GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara
TC 023.010/2025-8
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - Rio de Janeiro/RJ - INSS/MPS.
Responsável: Juacele Maria da Cunha Lopes Machado (159.492.902-59).
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA AO IDOSO COM BASE EM DOCUMENTOS FALSOS. AUSÊNCIA DE DENÚNCIA CRIMINAL SOBRE OS MESMOS FATOS. REGIME PRESCRICIONAL ORDINÁRIO. TERMO INICIAL NA DATA DA CIÊNCIA DA IRREGULARIDADE. ATOS DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR COMO MARCOS INTERRUPTIVOS. SOBRESTAMENTO POR INICIATIVA DA PRÓPRIA ADMINISTRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE FATO ALHEIO À SUA VONTADE. PARALISAÇÃO POR MAIS DE TRÊS ANOS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE DAS PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE (peça 59), cujas conclusões e encaminhamento foram endossados pelos dirigentes da unidade (peças 60-61), com divergência do representante do Ministério Público junto ao Tribunal – MPTCU, que propõe o reconhecimento da prescrição intercorrente e o arquivamento dos autos (peça 62):

> "**INTRODUÇÃO**
>
> 1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Juacele Maria da Cunha Lopes Machado, em razão da habilitação irregular de benefício previdenciário (benefício 88/536.786.349-0, de titularidade de João Calixto Ferreira), mediante utilização de informações fraudulentas (vínculos empregatícios, cômputo de tempo de serviço urbano/rural, conversão de atividade especial, declarações inverídicas acerca de endereço, composição do grupo familiar, renda do idoso e outros) – PAD 35301.001855/2014-51.
>
> **HISTÓRICO**
>
> 2. Em 21/7/2025, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 3). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1040/2025.
>
> 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:
>
> Concessão irregular de benefício assistencial LOAS.
>
> 4. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157774.

tomada de contas especial.

5. No relatório da TCE (peça 39), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 32.592,00, imputando responsabilidade a Juacele Maria da Cunha Lopes Machado, na condição de gestor dos recursos.

6. Importa destacar que, de acordo com o Relatório do Tomador de Contas (peça 35), não foram apresentadas evidências concretas que comprovasse o conluio de João Calixto Ferreira com a responsável, razão pela qual ele foi excluído do rol de responsáveis.

7. Em 6/9/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 43), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 44 e 45).

8. Em 19/11/2025, 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 46).

9. No âmbito do TCU, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), após analisar as informações contidas nos autos, definiu a responsabilidade de Juacele Maria da Cunha Lopes pela habilitação e concessão irregular do benefício 88/536.786.349-0, de titularidade de João Calixto Ferreira, e quantificou o débito a ela atribuído, propondo, por conseguinte, a citação da responsável, com base nos seguintes elementos de responsabilização.

> Irregularidade 1: habilitação irregular de benefício previdenciário, mediante utilização de informações fraudulentas (vínculos empregatícios, cômputo de tempo de serviço urbano/rural, conversão de atividade especial, declarações inverídicas acerca de endereço, composição do grupo familiar, renda do idoso e outros).
>
> Fundamentação para o encaminhamento: de acordo com o art. 71, inciso, II, segunda parte, da Constituição Federal/1988, o tribunal julgará as contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário público. Por sua vez, segundo o art. 927 da Lei 10.406/2002, todo aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.
>
> Conforme o Relatório Final de Sindicância (peça 11, fl. 4), Juacele Maria da Cunha Lopes concedeu indevidamente benefício de amparo social a idoso sem preencher campos do sistema, sem informar se o requerente percebia benefício de outro regime e sem autenticar documentos que instruem o processo concessório; utilizando documentos comprovadamente falsos e sem tomar providências como a solicitação de pesquisa externa, o que impediria o reconhecimento do direito ao benefício.
>
> A concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência, implicou a prática de ato de gestão ilegal e ilegítimo, com violação aos arts. 11, 48, 142 e 143 da Lei 8.213/1991; artigo 116, inciso II e artigo 117, inciso IX, e artigo 132, inciso IV, da Lei 8.112/1990.
>
> Conforme a jurisprudência do TCU, enunciada no Acórdão 297/2016-TCU-Plenário, não comprovada a participação do beneficiário na concessão irregular de benefício previdenciário, fica afastada a responsabilidade do segurado perante o TCU, sem prejuízo da adoção, pelos órgãos competentes, de providências administrativas e/ou judiciais para reaver os valores indevidamente pagos.
>
> Assim, uma vez que a atuação de Juacele Maria da Cunha Lopes causou dano ao erário, cabe citá-la, para apresentar alegações de defesa e/ou devolver os valores em discussão.
>
> Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 10, 11, 12 e 13.
>
> Normas infringidas: artigo 71, inciso, II, segunda parte, da Constituição Federal/1988; artigo 927 da Lei 10.406/2002; artigos 11, 48, 142 e 143 da Lei 8.213/1991; artigos 116, inciso II, 117, inciso IX, e 132, inciso IV, da Lei 8.112/1990.
>
> (...)
>
> Responsável: Juacele Maria da Cunha Lopes.
>
> Conduta: valeu-se do cargo para proveito próprio ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, ao atuar na habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, sem providenciar solicitação de pesquisa externa, o que impediria o reconhecimento do direito ao benefício concedido com base em documentos falsos.
>
> Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157774.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.

10. Essa citação foi realizada por meio dos Ofícios 19291/2026-TCU/Seproc e 19292/2026-TCU/Seproc (peças 53 e 52, respectivamente). A responsável encaminhou sua defesa (peças 56 e 57), cujos argumentos serão analisados a seguir.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

11. Verifica-se que houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação da responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 8/4/2014, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente, por meio do ofício acostado à peça 27, recebido em 15/5/2025, conforme AR (peça 28).

12. No entanto, o entendimento predominante no Tribunal é no sentido de que o mero transcurso de dez anos entre a data do ato irregular e a citação não é, por si, razão suficiente para o arquivamento da tomada de contas especial, sem exame de mérito. É preciso que, além disso, fique demonstrado efetivo prejuízo à ampla defesa (v. g. Acórdãos 444/2016-2ª Câmara e 2902/2024-1ª Câmara).

13. Dessa forma, referido transcurso de tempo não impede a sequência dos autos, já que não demonstrado efetivo prejuízo à defesa.

14. Importante informar que o Processo Administrativo Disciplinar 35301.001855/2014-51 esteve sobrestado de 22/10/2018 a 28/6/2023, conforme informações à peça 6.

Valor de Constituição da TCE

15. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 64.585,03, e que constitui TCE em conjunto com os débitos 1029/2025 e 1041/2025, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

16. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

17. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus. O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

18. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3.246/2024-TCU-Segunda Câmara, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

19. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157774.

20. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso V, da Resolução TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 8/4/2014.

21. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução TCU 344/2022	Efeito
1	8/4/2014	Data da concessão do último pagamento irregular (peça 38)	art. 4°, inciso V	Marco inicial da prescrição principal
2	9/4/2018	Notificação prévia (peça 4)	Art. 5° inc. I	1ª interrupção da prescrição principal e marco inicial da prescrição intercorrente
3	22/10/2018	Sobrestamento do PAD por meio da Portaria Corrj - Correg/INSS 278/2018 (peça 6)	Art. 7° inc. II	Suspensão das prescrições principal e intercorrente
4	28/6/2023	Levantamento do sobrestamento do PAD por meio da Portaria Corrj Correg/INSS 71/2013 (peça 6)	Art. 7° inc. II	Retomada do prazo das prescrições principal e intercorrente
5	15/5/2025	Notificação por ofício (peça 27), AR à peça 28	Art. 5° inc. I	4ª interrupção da prescrição principal e 3ª interrupção da prescrição intercorrente
6	14/5/2025	Determinação de instauração da TCE (peça 1)	Art. 5° inc. II	5ª interrupção da prescrição principal e 4ª interrupção da prescrição intercorrente
7	26/6/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 39)	Art. 5° inc. II	6ª interrupção da prescrição principal e 5ª interrupção da prescrição intercorrente

22. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

23. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

24. No entanto, considerando que há ações penais relativa aos mesmos fatos desta TCE, é preciso realizar nova análise da prescrição, considerando o prazo da Lei Penal.

Da análise da prescrição considerando o prazo da Lei Penal

25. O art. 3º da Resolução TCU 344/2022 dispõe expressamente que 'quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente'.

26. Preliminarmente, ressalta-se que a adoção do prazo penal não importa na transposição automática dos marcos iniciais, causas interruptivas ou suspensivas da prescrição penal para a esfera do controle externo, os quais permanecem regidos, de forma autônoma e independente, pelos arts. 4º e 5º da referida Resolução.

27. Assim, os marcos iniciais da contagem do prazo prescricional, bem como as causas de interrupção da prescrição intercorrente, são definidos a partir dos eventos administrativos juridicamente relevantes, em especial o encerramento da irregularidade e a prática de atos formais de apuração, nos termos da Resolução TCU 344/2022, sem prejuízo do exame acerca da existência de ação penal fundada nos mesmos fatos e de sua eventual repercussão jurídica sobre a contagem dos prazos.

28. Não obstante o disposto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, que prevê a aplicação da prescrição penal inclusive quanto à prescrição intercorrente nas hipóteses de existência de ação penal fundada nos mesmos fatos, adota-se, no presente exame, o entendimento de que o prazo da prescrição intercorrente permanece submetido ao lapso específico de três anos previsto no art. 1º, § 1º, da Lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157774.

9.873/1999, por se tratar de regra própria destinada a coibir a inércia processual injustificada na esfera administrativa.

29. Tal orientação encontra respaldo na jurisprudência recente desta Corte, notadamente no Acórdão 5.829/2025-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, segundo o qual a prescrição intercorrente possui prazo próprio e autônomo, voltado à garantia da eficiência e da celeridade das apurações administrativas, não se confundindo nem com o prazo geral quinquenal nem com os prazos prescricionais previstos na legislação penal.

30. Portanto, ainda que existente ação penal relativa aos mesmos fatos da TCE, a paralisação do processo administrativo por período superior a três anos entre marcos interruptivos relevantes (após a primeira interrupção válida) enseja o reconhecimento da prescrição intercorrente.

31. Outra jurisprudência importante, decorrente do Acórdão 1.862/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, estabelece que os prazos prescricionais da Lei Penal não se aplicam à TCE, caso a denúncia, no âmbito da ação penal, tenha sido recebida posteriormente à ocorrência da prescrição administrativa da TCE.

32. No presente caso, de acordo com informação contida no relatório do tomador de contas (peça 39), os processos relacionados à fls. 7 desse documento não guardam relação com o benefício nos presentes autos.

33. Portanto, a prescrição dos presentes autos deve-se reger pela Resolução TCU 344/2022 e, em consequência, pode-se concluir que não restou caracterizada a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo desta Corte de Contas.

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

34. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Juacele Maria da Cunha Lopes	010.883/2015-0 [TCE, encerrado, 'Prejuízo causado por fraude na concessão/manutenção de benefícios previdenciário (35301.002364/2014-28'] 021.478/2025-2 [TCE, encerrado, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, habilitar e conceder irregularmente benefícios embasados em informações incorretas, tomando como base documentos fictícios para obtenção do reconhecimento do direito ao benefício de Pensão Por Morte e ao Amparo Social ao Idoso. (nº da TCE no sistema: 2280/2023).'] 021.475/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 37/2025)'] 023.016/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Restabelecimento indevido de benefício de Amparo Social ao Idoso em 06/03/2008, de segurado falecido em 01/07/2000, Adilton Santos da Silva NB 88/521.730.845-8, apurado no PAD 35014.001855/2014-51 (nº da TCE no sistema: 1029/2025).'] 023.011/2025-4 [TCE, aberto, ' TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular do benefício assistencial referente ao segurado Lourival Arcando Rocha NB-88/536.786.016-4 apurado no PAD 35301.001855/2014-51 (nº da TCE no sistema: 1041/2025).']

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

EXAME TÉCNICO

Detalhamento da irregularidade

36. De acordo com o Relatório Final da TCE (peça 35), o benefício assistencial 88/536.786.349-0, de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157774.

titularidade de João Calixto Ferreira, foi habilitado e concedido de forma irregular por Juacele Maria da Cunha Lopes, sem autenticação dos documentos que instruem o processo concessório e com a utilização de documentos comprovadamente falsos, como certidão de nascimento não emitida pelo Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais 1ª Circunscrição e Registro de Identidade vinculado a pessoa com nomes distintos, não guardando qualquer relação com João Calixto Ferreira.

Argumentos apresentados pela defendente

37. As alegações de defesa apresentadas por Juacele Maria da Cunha Lopes Machado (peças 56 e 57) podem ser assim resumidas:

37.1. observância das normas legais na concessão do benefício;

37.2. vulnerabilidade do INSS a fraudes em razão da ausência de mecanismos de controle e falta de treinamento para detecção de documentação falsificada;

37.3. não evidenciação de ato infracional no PAD 35301.0011855/2014-51;

37.4. não responsabilização em caso análogo;

37.5. ausência de condições financeiras para arcar com o débito.

Análise dos argumentos apresentados

Observância das normas legais na concessão do benefício

38. Juacele Machado alega que, no ato da concessão do benefício a João Calixto Ferreira, observou os procedimentos e normas legais vigentes e que a responsabilidade pela apresentação de documentação falsa pelo segurado não pode ser imputada a ela.

39. A simples alegação de cumprimento de normas não exime a servidora dos deveres de diligência e zelo no exercício de suas funções. O art. 116, incisos I e III, da Lei 8.112/1990 impõe ao servidor o dever de desempenhar com zelo e dedicação as atribuições de seu cargo e de observar as normas legais e regulamentares.

40. Conforme apurado nos autos (Relatório do Monitoramento Operacional, peça 15), Juacele Machado não autenticou os documentos que instruem o processo concessório do benefício, o que configura falha de diligência pela não adoção dos procedimentos regulares, além de ter aceitado e homologado documentação inidônea, mais especificamente certidão de nascimento, cédula de identidade, CPF e comprovante de endereço comprovadamente falsos.

41. Na qualidade de servidora do INSS à época dos fatos, Juacele Machado detinha o dever funcional de analisar criteriosamente a documentação apresentada, zelar pela legalidade dos atos administrativos e adotar as cautelas necessárias para evitar a concessão indevida do benefício.

42. A responsabilidade do gestor perante esta Corte de Contas possui natureza subjetiva e decorre de conduta – por ação ou omissão, praticada de forma dolosa ou culposa – que resulte na violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos federais ou ainda aos que, sem deter essa condição, causem prejuízo aos cofres públicos (Acórdãos 6479/2014-TCU-Segunda Câmara e 1.512/2015-TCU-Plenário, relatados pelos Ministros Marcos Bemquerer Costa e Bruno Dantas, respectivamente).

43. Portanto, o argumento da responsável não merece prosperar, considerando ter restado caracterizada a falta de diligência e zelo no exercício de suas funções, conduta, no mínimo, culposa, que causou prejuízo para a Administração, ainda que sem dolo, má-fé ou locupletamento.

Da vulnerabilidade do INSS a fraudes e da falta de treinamento dos servidores do INSS

44. Juacele Machado alega que, à época dos fatos, o INSS era vulnerável a fraudes, devido à falta de mecanismos de controle, e que os servidores da autarquia não recebiam treinamento para detectar documentação falsificada, tornando-os alvos fáceis de responsabilização, mesmo sem meios para identificar benefícios fraudulentos.

45. Esses argumentos não podem ser acatados. A ausência de treinamento e de ferramentas não exime o servidor dos deveres de diligência e zelo no exercício de suas funções e não pode ser usada para afastar sua responsabilidade pelo dano ocorrido.

46. Conforme já mencionado acima, a responsabilidade daqueles que causam prejuízo aos cofres públicos decorre de conduta que resulte na violação dos deveres a eles impostos.

47. As limitações estruturais mencionadas poderão, entretanto, ser consideradas na dosimetria da sanção que vier a ser imposta à ex-servidora.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157774.

Não evidenciação de ato infracional no PAD 35301.0011855/2014-51

48. A defendente afirma que, no Processo Administrativo Disciplinar 35301.001.1855/2014-51, não ficou evidenciado que tenha praticado qualquer ato infracional, sendo vedada a penalização sem provas materiais contundentes de autoria e materialidade, em respeito ao princípio da presunção de inocência.

49. No entanto, diferentemente dessa afirmação, consta do Relatório do Tomador de Contas (peça 39, item 9.2):

> Considerando as manifestações acima, o Presidente do INSS por meio do Despacho Decisório nº 127/PRES/INSS, de 7 de dezembro de 2023, peça 14, decidiu pela aplicação da penalidade de advertência a servidora aposentada Juacele Maria da Cunha Lopes Machado, ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social, por infração ao disposto no art. 116, incisos I e III, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. No entanto, a penalidade deixou de ser aplicada em virtude prescrição, determinando o arquivamento dos autos. (grifos nossos)

50. Portanto, o argumento apresentado não pode ser acatado.

Não responsabilização em caso análogo

51. Juacele Machado traz a informação de que, em caso análogo – benefício 88/536.673.575-7, de titularidade de Marcelo Antonio Castro – foi absolvida pela comissão do PAD e inocentada pelo Tribunal de Contas do Estado, com reconhecimento de que não tinha condições de detectar a fraude documental. Segundo ela, a Procuradoria Federal do INSS conclui ter sido vítima de quadrilha falsificadora de documentos, não havendo elementos para imputação de responsabilidade ou débito.

52. À luz do princípio da independência das instâncias, o TCU exerce sua competência constitucional e legal (artigo 71, inciso II, e artigo 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992, respectivamente) para julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou qualquer outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

53. Assim, nos termos da jurisprudência do TCU, a absolvição nas searas administrativa e estadual não afasta a responsabilidade administrativa do gestor perante esta Corte de Contas. Tal responsabilidade só é afastada quando absolvição penal declara a inexistência do fato ou a negativa de autoria (Acórdãos 869/2020-TCU-Plenário e 2.850/2019-TCU-Primeira Câmara, de relatoria dos Ministros Bruno Dantas e Vital do Rêgo, respectivamente), o que não ocorreu no presente caso.

54. Portanto, não cabe acolher a alegação da responsável de que sua absolvição nas esferas administrativa e estadual impactaria o presente processo, devendo permanecer sua responsabilidade pelo dano a que deu causa.

Ausência de condições financeiras para arcar com o débito

55. Juacele Machado afirma não possuir condições financeiras para arcar com o débito. Segundo a defendente, quem efetivamente recebeu o valor foi o segurado João Calixto Ferreira, não havendo, portanto, enriquecimento ilícito por parte da servidora. Invoca o princípio da proporcionalidade, argumentando que não se pode impor sanções superiores àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

56. A documentação constante dos autos demonstra que a concessão do benefício em tela decorreu de ato administrativo praticado pela responsável, que executou as etapas sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica e insuficiente. Assim, o pagamento integral do benefício é consequência direta e necessária da atuação irregular de Juacele Machado. Ademais, a jurisprudência desta Corte de Contas admite a imputação integral do débito ao agente público quando resta comprovado que o pagamento indevido decorreu de ato administrativo irregular praticado pelo próprio agente, sendo este a causa direta e necessária do dano ao erário.

57. Ademais, o TCU tem entendimento consolidado de que o ressarcimento ao erário é devido independentemente de o responsável ter se beneficiado diretamente do valor desviado ou pago indevidamente.

58. Da mesma forma, a Corte de Contas entende que o princípio da proporcionalidade deve ser observado, mas não afasta o dever de ressarcimento ao erário em caso de dano comprovado, considerando que a responsabilização patrimonial é subjetiva, bastando a demonstração do dano, do nexo causal e da conduta culposa ou dolosa, independentemente da gravidade da sanção disciplinar.

59. Cabe ressaltar que a responsabilização do agente público, no âmbito do controle externo, está fundamentada na demonstração do nexo causal direto e necessário entre a conduta do responsável e o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157774.

dano apurado, conforme exigido pela jurisprudência consolidada deste Tribunal.

60. No presente caso, não há dúvidas de que a atuação da responsável foi a causa determinante para a concessão e manutenção do benefício irregular, razão pela qual o argumento apresentado não pode ser aceito, não se vislumbrando fundamento para afastar a imputação do valor integral dos pagamentos realizados.

61. Em conclusão, nenhum dos argumentos apresentados por Juacele Maria da Cunha Lopes Machado pode ser acatado, devendo ser mantida sua responsabilidade pela habilitação irregular do benefício 88/536.786.349-0, de titularidade de João Calixto Ferreira mediante utilização de informações fraudulentas.

CONCLUSÃO

62. Os presentes autos cuidam de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Juacele Maria da Cunha Lopes Machado, em razão da habilitação irregular de benefício previdenciário (benefício 88/536.786.349-0, de titularidade de João Calixto Ferreira), mediante utilização de informações fraudulentas (vínculos empregatícios, cômputo de tempo de serviço urbano/rural, conversão de atividade especial, declarações inverídicas acerca de endereço, composição do grupo familiar, renda do idoso e outros) – PAD 35301.001855/2014-51.

63. Analisados os argumentos de defesa apresentados por Juacele Machado, concluiu-se que eles não foram suficientes para elidir a irregularidade a ela atribuída. Em consequência, propor-se-á a rejeição das alegações de defesa apresentadas.

64. Considerando que:

64.1. os argumentos apresentados pela responsável não lograram afastar o débito a ela imputado;

64.2. inexistem nos autos de elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade;

64.3. não houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória da Corte de Contas;

64.4. propor-se-á que as contas da responsável sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, procedendo-se a sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

65. Por fim, como não foram trazidos aos autos elementos que pudessem modificar o entendimento acerca da irregularidade em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 38.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

66.1. julgar irregulares as contas de Juacele Maria da Cunha Lopes Machado (CPF: 159.492.902-59), nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea ‘d’, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe prazo de quinze dias, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
15/9/2009	310,00	9/1/2012	545,00
7/10/2009	465,00	14/2/2012	622,00
6/11/2009	465,00	12/3/2012	622,00
8/12/2009	465,00	25/4/2012	622,00
11/1/2010	465,00	8/5/2012	622,00
4/2/2010	510,00	11/6/2012	622,00
4/3/2010	510,00	5/7/2012	622,00
9/4/2010	510,00	6/8/2012	622,00
10/5/2010	510,00	12/9/2012	622,00
11/6/2010	510,00	10/10/2012	622,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157774.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
12/7/2010	510,00	8/11/2012	622,00
6/8/2010	510,00	12/12/2012	622,00
9/9/2010	510,00	9/1/2013	622,00
22/10/2010	510,00	13/2/2013	678,00
11/11/2010	510,00	7/3/2013	678,00
7/12/2010	510,00	16/4/2013	678,00
13/1/2011	510,00	26/6/2013	678,00
9/2/2011	540,00	26/6/2013	678,00
11/4/2011	540,00	18/7/2013	678,00
11/4/2011	545,00	9/8/2013	678,00
6/5/2011	545,00	9/9/2013	678,00
7/6/2011	545,00	18/11/2013	678,00
6/7/2011	545,00	18/11/2013	678,00
10/8/2011	545,00	9/12/2013	678,00
12/9/2011	545,00	10/1/2014	678,00
7/10/2011	545,00	12/2/2014	724,00
10/11/2011	545,00	12/3/2014	724,00
9/1/2012	545,00	8/4/2014	724,00

Valor atualizado até 30/7/2026: R$ 77.296,88

66.2. aplicar a Juacele Maria da Cunha Lopes Machado (CPF: 159.492.902-59) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

66.3. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, § 1º. do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais, 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 este 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 a responsável 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;

66.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

66.5. informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

66.6. informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro que, nos termos do § 1º 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. AudTCE, em 30 de julho de 2026. (Assinado eletronicamente) SIMONE BAMBINI DOS SANTOS AUFC – Matrícula TCU 6251-0"

2. O Ministério Público junto ao Tribunal se manifestou nos seguintes termos (peça 62):

"Os autos cuidam de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157774.

Social (INSS), em desfavor de Juacele Maria da Cunha Lopes Machado, Técnica do Seguro Social (aposentada), CPF 159.492.902-59, matrícula Siape 0.913.838 (peças 17, 22 e 23), em decorrência da habilitação e da concessão irregular do benefício assistencial (NB) 88/536.786.349-0 (benefício de prestação continuada de amparo social ao idoso), de titularidade de João Calixto Ferreira, CPF 141.371.847-71 (peças 16, 20 e 21), no âmbito da Agência da Previdência Social (APS) Cosme Velho/RJ, mediante a utilização de informações fraudulentas, com prejuízo no valor original de R$ 32.592,00 (peças 26 e 31, e peça 32, p. 1), conforme Processo Administrativo Disciplinar (PAD) 35301.001855/2014-51.

Nos termos do Relatório Final de Monitoramento Operacional (MOB), de 18/7/2014, '(...) a ex-servidora Juacele Maria da L C Machado, matrícula 0913838, promoveu de forma irregular a concessão do benefício assistencial, NB-88/536.786.349-0, sem autenticar os documentos que instruem o processo concessório. Ademais, os documentos de certidão de nascimento, cédula de identidade, CPF e comprovante de endereço, restou comprovadamente que são falsos, peça 16' (peça 15 e peça 39, item 7).

Na Ultimação de Instrução, de 28/8/2023, e no Relatório Final do PAD, de 19/10/2023, constou o seguinte (peça 10, p. 3, e peça 11, p. 5):

> 'A servidora [Juacele Maria da Cunha Lopes Machado] admitiu requerimento e declaração sobre a composição do grupo e renda familiar do benefício Amparo Social ao Idoso, sem o preenchimento dos campos data, local e se o requerente percebe benefício de outro regime; não promoveu a autenticação de documentos que instruem o processo concessório; a certidão de nascimento e a cédula de identidade, foi comprovado que são falsas, CPF e comprovante de endereço [peça 16, pp. 4/9]; apesar do elemento de dúvida fundada, não tomou outras providências, como a solicitação de pesquisa externa, fato que impediria o reconhecimento do direito ao benefício, concedido com a utilização de documentação falsa [peça 11, pp. 14/5].'

A teor do disposto no Despacho Decisório PRES/INSS 127/2023, decidiu-se pela aplicação da penalidade de advertência à servidora aposentada Juacele Maria da Cunha Lopes Machado, por infração ao disposto no art. 116, incisos I e III, da Lei 8.112/1990 (exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo e observar as normas legais e regulamentares), todavia, a penalidade deixou de ser aplicada, por força da prescrição (peça 14, item 1, e peça 39, item 9.2).

A defesa apresentada por Juacele Maria da Cunha Lopes Machado (peça 29) na fase interna do processo não foi aceita pelo INSS (peça 30), e o Relatório Final da TCE assim detalhou os fatos (peça 39):

> '14. Em relação à atribuição de responsabilidade do senhor João Calixto Ferreira, é relevante destacar que não foram apresentadas evidências concretas que comprovassem o conluio deste com a então agente pública responsável, Juacele Maria C L Machado, uma vez que o benefício foi concedido de forma irregular, utilizando-se documentos não reconhecidos pelos órgãos expedidores.
>
> 14.1. No caso em análise, o INSS, ao identificar irregularidades na habilitação e concessão do NB 88/536.786.349-0, promoveu diligências com o objetivo de verificar a autenticidade dos documentos utilizados na referida concessão. Para tanto, foram realizadas consultas junto ao Registro Civil das Pessoas Naturais 1ª Circunscrição e ao Departamento de Trânsito - Detran, visando confirmar a veracidade dos respectivos documentos.
>
> 14.2. As apurações concluíram que a Certidão de Nascimento é um documento falso, uma vez que não foi emitido pelo cartório consultado [peça 16, pp. 4 e 7]. Já o Registro de Identidade, embora válido, apresenta vício, pois está vinculado a pessoa com nomes distintos, não guardando qualquer relação com o suposto Senhor João Calixto Ferreira [peça 16, pp. 5 e 8].
>
> 14.3. A propósito, é relevante destacar que, no âmbito da Autarquia, as justificativas para responsabilizar terceiros beneficiários nos processos de contas têm se baseado no favorecimento indevido pelo recebimento do benefício. Entretanto, diante das evidências de que parte dos documentos apresentados é inautêntica, não há elementos suficientes sequer para afirmar que a pessoa identificada como João Calixto Ferreira seja um agente real e existente, capaz de se manifestar, de ter requerido o benefício, ou mesmo que seja possível localizá-lo.
>
> 14.4. Dessa forma, esta Tomadora de Contas, verificou-se pela impossibilidade de oficiar o suposto João Calixto Ferreira pela prática de ato ilegal de falsificação documental verificada, bem como, por consequência, de imputar-lhe o débito apurado no presente processo.'

No âmbito desta Corte, Juacele Maria da Cunha Lopes Machado foi citada, individualmente, em decorrência da 'habilitação irregular de benefício previdenciário, mediante utilização de informações fraudulentas (vínculos empregatícios, cômputo de tempo de serviço urbano/rural, conversão de atividade especial, declarações inverídicas acerca de endereço, composição do grupo familiar, renda do idoso e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157774.

outros)', pois, conforme o Relatório Final de Sindicância (peça 11, p. 4), 'concedeu indevidamente benefício de amparo social a idoso sem preencher campos do sistema, sem informar se o requerente percebia benefício de outro regime e sem autenticar documentos que instruem o processo concessório, utilizando documentos comprovadamente falsos e sem tomar providências, como a solicitação de pesquisa externa, o que impediria o reconhecimento do direito ao benefício' (peça 49, itens 33.2.1 e 38).

As alegações de defesa apresentadas por Juacele Machado constam das peças 56 e 57, cabendo ressaltar os fragmentos a seguir:

> 'Como é de conhecimento geral, o INSS se tornou uma porta aberta para cometimento de fraudes internas, devido à sua falta de mecanismos para evitar tal abuso do sistema.
>
> Nesse cenário, o servidor se torna uma presa fácil para ser penalizado em nome dos reais culpados, pois são os executores da função sem meios para saber se o que estava concedendo era um benefício fraudulento ou não.
>
> Cito, como exemplo, o Ofício SEI 213/2025/CTTCE-SRSE-III-55 TCE Nº 35014.334361/2025/49, onde trata-se da mesma fraude externa ocorrida pelo Segurado MARCELO ANTONIO CASTRO, Benefício 88/536.673.575-7, onde fui exculpada, pela comissão do PAD e inocentada pelo TCE:
>
> 5.1 - 'Se a própria comissão entende que JUACELE não estava ligada à fraude de documentação e não tinha condição de detectar tal fraude, que falta de zelo e dedicação pode atribuir à acusada?';
>
> 5.2 - 'Pela conclusão da comissão relatada acima, Juacele foi vítima e qualquer servidor que estivesse no lugar dela provavelmente encorreia [incorreria] também em erro';
>
> 5.4 (sic) - 'Como se vê, as acusações formuladas no indiciamento não são refletidas pelas provas colhidas durante a fase de instrução do processo'.
>
> Em seguida, o processo foi encaminhado à Procuradoria Federal do INSS, que emitiu parecer, concluindo que:
>
> Item 68: 'Entendemos que restou comprovado, no PAD, que a servidora JUACELE MARIA DA CUNHA LOPES MACHADO foi vítima de uma quadrilha falsificadora de documentos com o intuito de conseguir benefícios previdenciários, não havendo o que se falar em culpabilidade'.
>
> Item 10: 'Dessa forma não há elemento que justifique a imputação pela reponsabilidade pelo erário à servidora pelos fatos apurados nos presentes autos.'
>
> Item 11: 'Diante do exposto, solicita-se a desconsideração do ofício SEI 190/2025/CTTCEIII/INSS, em razão da exclusão de débito.''

Em sua derradeira intervenção no feito, no tocante à prescrição, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) promoveu o exame que segue (peça 59, grifos originais):

> [transcrição dos itens 20 a 33 da instrução da unidade técnica, reproduzidos acima, com as seguintes anotações do MPTCU na tabela do item 21: '8/4/2014 [peça 24, p. 12]'; 'Notificação prévia (peça 4) [peça 5]'; 'Portaria Corrj Correg/INSS 71/2013 [71/2023]']
>
> No mérito, a unidade técnica pondera, em apertada síntese, que (peça 59, itens 53 e 54):
>
> a) nos termos da jurisprudência do TCU, a absolvição nas searas administrativa e estadual não afasta a responsabilidade administrativa do gestor perante esta Corte de Contas. Tal responsabilidade só é afastada quando absolvição penal declara a inexistência do fato ou a negativa de autoria, o que não ocorreu no presente caso;
>
> b) portanto, não cabe acolher a alegação da responsável de que sua absolvição nas esferas administrativa e estadual impactaria o presente processo, devendo permanecer sua responsabilidade pelo dano a que deu causa.
>
> Nesse contexto, a AudTCE oferece a proposta a seguir (peças 59 a 61):
>
> [transcrição dos subitens 66.1 a 66.6 da proposta de encaminhamento da unidade técnica, reproduzidos acima]

II

Com as vênias de estilo, o Ministério Público de Contas dissente do encaminhamento sugerido, pelos motivos que passa a expor.

Relativamente às ações penais 0536395-57.2003.4.02.5101, 0808753-26.2009.4.02.5101, 0809970-70.2010.4.02.5101 e 0000208-89.2012.4.02.5102, mencionadas no Parecer Opinativo 131/2023/DAJ/COGCOR/CORREG-INSS (peça 12, item 7, e peça 35, item 18), mediante consulta ao portal da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público de Contas não logrou identificar o NB 88/536.786.349-0 (João Calixto Ferreira), de modo que, de fato, na ausência de maiores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157774.

informações, aplicam-se a esta TCE os prazos previstos na Resolução TCU 344/2022.

Em linha de discordância, porém, com o posicionamento da unidade técnica (peça 59, itens 28 a 30), o Ministério Público de Contas considera que o prazo trienal da prescrição intercorrente não prevalece em qualquer circunstância, se existente ação penal, haja vista que o art. 3º da Resolução TCU 344/2022, com a redação dada pela Resolução TCU 367/2024, 'não estabelece distinção entre a prescrição ordinária e a intercorrente para fins de incidência do prazo penal, não se mostrando possível restringir o seu alcance apenas à prescrição quinquenal' (parecer à peça 66 do TC 023.016/2025-6).

No caso concreto, de todo modo, mesmo não se tendo identificado ação penal concernente ao benefício em exame nestes autos, operou-se a prescrição intercorrente, pois o processo permaneceu paralisado por mais de 3 anos, pendente de julgamento ou despacho (art. 8º da Resolução TCU 344/2022), entre 22/10/2018 (sobrestamento do PAD, por meio da Portaria CORRJ-CORREG/INSS 278/2018, peça 6) e 28/6/2023 (levantamento do sobrestamento do PAD, mediante a Portaria CORRJ - CORREG/INSS 71/2023, peças 6 e 7), conforme eventos 3 e 4 indicados na tabela da instrução à peça 59, item 21.

Consoante noticiado pela Corregedoria do INSS (Parecer Opinativo 131/2023), '(...) houve sobrestamento da instrução disciplinar por meio da Portaria INSS/CORREGEDORIA REGIONAL DO INSS NO RIO DE JANEIRO nº 278, de 22/10/2018, publicada no BSL GEXRJ nº 202, de mesma data (fl. 81 do documento SEI 1558957), com a justificativa de não atendimento de prestações de informações imprescindíveis para a conclusão dos trabalhos solicitadas pela Comissão e pela autoridade instauradora. As informações solicitadas pela Comissão consideradas imprescindíveis para esclarecimento dos fatos constam em ata de deliberação nº 07/2018 (fls. 68 a 69 do Documento SEI 1558957)' (peça 12, item 11).

No ponto, por analogia, convém registrar que:

> 'O sobrestamento de processo por iniciativa do TCU, com vistas a aguardar o desfecho de ação judicial relativa a fato coincidente ou conexo àquele em apuração no processo de controle externo, não é causa suspensiva da contagem do prazo prescricional, por não constituir fato alheio à vontade do Tribunal (art. 7º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022).' (Acórdão 2344/2025-Primeira Câmara | Relator: JHONATAN DE JESUS)
>
> 'O sobrestamento de processo por iniciativa do TCU, com vistas a aguardar o julgamento de processos conexos, não constitui causa suspensiva da contagem do prazo prescricional (art. 7º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022), por não constituir fato alheio à vontade do Tribunal.' (Acórdão 13733/2023-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN)

Cabe, portanto, ante o sobrestamento 'voluntário' do processo, por iniciativa do INSS, e o decurso de prazo superior ao previsto no ordenamento jurídico, caracterizando a inércia estatal entre 22/10/2018 e 28/6/2023, proceder ao arquivamento do presente feito, por prescrição trienal intercorrente.

Caso Vossa Excelência entenda pela ausência de prescrição, no mérito, em acréscimo à análise levada a termo pela unidade instrutiva, o Ministério Público de Contas registra o entendimento constante do Parecer Opinativo 131/2023, ao qual adere, no sentido de que a responsabilidade pelo débito está regularmente caracterizada (peça 12, grifou-se):

> '44. Apesar de a Comissão ter acolhido o argumento de que a servidora não tinha capacidade para aferir se um documento era falso ou não [peça 11, p. 15], os processantes mantiveram o indiciamento pelo fato de a declaração sobre a composição de grupo e renda familiar não estarem preenchidas com alguns campos, dentre os quais o de que 'percebe ou não benefício de outro regime'. Sendo assim, entende-se razoável o indiciamento e a conclusão pela ocorrência de descumprimento de normas e falta de zelo por parte da servidora em relação aos benefícios NB – 88/536.786.016-4, NB – 88/536.786.349-0 e NB - 88/536.786.599-9.'

III

Em face, pois, do que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de o Tribunal:

a) reconhecer a incidência da prescrição intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória e, em razão disso, arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 1º, 8º e 11 da Resolução TCU 344/2022 e do art. 1º da Lei 9.873/1999;

b) informar ao Instituto Nacional do Seguro Social e à responsável Juacele Maria da Cunha Lopes Machado que a presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, estará disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157774.

Caso Vossa Excelência acompanhe a proposição oferecida pela AudTCE (peças 59 a 61), o Ministério Público de Contas sugere que a condenação em débito tenha por base as alíneas ‘b’ e ‘c’ do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, e não a alínea ‘d’, como proposto pela unidade técnica (peça 59, item 66.1), visto que não restou devidamente comprovada a ocorrência de ‘desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos’ por parte de Juacele Maria da Cunha Lopes Machado.

Por oportuno, o Ministério Público de Contas destaca a existência de outras TCEs de responsabilidade da ex-servidora Juacele Machado, quais sejam, TC 023.011/2025-4 e TC 023.016/2025-6, ambas em fase de citação.”

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157774.

VOTO

Aprecio Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra a ex-servidora Juacele Maria da Cunha Lopes Machado em razão da concessão irregular do benefício assistencial de prestação continuada ao idoso NB 88/536.786.349-0, em nome de João Calixto Ferreira, na Agência da Previdência Social (APS) Cosme Velho/RJ.

2. O benefício foi requerido em 11/8/2009 e pago de 15/9/2009 a 8/4/2014. O relatório final da Equipe de Monitoramento Operacional de Benefícios da Gerência Executiva Rio de Janeiro Centro, de 18/7/2014, concluiu pela nulidade do requerimento: a certidão de nascimento não fora emitida pelo cartório indicado, a cédula de identidade pertencia a outrem, os formulários de requerimento e de declaração da composição do grupo e da renda familiar estavam praticamente em branco e os comprovantes de residência de requerimentos distintos apresentavam formatação, valores e número de medidor idênticos. O relatório atribuiu à ex-servidora, com base no sistema SABI, o atendimento do requerimento.

II

3. Os fatos foram examinados no Processo Administrativo Disciplinar (PAD) 35301.001855/2014-51, que reuniu 11 benefícios concedidos ou mantidos na APS Cosme Velho e envolveu outros servidores. Após o juízo de admissibilidade de 16/5/2016, a comissão foi constituída pela Portaria 69, de 26/3/2018, tendo a responsável recebido a notificação prévia em 9/4/2018. A instrução disciplinar foi sobrestada pela Portaria 278, de 22/10/2018, e retomada pela Portaria 71, de 28/6/2023 (peças 8 e 11).

4. Ao final, a comissão e o Parecer Opinativo 131/2023/DAJ/COGCOR/CORREG-INSS reconheceram que a servidora não tinha condições de identificar a falsidade dos documentos, mas mantiveram a imputação de falta de zelo por ter admitido formulários sem data, local e informação sobre o recebimento de benefício de outro regime, sem autenticar os documentos nem solicitar pesquisa externa. O Despacho Decisório PRES/INSS 127/2023 reconheceu a infração ao art. 116, incisos I e III, da Lei 8.112/1990, mas deixou de aplicar a sanção de advertência em razão da prescrição disciplinar.

5. Na TCE, instaurada em 2025, o tomador de contas apurou débito original de R$ 32.592,00 e excluiu o titular do benefício do rol de responsáveis por não haver prova sequer de sua existência. O controle interno certificou a irregularidade das contas, com registro da morosidade da apuração, e a autoridade ministerial tomou conhecimento das conclusões.

6. Citada neste Tribunal, a responsável apresentou alegações de defesa: afirma ter observado as normas, sustenta que os servidores não recebiam treinamento nem dispunham de meios para detectar documentos falsificados, nega dolo e proveito próprio, invoca a exoneração de culpa em caso análogo (NB 88/536.673.575-7) e alega incapacidade financeira.

7. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propõe rejeitar as alegações de defesa, julgar irregulares as contas com fundamento no art. 16, inciso III, alínea "d", da Lei 8.443/1992, condená-la ao débito e aplicar-lhe a multa do art. 57 da mesma lei. Afastou a prescrição ao contar o prazo a partir do último pagamento e tratar o período de sobrestamento do PAD como causa suspensiva (art. 7º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022). Registrou, ainda, o entendimento de que, mesmo havendo denúncia criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição intercorrente permaneceria sujeita ao prazo de três anos.

8. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) diverge. Não identificou ações penais em que o benefício tenha sido incluído, razão pela qual aplica o regime ordinário da resolução, mas considera consumada a prescrição intercorrente porque o processo permaneceu paralisado de 22/10/2018 a 28/6/2023 por sobrestamento de iniciativa do próprio INSS. Propõe o arquivamento dos autos e, subsidiariamente, caso não acolhida a tese de ocorrência da prescrição, eventual condenação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157775.

se funda nas alíneas “b” e “c”, e não na alínea “d” do art. 16, inciso III, da Lei 8.443/1992. Diverge também da tese da unidade técnica sobre o alcance do art. 3º do normativo.

9. Feito o necessário resumo, passo a decidir.

III

10. Acompanho o MPTCU quanto ao reconhecimento da prescrição intercorrente, com os acréscimos a seguir.

11. Em primeiro lugar, aplica-se o regime ordinário. O art. 3º da Resolução-TCU 344/2022 condiciona a adoção do prazo penal ao recebimento de denúncia sobre os mesmos fatos. O PAD registra que a única ação penal em que a responsável figura como ré (0536395-57.2003.4.02.5101, Operação Mercado Negro) trata de oito outros benefícios e que as demais ações consultadas não guardam conexão com os fatos apurados (peça 11, item 5; peça 12, itens 7 e 8). As execuções e a ação de improbidade informadas pela Procuradoria Federal também não se referem a este benefício (peça 39, itens 18.1 e 18.2).

12. Divirjo da unidade técnica quanto ao termo inicial adotado para o exame da prescrição. Nas concessões fraudulentas de benefício de natureza continuada, o prazo é contado da data da ciência formal da irregularidade pela Administração (art. 4º, inciso IV), e não do último pagamento (art. 4º, inciso V), conforme os Acórdãos 796/2026-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, e 1.792/2026-Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira. O documento que formaliza a ciência da irregularidade deste benefício é o relatório final do Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB), de 18/7/2014 (peça 15); a adoção do último pagamento, em 8/4/2014, não alteraria a conclusão.

13. A prescrição intercorrente deve ser examinada também na fase interna da TCE (Acórdãos 305/2023 e 2.220/2023-2ª Câmara) e começa a fluir a partir do primeiro marco interruptivo da prescrição principal (art. 8º, § 3º, do normativo; Acórdão 534/2023-Plenário); quanto aos atos do PAD, estes interrompem a prescrição quando se referem aos mesmos fatos (Acórdãos 2.915/2025 e 289/2026-Plenário; Acórdão 7.612/2025-1ª Câmara).

14. A seguir, atos ocorridos no curso do processo:

Data	Ato	Efeito (Resolução-TCU 344/2022)
18/7/2014	Relatório final do Monitoramento Operacional de Benefícios (peça 15, p. 1-3)	Termo inicial (art. 4º, inciso IV)
12/8/2014	Aprovação do relatório pela Gerência Executiva e encaminhamento à Procuradoria e à Corregedoria (peça 15, p. 4)	Interrupção (art. 5º, inciso II); início da contagem da prescrição intercorrente (art. 8º, § 3º)
16/5/2016	Juízo de admissibilidade – Despacho/INSS/Corregedoria Regional no Rio de Janeiro 117/2016 (peça 4)	Interrupção (art. 5º, inciso II)
26/3/2018	Portaria 69/2018: constituição da comissão do PAD (peça 11, item 1)	Interrupção (art. 5º, inciso II)
9/4/2018	Ciência da notificação prévia pela responsável (peça 5)	Interrupção (art. 5º, inciso I)
2º semestre de 2018	Vista das ações penais pela comissão, para avaliar a utilização de prova emprestada, e oitivas de testemunhas realizadas antes do sobrestamento (peça 11, itens 5 e 6; peça 12, itens 7 a 10)	Interrupção (art. 5º, inciso II)
22/10/2018	Portaria 278/2018: sobrestamento da instrução disciplinar (peça 11, item 2; peça 12, item 11)	Início da paralisação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157775.

22/10/2021	—	Consumação da prescrição intercorrente (art. 8º, caput)
28/6/2023	Portaria 71/2023: restabelecimento da comissão (peças 8 e 11)	Ato posterior à consumação da prescrição

15. Entre esses eventos não transcorreram cinco anos, mas entre o sobrestamento, em 22/10/2018, e o restabelecimento da comissão, em 28/6/2023, passaram-se quatro anos, oito meses e seis dias sem ato que evidenciasse o andamento regular do processo. O parecer da Corregedoria menciona, nesse período, apenas um termo de encerramento de trâmite físico e um e-mail dirigido à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev, peça 12, item 12. O primeiro é mera providência de migração dos autos para o meio eletrônico, sem interferência relevante nas apurações (art. 8º, § 1º). O segundo, cuja numeração no sistema eletrônico (SEI 12077928) é próxima à da portaria de restabelecimento (SEI 12283162), situa-se, ao que tudo indica, às vésperas da retomada e se limita a reiterar à Dataprev o pedido de informações cujo não atendimento motivou o sobrestamento e a renovação de diligência a outro órgão ou entidade estatal; de todo modo, a solicitação de informações a outro órgão ou entidade estatal não interrompe a prescrição intercorrente (Acórdãos 245/2024-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, e 965/2025-Plenário, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira).

16. O sobrestamento não suspendeu o prazo. O art. 7º, inciso II, da resolução admite a suspensão durante sobrestamento não provocado pelo TCU, mas por fatos alheios à sua vontade, fundamentadamente demonstrados na decisão que o determina. Transposta a regra à apuração conduzida pelo próprio órgão ou entidade, cujos atos também interrompem a prescrição (art. 5º, § 4º), a suspensão pressupõe sobrestamento decorrente de fato alheio à vontade de quem conduz a apuração.

17. No presente caso, o INSS sobrestou, por iniciativa própria, o seu procedimento sob a justificativa de não atendimento de pedidos de informações considerados imprescindíveis pela comissão, em especial dados da Dataprev, empresa pública que presta serviços de tecnologia à autarquia, requeridos pelo advogado de outro acusado, José Motta de Avelar (peça 8; peça 11, item 2; peça 12, item 11). Não há fato alheio à Administração, mas demora na obtenção de dados do próprio instituto, mantidos por empresa pública federal que lhe presta serviços. Em situação análoga, esta Corte decidiu que o sobrestamento por sua iniciativa para aguardar o desfecho de ação judicial ou de processos conexos não suspende a contagem do prazo prescricional (Acórdão 2.344/2025-1ª Câmara, de minha relatoria, e Acórdão 13.733/2023-1ª Câmara, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman).

18. Se os atos do próprio órgão ou entidade interrompem a prescrição, a sua inércia deve ser computada contra a pretensão estatal. Como assentado no Acórdão 965/2025-Plenário, a pretensão ressarcitória ou sancionatória é do Estado, não tendo o administrado que suportar nenhum ônus advindo de retardo atribuível exclusivamente à Administração.

19. Tampouco incide o art. 7º, inciso VI, da resolução, que exige demora imputável unicamente ao responsável. O pedido que motivou o sobrestamento partiu de outro acusado, e nada nos autos indica que a responsável tenha concorrido para a paralisação.

20. A prescrição intercorrente se consumou, assim, em 22/10/2021, antes da retomada do PAD e da instauração da TCE. Os atos posteriores não reabrem prazo já consumado. A prescrição alcança as pretensões punitiva e ressarcitória e abrange a totalidade da irregularidade, o que impõe o arquivamento dos autos (art. 11 da Resolução-TCU 344/2022). Também não é o caso de julgamento das contas sem imposição de sanção ou débito pois o valor envolvido não alcança o patamar do art. 12, parágrafo único, do normativo.

IV

21. Reconhecida a prescrição, deixo de examinar o mérito.

22. Registro, por fim, que as TCE relativas aos benefícios NB 88/536.786.016-4 (TC 023.011/2025-4) e NB 88/521.730.845-8 (TC 023.016/2025-6), da mesma responsável, têm origem no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157775.

mesmo PAD e no mesmo período de sobrestamento, circunstância a ser considerada na análise da prescrição naqueles autos.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157775.

ACÓRDÃO Nº 5239/2026 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 023.010/2025-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial.
3. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.1. Responsável: Juacele Maria da Cunha Lopes Machado (159.492.902-59).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - Rio de Janeiro/RJ - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em razão de concessão irregular do benefício assistencial de prestação continuada ao idoso,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. reconhecer a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal em relação a Juacele Maria da Cunha Lopes Machado e arquivar os autos com fundamento nos arts. 1º, 8º e 11 da Resolução-TCU 344/2022 c/c o art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999;

9.2. informar o teor desta deliberação ao Instituto Nacional do Seguro Social e à responsável.

10. Ata n° 37/2026 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 27/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5239-37/26-2.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157779.