cabe transcrever excerto da manifestação do Ministro Walton Alencar Rodrigues, assente no voto revisor aprovado pelo Plenário do TCU quando da prolação do Acórdão 1.441/2016:*

*O silêncio da Lei 8.443/1992, acerca da prescrição da multa, não abre lacuna a ser colmatada por analogia, mas hipótese de incidência da **regra geral de prescrição**, contida na legislação civil codificada.*

*Haveria, portanto, quando menos, lei formal, dispondo sobre a prescrição do dever-poder sancionador do Tribunal. A expressa disposição legal **impede o uso da analogia**, porque o instituto somente tem lugar na hipótese de omissão da lei. Essa, aliás, a dicção do art. 4º da Lei de introdução às normas do direito brasileiro, que transcrevo:*

*“Art. 4º **Quando a lei for omissa**, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.” (grifos meus)*

*No caso em exame, não há lacuna a ser preenchida por analogia com o direito público ou civil, mas **regra de incidência direta**, assentada no art. 205 do Código Civil.*

*Por essas razões, afasto-me das conclusões trazidas pelo e. relator, no sentido de que o Tribunal haveria de subordinar seu poder-dever de impor sanções à prescrição quinquenal, por ser esse o prazo preponderante “no microsistema do Direito Público”.*

*Manifesto-me, pois, pela incidência da **regra geral de prescrição assentada no Código Civil**, aplicável a todos os casos em que a lei sobre ela não dispuser explicitamente.*

*(grifos nossos e do original)*

13. *A mesma linha de raciocínio ora defendida foi desenvolvida no parecer proferido pelo então Procurador-Geral do MP/TCU, Dr. Paulo Soares Bugarin, no âmbito do TC 030.926/2015-7, conforme demonstra o trecho seguinte:*

12. *Sobre o uso do Código Civil para extrair a norma jurídica aplicável à prescrição da pretensão punitiva afeta às relações de Direito Público, entendo que, sem embargo de reconhecer os contornos próprios de cada disciplina, não se pode delimitar de forma estanque as esferas entre Direito Civil e Direito Administrativo, Direito Público e Direito Privado. Nesse sentido, para alguns doutrinadores, a crescente **constitucionalização** do Direito Civil (expoente do Direito Privado) e do Direito Administrativo (expoente do Direito Público) contribui para a dificuldade, em qualificadas dimensões, na contraposição pura e simples entre Direito Público e Privado.*

13. *Com efeito, nem tudo que está dentro do Código Civil é propriamente, ou exclusivamente, matéria de Direito Civil. Não se pode olvidar que o CC/2002 também dispõe de matérias consideradas de cunho administrativo, tais como: conceituação de pessoa jurídica de direito público (arts. 40 e 41); responsabilidade civil de pessoa jurídica de direito público (art. 43); fundações (art. 62 e seguintes); bens públicos (art. 98 e seguintes); desapropriação (art. 1.275, inciso V, considerada como causa de perda da propriedade imóvel); as restrições ao uso anormal da propriedade (art. 1.277 e seguintes); a passagem forçada (art. 1.285); a imposição de passagem de cabos e tubulações (art. 1.286); a regulação das águas e questão dos aquedutos (art. 1.288 e seguintes); a limitação entre prédios (art. 1.297) e o direito de construir (art. 1.299 e seguintes).*

14. *Da mesma forma, diversos institutos do Direito Civil são corriqueiramente utilizados pelo Tribunal, inclusive em sua atuação **sancionadora**, a exemplo da solidariedade passiva (arts. 275 a 285 do CC/2002) e da desconstituição da personalidade jurídica de empresas (art. 50 do CC/2002).*

15. *Desta forma, data vênia, não se mostra despropositado ou inadequado utilizar a disciplina do Código Civil para se estabelecer prazo prescricional aplicável ao TCU.*

*(peça 3, p. 3, do TC 030.926/2015-7 – grifos nossos e do original)*

14. *Tendo em vista a adoção do Código Civil como marco legal a nortear a tese ora defendida, cabe verificar qual seria o marco temporal a ser adotado pelo Tribunal como início da contagem do prazo prescricional para o exercício da pretensão de ressarcimento.*

15. *O Código Civil, em seu art. 189, estabelece que “**violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206**”. Para a atividade de controle externo, o momento de violação do direito pode ser associado à data da ocorrência da irregularidade, ou seja, da prática de algum ilícito que acarrete dano aos cofres públicos. Esse seria, portanto, o marco inicial para o exercício da pretensão condenatória do TCU, pelo qual se dá a “apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano”, ex vi do disposto no art. 8º da Lei 8.443/1992.*

16. *Há que se reconhecer, contudo, a suspensão do curso do prazo prescricional sempre que momentaneamente obstado o prosseguimento no exercício da pretensão por razão unicamente imputável ao responsável, a exemplo da submissão extemporânea de elementos adicionais. Uma vez obstada, temporariamente, a pretensão, não deve ter curso a prescrição, por necessária simetria, na medida em que a última constitui, justamente, o prazo legal de exercício da primeira.*

17. *O referido entendimento é extraído do item 9.1.5 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário:  
9.1. deixar assente que:*

(...)

9.1.5. *haverá a **suspensão da prescrição** toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;*

*(grifo nosso)*

18. *Raciocínio semelhante se aplica às hipóteses em que o exercício da pretensão de ressarcimento restar intencionalmente obstaculizado em virtude de conduta fraudulenta dos responsáveis, dissimuladora da irregularidade ensejadora do dano ao erário, com fins a lhes assegurar a impunidade e a retenção de eventuais vantagens ilícitas. Nesses casos, admitir o curso da prescrição desde a ocorrência da irregularidade lhes permitiria beneficiarem-se da própria conduta fraudulenta, da própria torpeza, de forma incompatível com a boa-fé objetiva.*

19. *Ainda que a lei seja omissa quanto a tal hipótese impeditiva da prescrição, ela decorre da própria lógica da prescrição e do ditame da boa-fé objetiva que, como princípio geral de direito, presta-se à colmatação de lacunas, nos termos do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).*

20. *Orientações semelhantes são identificadas na jurisprudência do STJ:*

*(...) 5. Outro relevante e grave aspecto a ser destacado é a intenção deliberada do Sr. Hélio Viana Freitas em obstar a realização de sua citação, como atestado pelo meirinho, em 9.7.2009. **Ao argumentar a existência de prescrição, quando se escondeu intencionalmente e só compareceu aos autos em virtude da realização de penhora on-line nas suas contas correntes, denota propósito de "beneficiar-se com a própria torpeza". Tal conduta não encontra amparo jurídico e não pode ser chancelada pelo Poder Judiciário. Precedentes: AgInt nos EDcl no AREsp 1.013.829/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, DJe 14.8.2018; REsp 1.740.260/RS, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cuevas, Terceira Turma, DJe 29.6.2018; AgRg no REsp 1.398.155/RN, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 28.9.2015; REsp 1.366.694/MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17.4.2013.***

(...)

*(REsp 1770249/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 8/11/2018, DJe 19/11/2018) (grifos nossos)*

**ADMINISTRATIVO. CONTRATO. INADIMPLÊNCIA. ANTECIPAÇÃO DO VENCIMENTO. PRAZO DE PRESCRIÇÃO. MANUTENÇÃO DO TERMO INICIAL.**

1. *Trata-se de ação monitória referente ao contrato de abertura de crédito para financiamento estudantil em que a origem afastou a prescrição reconhecida pelo juízo de primeiro grau.*

2. *Esta Corte pacificou seu entendimento no sentido de que, mesmo diante do vencimento antecipado da dívida, subsiste inalterado o termo inicial do prazo de prescrição - no caso, o dia do vencimento da última parcela, 10.2.2008. Precedentes.*

3. *Note-se, ainda, que a ninguém é admitido valer-se da própria torpeza. Ora, entender em favor da antecipação do prazo em questão beneficiaria o próprio devedor que criou o óbice para o recebimento do crédito.*

4. *Recurso especial não provido.*

*(REsp 1247168/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/5/2011, DJe 30/5/2011) (grifos nossos)*

21. *A circunstância impeditiva da prescrição de que aqui se cogita guarda coerência, ainda, com a teoria da actio nata, em sua feição subjetiva, sob a qual não há se falar em inércia daquele a quem caberia exercer a ação sem que ele detenha condições de saber do próprio ato irregular. Segundo a teoria, é a partir da efetiva ciência da violação da ordem jurídica que exsurge a pretensão e, por corolário, a fluência do prazo para o seu regular exercício, haja vista que, repise-se, não se tem por razoável exigir do titular da pretensão o seu devido exercício antes mesmo de que tenha ciência sobre o fato irregular ou seus efeitos (no caso, o dano ao erário). Nessa linha é o seguinte julgado do STJ:*

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. APREENSÃO DE VEÍCULO REVERTIDA JUDICIALMENTE. DANOS EMERGENTES. **PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. PRINCÍPIO DA ACTIO NATA.** (...)*

*1. O curso do prazo prescricional do direito de reclamar inicia-se somente quando o titular do direito subjetivo violado passa a conhecer o fato e a extensão de suas consequências, conforme o princípio da actio nata. (...).*

*(...)*

*(REsp 1257387/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 5/9/2013, DJe 17/9/2013 – grifos nossos)*

22. *Registre-se que a adoção da teoria da actio nata, em sua subjetiva acepção, é medida que, para além de juridicamente razoável – vez que permite à prescrição operar, de fato, como instrumental garantidor da ordem e segurança jurídicas, em vez de favorecer unicamente ao interesse privado do agente dissimulador – desvela-se imprescindível aos casos em que se apuram danos decorrentes de ilícitos de maior complexidade, que, pela própria natureza de que se revestem, não têm percepção prontamente evidenciadas e, portanto, são impassíveis de ciência imediata pelos órgãos de controle da gestão pública.*

23. *Não estamos a olvidar que, ao se considerar como termo inicial da prescrição o momento em que o detentor da legítima pretensão obtém (ou poderia obter) a inequívoca ciência do ato irregular, poderá haver situações em que o início do prazo prescricional remanesça suspenso por prazo demasiadamente longo, o que poderia culminar em indesejável prejuízo ao devido processo legal. Para situações tais, caberia ao Tribunal avaliar, como já faz atual e rotineiramente, se o desproporcional lapso desde a prática da irregularidade ensejadora de dano tem o condão de prejudicar o contraditório e a ampla defesa, a exemplo do que preconiza o inciso II do art. 6º da Instrução Normativa TCU 71/2012<sup>6</sup>.*

24. *Ressalvamos, ainda, a hipótese em que, a despeito do decurso do prazo prescricional, verificam-se indicativos de ato doloso de improbidade administrativa tipificado na Lei 8.429/1992 como causa de dano ao erário, o que, em tese, revestiria a pretensão ressarcitória de imprescritibilidade. Ainda que não caiba ao TCU a capitulação formal da conduta sob tal categoria jurídica, não há impedimento a que o Tribunal prossiga no desempenho de sua atividade fiscalizatória, se assim justificarem a materialidade e a relevância do fato, valendo-se de sua expertise na apuração do dano de modo a, inclusive, subsidiar eventual atuação em juízo do Ministério Público comum ou da própria pessoa jurídica de direito público lesada –*

---

<sup>6</sup> “Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

(...)

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;”

conforme legitimidade que lhes atribui o art. 17 da Lei 8.429/1992 –, com fins à persecução do ressarcimento ao erário.

\*\*\*

25. Em vista dos parâmetros acima apontados, passa-se ao **exame do caso concreto** que envolveu as irregularidades cometidas por Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues e Paulo Roberto Audi da Silva, ambos na condição de servidores do INSS.

26. Entendemos que devem ser considerados como dies a quo da contagem do prazo prescricional para o exercício da pretensão de ressarcimento as datas nas quais o INSS tomou ciência de que estavam sendo promovidos, a partir da prática de **atos fraudulentos**, pagamentos irregulares aos segurados-beneficiários. A mesma linha de raciocínio ora defendida foi desenvolvida no parecer proferido por este representante do Ministério Público nos autos do TC 005.351/2019-7 (peça 83 desse processo). Tal entendimento é centrado na premissa de que não seria razoável exigir do INSS que tivesse conhecimento do pagamento indevido das aposentadorias irregulares quando do início do pagamento desses benefícios, considerando o contexto de fraude.

27. A autarquia tomou ciência das irregularidades, em termos formais, na data da conclusão dos relatórios de ações de fiscalização, conforme tabela abaixo, que devem ser adotadas como representativas da aplicação da teoria da actio nata, em sua feição subjetiva, o que provoca o natural deslocamento do termo inicial para a contagem do prazo prescricional para momento posterior ao da efetiva violação do direito (art. 189 do Código Civil).

<b>Beneficiário</b>	<b>Data da conclusão do Relatório</b>	<b>Peça</b>
Andrea de Oliveira	27/5/2010	peça 10, p. 1-3
Creonice Mozer Shinkado	18/6/2010	peça 10, p. 4-6
Eliane Martins de Moraes	1º/2/2010	peça 10, p. 7-9
Jozineide Xavier Feliciano	22/9/2010	peça 10, p. 13-15
Katia Nobrega da Silva	9/3/2010	peça 10, p. 16-18
Lucileia de Oliveira Tiradentes	31/1/2011	peça 10, p. 19-22
Rosani Almeida Alves Franco	11/5/2009	peças 10, p. 27-30
Vera da Silva Santana	24/2/2011	peça 11, p. 31-34
Guiomar da Santana	2/8/2012	peça 11, p. 10-12
Newton Roberto de Oliveira	18/4/2011	peça 10, p. 23-26

28. Considerando que o ato de ordenação da citação ocorreu em **30/10/2020** (peça 104), verifica-se a ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva no caso concreto em relação aos débitos referentes aos beneficiários Andrea de Oliveira, Creonice Mozer Shinkado, Eliane Martins de Moraes, Jozineide Xavier Feliciano, Katia Nobrega da Silva e Rosani Almeida Alves Franco, visto que houve o transcurso de mais de dez anos desde o conhecimento das irregularidades pelo o INSS até a emissão do ato ordinatório da citação.

29. É de se destacar, por imperioso, que, a partir da decisão proferida pelo TCU, mesmo sem imputação de débito e sanção – em razão da ocorrência da prescrição – ainda assim podem ser fornecidos subsídios para eventual propositura de ação de improbidade administrativa pelo Ministério Público comum e/ou pelo INSS, com base na Lei 8.429/1992. Na seara judicial, pode vir a ser reconhecida a prática de ato doloso de improbidade administrativa pelos ex-servidores

da autarquia e, em consequência, a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, conforme entendimento do STF no Tema 897 de repercussão geral.

\*\*\*

30. Caso não venha a ser acolhida a contagem do prazo prescricional com fundamento na tese decenal anteriormente defendida, propomos, subsidiariamente, a aplicação, por analogia, da **Lei 9.873/1999**, a qual estabelece prazo quinquenal e regime específico de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal direta e indireta e dá outras providências.

31. Ainda que o controle externo não se confunda com o exercício sancionatório do poder de polícia – de cuja prescrição a lei trata –, nada impede a adoção da referida norma, com fins à integração normativa – se considerada a existência de lacuna legislativa – por ser a que apresenta, no âmbito específico do regime jurídico de Direito Público, maior aderência às especificidades do controle externo, no que tange à sua face persecutória e ao seu caráter não judicial.

32. A adoção da Lei 9.873/1999 tem como vantagem a convergência com precedentes do STJ que tratam da matéria da prescrição no controle externo, a exemplo dos indicados a seguir:

**EMENTA: ADMINISTRATIVO. PREFEITO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. TCU. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. PRECEDENTE DA SEGUNDA TURMA: RESP N. 1.480.350/RS. PRECEDENTE DA PRIMEIRA TURMA: RESP N. 1.129.206/PR.**

*I - Ação originária visando à anulação do procedimento administrativo instaurado no TCU contra o autor que, enquanto Prefeito do Município de Pedra/PE, teria superfaturado obras de construção de escolas municipais, culminando na condenação ao ressarcimento de parte da quantia recebida em virtude do Convênio n.5.328/96, e multa.*

*II - Prescrição quinquenal reconhecida, considerando que a vigência do referido Convênio data de 1997, e a Tomada de Contas foi instaurada pelo TCU somente em 2005.*

*III - Os autos não versam sobre ação de ressarcimento para o fim de se estabelecer sobre a imprescritibilidade nos termos constitucionais respectivos.*

*IV - "Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99" (REsp n. 1.480.350/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, primeira turma, julgado em 5/4/2016, DJe 12/4/2016).*

*V - Precedente análogo da Primeira Turma, sob o enfoque da Lei n.9.874/99.*

*VI- Recurso especial improvido.*

*(REsp 1464480/PE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/6/2017, DJe 23/6/2017 – grifos nossos)*

**EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO A INSTRUÇÃO NORMATIVA. EXAME INCABÍVEL EM SEDE DE APELO ESPECIAL. ARTS. 31 E 57 DA LEI 8.443/92, 471 DO CPC, 884 DO CC, 26, VI, E 27, § 1º, DA LEI 9.784/99. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. TESE DE **PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA**. AUSÊNCIA OU FALHA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DO DÉBITO E APLICAÇÃO DE SANÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE HIPÓTESE DE**

*IMPRESCRITIBILIDADE. LACUNA LEGISLATIVA. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO POR ANALOGIA. APLICAÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL. DECURSO. OCORRÊNCIA.*

(...)

*7. Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99. Em hipótese similar à presente, porquanto ausente prazo decadencial específico no que concerne ao exercício do poder de polícia pela Administração, antes do advento da Lei 9.873/99, a Primeira Seção desta Corte, no julgamento do REsp 1.105.442/RJ (Rel Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 22/2/2011), sob o rito do art. 543-C do CPC, assentou ser ele de 5 anos, valendo-se da aplicação analógica do art. 1º do Decreto 20.910/32.*

*8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido para julgar procedente o pedido inicial, desconstituindo a decisão do Tribunal de Contas da União no processo de tomada de contas especial do Convênio 5013/96, ressaltando-se a via judicial para o pleito de eventual ressarcimento.*

*(REsp 1480350/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 5/4/2016, DJe 12/4/2016 – grifos nossos)*

*33. Cabe destacar que a Corte Suprema, em decisões monocráticas de caráter liminar, também já indicou a aplicação da Lei 9.873/1999, para fins de contagem do prazo prescricional, aos processos de controle externo, a saber:*

**EMENTA: DECISÃO MANDADO DE SEGURANÇA – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – PRESCRIÇÃO – LIMINAR DEFERIDA.**

*1. (...) Coesa Engenharia Ltda. insurge-se contra a deliberação nº 1.110/2017, por meio da qual o Tribunal de Contas da União, no processo de tomada de contas especial nº 016.851/2003-9, condenou-a, juntamente com prefeito e gestores do Departamento Nacional de Obras contra as Secas – DNOCS, ao pagamento de multa e ressarcimento de débito (...). Consoante narra, o alegado pagamento a maior teria ocorrido em 13 de outubro de 1992, havendo sido as contas dos gestores inicialmente julgadas regulares pelo Órgão de fiscalização. Relata a posterior reabertura desses processos, apreciados em conjunto com a tomada de contas especial impugnada, instaurada em 2003 e da qual foi inicialmente intimada para defender-se em 2006. (...) Evocando precedentes, afirma a incidência da Lei nº 9.873/1999, a estabelecer prazo para exercício de ação punitiva pela Administração Pública federal. (...) O Tribunal de Contas da União, em informações, aponta a inviabilidade de o Judiciário adentrar o mérito da decisão administrativa. (...) Refere-se a trechos de pronunciamentos formalizados no processo impugnado, segundo os quais: no tocante à aplicação de multa, a Lei nº 8.443/1992, a reger a atividade do Tribunal, não prevê regra de prescrição e, mesmo se aplicado o prazo decenal versado no artigo 205 do Código Civil, a citação dos gestores teria interrompido a fluência; a pretensão de reparação civil do Estado é imprescritível. O processo está concluso para apreciação da medida acauteladora.*

*2. Surgem com relevância maior as causas de pedir atinentes ao devido processo legal e à segurança jurídica. O sobrepreço imputado pelo Órgão de controle teria ocorrido em 1992, sobrevivendo apenas em 2006 a notificação da impetrante para responder ao processo administrativo que levou à determinação de ressarcimento ao erário e aplicação de multa (...). Decorridos treze anos entre o fato supostamente lesivo e a intimação do particular, o Estado não poderia mais buscar o ressarcimento ou a punição, seja na via administrativa, seja na judicial. (...) **O que ocorre, tradicionalmente, no Direito? O quinquênio a reger a prescrição (...).** Verifico-o quanto à ação a ser ajuizada pela Fazenda, assim como por aquele prejudicado*

por ato do Estado – Decreto nº 20.910/1932. Mais ainda: esse é o lapso aplicável, por força da Lei nº 4.717/1965, à ação popular e à ação de improbidade, nos termos do artigo 23, inciso I, da Lei nº 8.429/1992. É observável, também, considerado o poder-dever de autotutela administrativa – artigo 54 da Lei nº 9.784/1999. Por fim, atente para a **integral incidência, quanto à atuação sancionatória do Tribunal de Contas da União, da Lei nº 9.873/1999, conforme decidido pela Primeira Turma no mandado de segurança nº 32.201, relator o ministro Luís Roberto Barroso**. Em suma, descabe admitir que o Poder Público, na seara patrimonial, cruze os braços, permanecendo com poder exercitável a qualquer momento. A evocação da segurança jurídica, como garantia da cidadania diante de guinadas estatais, confere relevância à passagem do tempo. Por isso há, no cenário, a prescrição, a alcançar a pretensão, a ação, e a decadência, que apanha e fulmina o próprio direito. Nesse contexto, **deve o Tribunal de Contas da União observar o lapso de cinco anos para proceder à notificação daquele que busca responsabilizar por dano ao erário**.

3. Defiro a liminar, suspendendo, relativamente à impetrante, os efeitos da condenação imposta pelo Órgão impetrado por meio da deliberação nº 1.110/2017 (...).

(...)

(Mandado de Segurança [MS] 35294<sup>7</sup>, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 6/3/2018, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-044 DIVULG 7/3/2018 PUBLIC 8/3/2018 – grifos nossos)

34. Não se pode deixar de mencionar, também, que, na apreciação do RE 636.886, o Ministro Gilmar Mendes destacou que a “prescritibilidade é a regra” e defendeu o emprego supletivo da Lei 9.873/1999, ante a ausência de lei específica, no âmbito dos processos de contas.

35. A contagem do prazo quinquenal da referida lei teria início, de acordo com o entendimento do Ministro Gilmar Mendes, por ocasião da apresentação da prestação de contas, quando fosse o caso, ou, em caso de omissão, “apenas [...] com o início da tomada de contas especial pelo controle interno ou externo”; a complementação da prestação de contas caracterizaria uma das causas interruptivas; e as providências da fase interna serviriam como período de suspensão da prescrição.

36. No seguinte excerto de seu voto, o Ministro Gilmar Mendes resumiu os principais aspectos de sua compreensão sobre o emprego do prazo quinquenal:

Por oportuno, registro a incidência de prazos diferenciados a depender da fase fiscalizatória em que se encontre o fato que cause prejuízo ao erário.

Primeiro, há prazo decadencial (prescricional punitivo, nos termos da lei) quinquenal entre a data da prestação de contas e o início da fase preliminar de tomada de contas especial (citação ou notificação do interessado ou responsável pela prestação de contas na fase preliminar de tomada de contas pelos órgãos internos ou externos), com a observância de causas de interrupção (retificação da prestação de contas pelo responsável) e de suspensão (enquanto durar a fiscalização preliminar realizada pelo controle interno do Ente Público, diante da inexistência de inércia estatal na averiguação do fato). Pela obviedade, em se tratando de ato de fiscalização prévia (controle externo preventivo), sequer existe a inércia estatal a justificar o início de qualquer decurso de tempo.

---

<sup>7</sup> No mesmo sentido, ver: MS 35971 TP, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 14/2/2019, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 15/2/2019 PUBLIC 18/2/2019; e MS 36054 MC, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 19/12/2018, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31/1/2019 PUBLIC 1/2/2019.

*Secundariamente, uma vez iniciada a tomada de contas pelo órgão de controle interno ou externo, de forma preliminar, em decorrência de ser causa interruptiva legal, reinicia-se novo prazo decadencial (prescricional punitivo) até a decisão condenatória recorrível pelo Tribunal de Contas.*

*Terceiro, a contar da decisão final do Tribunal de Contas, inicia-se prazo prescricional (próprio) para ajuizamento da correspondente ação de execução. (...)*

37. *Ainda em favor da aplicação da Lei 9.873/1999, não poderíamos deixar de mencionar as abalizadas contribuições do então Procurador-Geral do Ministério Público de Contas da União, Dr. Lucas Rocha Furtado, no TC 001.753/2002-3<sup>8</sup>, e da atual Procuradora-Geral, Dr<sup>a</sup> Cristina Machado da Costa e Silva, no TC 020.635/2004-9.*

38. *Ressalta-se a completude do regime prescricional da Lei 9.873/1999, conforme ressaltado pela Procuradora-Geral do MP/TCU no mencionado parecer, dispondo a norma do marco inicial de contagem do prazo, na “data da prática do ato [irregular]”, e das respectivas causas interruptivas, enumeradas no seu artigo 2<sup>o</sup>:*

*Art. 2<sup>o</sup> Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:*

*I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;*

*II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;*

*III - pela decisão condenatória recorrível.*

*IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.*

39. *À exceção do inciso IV do art. 2<sup>o</sup> da Lei 9.873/1999, nota-se que as causas interruptivas indicadas nos incisos I a III constituem eventos sucessivos. Após efetuadas as apurações iniciais, com marco interruptivo demarcado por “qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (inciso II), e estando presentes as condições de procedibilidade, forçosamente deverá ser promovida “a notificação ou citação do indiciado ou acusado” (inciso I), visto constituir tal ato de comunicação pressuposto de oportunização do contraditório e, assim, condição de validade de eventual condenação, à luz do devido processo legal. Suceder-lhes-á, igualmente, “a decisão condenatória recorrível” (inciso III), se houver.*

40. *Assim, devem ser entendidas como causas sucessivas e não repetíveis de interrupção do prazo prescricional, à semelhança do que se observa no Direito Penal, onde, de igual modo, o legislador optou pelo estabelecimento de causas interruptivas sucessivas, a exemplo do recebimento da denúncia e da publicação da sentença ou acórdão condenatórios recorríveis (art. 117, incisos I e IV, do Código Penal).*

41. *Na lição de Marcelo Madureira Prates<sup>9</sup>, com a qual este membro do Ministério Público se alinha:*

*(...) no que toca aos atos que interrompem a prescrição administrativa, acreditamos que **os atos interruptivos previstos no art. 2<sup>o</sup> [incisos I a III] da Lei nº 9.873/99 constituem sucessão cronológica de atos não-repetíveis nem substituíveis**, o que implica que cada ato aí previsto somente possa ocorrer uma única vez e em momento determinado, já que, praticado o ato*

---

<sup>8</sup> Vide, também, manifestação do Dr. Lucas Rocha Furtado no TC 018.404/2007-9 (peça 8 do conjunto de “documentos anteriores à conversão”, distinta da peça 8 do conjunto de “peças” do processo eletrônico).

<sup>9</sup> Prescrição Administrativa na Lei nº 9.873, de 23.11.1999: entre Simplicidade Normativa e Complexidade Interpretativa. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, n. 8, p. 898-910, ago. 2005.

posterior, extingue-se a possibilidade de praticar o ato logicamente anterior. Essa visão coaduna-se com aquela e, mais ainda, dela decorre, de que o processo administrativo punitivo há de ser visto como uma sucessão cronológica de quatro fases fundamentais, quais sejam:

- (1) **investigativa**, destinada à apuração dos fatos suspeitos, é dizer, à coleta de elementos indiciários sobre a materialidade do fato e a autoria;
- (2) **contraditória**, a qual se inicia com a citação do suposto infrator, visando a lhe garantir contraditório e ampla defesa;
- (3) **decisória**, referente à decisão inicial recorrível; e
- (4) **recursal**, em que há a decisão final no plano administrativo.

(p. 905 – grifos nossos e do original)

42. Transpondo-se os eventos previstos nos incisos I a IV do art. 2º da Lei 9.873/1999 para o contexto do processo de contas, pode ser feito o seguinte cotejo:

<b>CAUSA INTERRUPTIVA PREVISTA NO ART. 2º DA LEI 9.873/1999</b>	<b>PROVIDÊNCIA E CORRESPONDENTE MOMENTO DE CARACTERIZAÇÃO</b>	<b>INSTÂNCIA RESPONSÁVEL</b> (sem possibilidade de repetição do “ato inequívoco” que já tenha sido praticado por outra instância)
II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;	Data do ato administrativo praticado na fase investigativa ou do documento (relatório de fiscalização etc.) que caracterize o “ato inequívoco”, com a “reunião de elementos mínimos de convicção para a caracterização de um ilícito (materialidade do fato e autoria)” <sup>10</sup> , acompanhado da determinação de providências para averiguar a ocorrência do dano e a identificação dos responsáveis.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão ou entidade responsável pelo repasse dos recursos<sup>11</sup></li> <li>• Controle Interno</li> <li>• TCU</li> <li>• Outras instâncias de controle (autoridades policiais<sup>12</sup>,</li> </ul>

<sup>10</sup> PRATES, Marcelo Madureira. Prescrição Administrativa na Lei nº 9.873, de 23.11.1999: entre Simplicidade Normativa e Complexidade Interpretativa. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, n. 8, p. 898-910, ago. 2005. p. 905.

<sup>11</sup> Jurisprudência do STJ:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. INFRAÇÃO AMBIENTAL. MULTA. PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA (DECADÊNCIA). HIPÓTESE INTERRUPTIVA. CONSTATAÇÃO.

(...)

4. (...) a incontestada **fiscalização deflagrada pelo IBAMA em 03/07/2010 constituiu ato interruptivo do prazo prescricional para a ação punitiva estatal (decadência), a teor do art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999: ‘Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (...) II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato.’”**

(Agravamento Interno [AgInt] no REsp 1735081/CE, Relator : Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 3/12/2019, DJe 10/12/2019 – grifos nossos)

<sup>12</sup> Jurisprudência do STJ:

“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO MINISTRO DE ESTADO DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR OU CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE QUALQUER ILEGALIDADE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. ORDEM DENEGADA.

<b>CAUSA INTERRUPTIVA PREVISTA NO ART. 2º DA LEI 9.873/1999</b>	<b>PROVIDÊNCIA E CORRESPONDENTE MOMENTO DE CARACTERIZAÇÃO</b>	<b>INSTÂNCIA RESPONSÁVEL</b> <i>(sem possibilidade de repetição do “ato inequívoco” que já tenha sido praticado por outra instância)</i>
		Ministério Público, entre outras)
<i>IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.</i>	<i>Primeira possibilidade: data em que o responsável manifesta sua intenção, na fase <u>interna</u> da TCE, de “recolher o valor principal integral atualizado monetariamente, sem a incidência de juros moratórios, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992” (caput do art. 13-A da Instrução Normativa TCU 71/2012) ou a data em que o responsável providencia tal recolhimento e, em seguida, apenas comunica tal providência à Administração (sujeito à complementação de valores).</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão ou entidade responsável pelo repasse dos recursos</li> </ul>
	<i>Segunda possibilidade (desde que não implementada a primeira): data em que o responsável manifesta, na fase <u>externa</u> da TCE, sua intenção de recolher o débito, ou recolhe o montante que entende devido e, em seguida, comunica tal providência ao TCU (sujeito à complementação de valores).</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TCU</li> </ul>
<i>I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;</i>	<i>Data da ciência da citação pelos responsáveis ou de publicação do edital no DOU.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TCU</li> </ul>
<i>III - pela decisão condenatória recorrível.</i>	<i>Data da prolação do acórdão condenatório (sujeito a recurso).</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TCU</li> </ul>

43. Quanto à hipótese do inciso I do art. 2º da Lei 9.873/1999, defendemos a sua caracterização, no âmbito do controle externo, apenas quando o responsável toma ciência da citação efetuada pelo TCU (ou quando é publicado o edital de citação no DOU). Não se deve considerar, para tanto, as eventuais notificações anteriores encaminhadas ao responsável, mesmo que tenha havido sua respectiva ciência, por não constituírem atos essenciais e suficientes de comunicação.

(...)

**4. Preliminar de prescrição da pretensão punitiva afastada, porquanto houve a interrupção da prescrição da ação punitiva da administração com as conclusões do Inquérito Policial nº 095/2012-SR/DPF/PB. Incidência do inciso II, do artigo 2º, da Lei nº 9.873/99.**

(...)

(MS 21.591/DF, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/11/2018, DJe 26/3/2019 – grifos nossos)

44. *Conforme assentado na jurisprudência do TCU, somente a citação realizada pelo Tribunal cumpre o efetivo papel de abertura do contraditório e da ampla defesa, de modo que somente sua falha ou ausência têm o condão de invalidar eventual juízo condenatório:*

*A ausência de notificação do responsável na fase interna do processo de tomada de contas especial não implica vício, porquanto a fase interna constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, e a fase externa, que se inicia com a autuação do processo no TCU, é que garante o direito à ampla defesa e ao contraditório. (Acórdão 653/2017-TCU-Segunda Câmara – Relator: Ministro Augusto Nardes)*

*Não há obrigatoriedade de oferecimento de contraditório na fase interna de tomada de contas especial, razão por que a ausência de notificação de responsável nessa fase não prejudica o andamento do processo no TCU. O direito à ampla defesa e ao contraditório deve ser garantido na fase externa.*

*(Acórdão 1.514/2007-TCU-Segunda Câmara – Relator: Ministro Ubiratan Aguiar)*

45. *Advertimos, por último, que, a despeito da impertinência da única causa suspensiva expressamente prevista na Lei 9.873/1999 (art. 3º, inciso I) com as pretensões ressarcitória e sancionatória do controle externo, a opção pela aplicação do referido marco legislativo não impede que sejam admitidas outras hipóteses suspensivas, ou mesmo impeditivas, como as mencionadas anteriormente, pelas razões já expostas anteriormente neste parecer.*

\*\*\*

46. *Por fim, consignamos que os dois caminhos aqui apresentados bem se prestam aos mesmos desideratos, quais sejam, evitar a perpetuação de situações individuais de incerteza jurídica e, indiretamente, garantir um contraditório minimamente tempestivo, essencial à ampla defesa, em termos substantivos – já que essa acaba, de algum modo, fragilizada diante de longo lapso temporal entre o seu exercício e os fatos de que trata –, sem significar obstáculo leonino à relevantíssima busca pelo ressarcimento do erário, dada a complexidade burocrática que envolve. Estão em linha, ainda, com a tese prevalecente no STF, da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário como regra.*

47. *Nesse sentido, servem de desfecho à presente discussão as ponderações do Ministro Benjamin Zymler, apresentadas na parte inicial do voto que fundamentou o Acórdão 1.314/2013-TCU-Plenário<sup>13</sup>:*

*13. De início, anoto que nenhuma das posições defendidas – **prescrição quinquenal por analogia a diversas normas de Direito Público e prescrição decenal com base no Código Civil** – refoge aos padrões da razoabilidade. A questão é controversa, mormente pela falta de*

---

<sup>13</sup> Não obstante afirmar a razoabilidade de se utilizar a prescrição decenal do Código Civil ou a prescrição quinquenal prevista em diversas normas de direito público, o Ministro Benjamin Zymler optou pela segunda vertente, ao se pronunciar no voto condutor do Acórdão 1.314/2013-TCU-Plenário:

“23. Sendo assim, fazendo uso de tal critério de integração, **entendo que o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as sanções previstas em lei deve mesmo ser o de cinco anos, conforme previsto em diversas normas de direito público**, a exemplo do art. 23, inciso II, da Lei 8.429/1992, do art. 142, inciso I da Lei 8.112/1990, do art. 1º do Decreto 20.910/1932, do art. 174 do Código Tributário Nacional, do art. 1º da Lei 9.873/1999 e art. 1º da Lei 6.838/1980 e do art. 46 da Lei 12.529/2011.” (grifos nossos).

*disposição legal específica a regular o instituto da prescrição nos processos de controle externo. (grifo nosso)*

48. *Em vista da especial relevância da matéria, com repercussão sobre um número bastante significativo de processos, urge definição plenária da Corte de Contas, considerando o disposto no art. 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a respeito não só da incorporação da tese da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, mas, também, no que tange ao regime a que se submete a prescrição no controle externo, observados os parâmetros legislativos existentes.*

49. *Não obstante a urgência para definição do tema, este membro do Ministério Público de Contas da União considera prudente que o TCU, em virtude da pendência de embargos de declaração opostos pela AGU – no qual houve, inclusive, pedido de modulação de efeitos –, aguarde a definição da Corte Suprema sobre a questão da pretensão de ressarcimento ao erário.*

50. *Mesmo sem a garantia de que a futura decisão nos aclaratórios abrangerá a prescrição na fase de conhecimento (no processo de controle externo, in casu), por extrapolar os limites do caso concreto objeto do RE 636.886<sup>14</sup> (atinentes à fase de execução de título executivo extrajudicial oriundo de decisão de Tribunal de Contas), a sugestão adiante consignada é a de que o julgamento da presente TCE seja sobrestado até que o STF aprecie os mencionados embargos de declaração. Evita-se, assim, que decisões da Corte de Contas venham a ser impugnadas perante o Poder Judiciário, movimentando desnecessariamente a máquina pública.*

51. *E, uma vez proferida a decisão do STF, e conhecidos seus termos, este membro do Ministério Público de Contas da União sugere – ressalvada a possibilidade de uma definição jurisprudencial anterior – seja a matéria atinente à prescrição da pretensão ressarcitória submetida à apreciação do Plenário da Corte de Contas, com vistas a que se fixe entendimento sobre a questão de direito, a teor do art. 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, retomando-se, em seguida, o julgamento destas contas especiais.*

\*\*\*

52. *No que tange à proposta da SecexTCE para que os segurados sejam excluídos da relação processual, o Ministério Público de Contas da União considera despicienda tal medida, considerando que os segurados-beneficiários sequer chegaram a ser citados nestes autos. Nunca integraram, portanto, a relação processual.*

53. *Por fim, no que se refere à proposta da unidade técnica ao julgamento das contas dos responsáveis pelas irregularidades tipificadas pelas alíneas “b” e “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, entendemos ser mais adequada a tipificação pelas alíneas “b” e “d” no mesmo dispositivo, tendo em vista que o dano ao erário decorreu de habilitação e concessão de aposentadorias, mediante a inserção de dados fictícios no sistema.*

\*\*\*

54. *Diante do exposto, este representante do Ministério Público de Contas da União, em discordância com a proposta formulada pela unidade técnica (peças 119-121), manifesta-se pela adoção das seguintes providências:*

---

<sup>14</sup> Excerto dos embargos de declaração opostos pela AGU contra o julgamento proferido pelo STF no RE 636.886:

“Recorda-se que o caso concreto em análise trata da propositura, pela União, de execução de título executivo extrajudicial, fundado em acórdão do Tribunal de Contas. Essa delimitação da questão em debate se faz importante tendo em vista que o precedente firmado no presente julgamento deve **servir**

*i) considerar revel a responsável Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*

*ii) sobrestar o julgamento desta TCE, nos termos do art. 47 da Resolução TCU 259/2014, diante da pendência da apreciação, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), dos embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU) contra a decisão proferida em 17/4/2020 no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 636.886; e*

*iii) uma vez proferida a decisão do STF, e conhecidos seus termos, encaminhar este processo ao Plenário, com vistas a que se fixe entendimento sobre a questão de direito relacionada à prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário – se já não houver feito –, com fundamento no art. 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, retomando-se, em seguida, o julgamento desta TCE.*

*55. Caso o relator não acolha a proposta supra, este membro do Parquet sugere, na parte que diverge da unidade técnica, excluir da responsabilidade de Conceição de Maria Barroso de Oliveira Rodrigues e de Paulo Roberto Audi da Silva os débitos concernentes aos beneficiários Andrea de Oliveira, Creonice Mozer Shinkado, Eliane Martins de Moraes, Jozineide Xavier Feliciano, Katia Nobrega da Silva e Rosani Almeida Alves Franco, com o consequente afastamento da multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992 aplicada sobre as referidas dívidas, haja vista a ocorrência da prescrição das pretensões indenizatória e punitiva.*

É o Relatório.