GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 005.048/2026-5.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Superintendência Estadual do INSS – São Luís/MA – INSS/MPS.
Responsáveis: Luiz Fernando de Bulhões Valle (062.919.103-49) (falecido); Shirley Santos Cardoso Guimarães (406.828.893-34).
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSS. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Reproduzo a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial, com os ajustes de forma pertinentes[1]:

> "INTRODUÇÃO
>
> 1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor do espólio de Luiz Fernando de Bulhões Valle e de Shirley Santos Cardoso Guimarães, em razão da concessão/habilitação irregular do benefício previdenciário 21/158.004.860-6 de titularidade de Shirley Santos Cardoso Guimarães, apurada no PAD - INSS 35204.004516/2019-30. Os prejuízos apurados pelo tomador totalizaram R$ 397.132,31 em valores históricos (peça 47, p. 4), a serem ressarcidos aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social.
>
> HISTÓRICO
>
> 2. Em 30/9/2025, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2672/2025.
>
> 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 previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).'
>
> 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 da TCE (peça 47), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 397.132,31, imputando responsabilidade a Luiz Fernando de Bulhões Valle (espólio), na condição de gestor dos recursos, e à Sra. Shirley Santos Cardoso Guimarães, na condição de beneficiária.
>
> 6. Em 20/2/2026, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 51), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o

[1] Peças 68-70.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259805.

parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 52 e 53).

7. Em 3/3/2026, 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 54).

8. Na instrução inicial (peça 59), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

8.1. Irregularidade 1: Concessão irregular do benefício previdenciário de pensão por morte 21/158.004.860-6 a quem não tem esse direito, mediante fraude e ausência de verificação dos requisitos mínimos necessários, com uso de documentos ideologicamente falsos.

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 7 e 8.

8.1.2. Dispositivos violados: Constituição Federal/1988, artigo 71, inciso II; Lei 8.213/1991, arts. 16, inciso I, 74; Decreto 3.048/1999, arts. 16, inciso I, 105.

8.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Santos Cardoso Guimarães:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8.1.2013	3.826,34
9.11.2015	0,51
8.5.2012	3.826,34
9.9.2016	0,73
9.7.2018	0,98
9.2.2017	0,51
5.8.2016	5.070,72
7.10.2013	0,43
8.5.2017	5.404,37
7.12.2016	2.535,36
8.5.2018	0,98
9.3.2018	0,98
5.10.2012	3.826,34
6.9.2013	0,65
7.12.2012	3.826,34
7.11.2014	4.289,50
10.10.2016	0,40
8.11.2012	0,59
7.4.2014	0,08
11.9.2017	5.404,37
7.12.2017	0,93
7.12.2017	2.702,19
8.5.2015	0,51
9.1.2017	0,40
5.4.2013	4.063,57
8.1.2018	0,09
7.8.2013	4.063,57
7.12.2015	4.556,73
9.4.2012	0,29
7.3.2013	4.063,57
9.3.2015	0,54
10.9.2018	2.758,12
7.8.2017	5.404,37
7.10.2015	4.556,73
26.2.2019	5.516,24
6.6.2014	4.289,50
7.4.2017	5.404,37
5.12.2014	2.144,75
8.4.2015	4.556,73

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259805.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8.5.2012	0,43
8.5.2017	0,09
9.7.2013	4.063,57
8.3.2017	5.404,37
6.5.2016	0,46
6.4.2018	0,98
8.1.2016	4.556,73
7.8.2014	4.289,50
11.9.2017	0,91
9.9.2016	5.070,72
7.2.2013	4.063,57
8.6.2016	5.070,72
10.10.2016	5.070,72
5.9.2014	2.144,75
9.9.2015	4.556,73
7.11.2013	4.063,57
9.1.2015	0,94
5.2.2016	0,85
7.6.2018	0,04
7.8.2018	5.516,24
7.10.2014	0,08
6.10.2017	5.404,37
7.2.2013	0,89
7.6.2017	0,09
8.6.2016	0,85
7.12.2016	0,94
7.6.2013	0,28
13.11.2017	5.404,37
8.6.2012	0,04
9.5.2014	0,08
8.2.2018	5.516,24
6.12.2013	2.031,79
6.9.2013	4.063,57
5.8.2016	0,40
7.10.2014	4.289,50
6.7.2012	0,59
8.5.2013	0,28
5.10.2012	0,59
7.2.2014	4.289,50
8.1.2014	4.063,57
5.4.2013	0,28
10.9.2012	1.594,30
13.11.2017	0,09
7.8.2012	3.826,34
7.11.2014	0,08
10.9.2012	0,29
7.7.2015	4.556,73
9.3.2016	5.070,72
6.2.2015	0,84
9.1.2017	5.070,72
7.6.2017	5.404,37
7.8.2015	4.556,73
10.9.2012	3.826,34
7.6.2013	4.063,57
7.11.2013	0,43
9.9.2016	2.535,36
8.1.2018	5.404,37

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259805.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8.1.2014	0,47
7.4.2016	5.070,72
7.7.2014	0,08
8.11.2016	0,40
12.3.2014	4.289,50
9.1.2015	4.289,50
6.12.2013	4.063,57
8.4.2015	0,54
8.5.2013	4.063,57
6.9.2013	2.031,78
10.9.2018	5.516,24
5.2.2016	5.070,72
7.12.2016	5.070,72
12.3.2014	0,08
7.7.2015	0,51
6.2.2015	4.556,73
8.6.2015	0,51
11.9.2017	2.702,18
8.1.2013	0,74
7.6.2018	5.516,24
7.8.2015	0,51
7.8.2012	0,59
7.12.2017	5.404,37
7.2.2014	0,37
7.12.2012	0,18
8.11.2016	5.070,72
7.7.2017	0,09
7.8.2013	0,43
6.7.2012	3.826,34
8.6.2012	3.826,34
9.5.2014	4.289,50
5.9.2014	4.289,50
8.2.2018	0,98
7.8.2014	0,08
7.12.2015	0,74
8.11.2012	3.826,34
8.6.2015	4.556,73
8.5.2015	4.556,73
8.3.2017	0,80
9.3.2018	5.516,24
5.12.2014	4.289,50
7.4.2014	4.289,50
8.5.2018	5.516,24
7.7.2016	0,40
7.7.2017	5.404,37
7.10.2015	2.278,36
8.1.2016	0,89
9.11.2015	4.556,73
7.4.2016	0,85
7.8.2017	0,09
26.2.2019	0,98
9.9.2015	0,51
6.12.2013	0,09
7.8.2018	0,98
6.5.2016	5.070,72
5.12.2014	0,40
5.9.2014	0,33

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259805.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9.7.2013	0,28
7.7.2016	5.070,72
7.10.2013	4.063,57
9.2.2017	5.404,37
9.3.2015	4.556,73
7.12.2015	2.278,37
7.12.2012	1.594,31
7.10.2015	0,15
6.10.2017	0,09
6.4.2018	5.516,24
6.6.2014	0,08
10.9.2018	0,86
7.4.2017	0,09
7.3.2013	0,28
9.4.2012	3.061,07
9.3.2016	0,85
7.7.2014	4.289,50
9.7.2018	5.516,24

8.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

8.2.2. Responsável: Shirley Santos Cardoso Guimarães.

8.2.2.1. Conduta: obter, para si, vantagem ilícita em prejuízo do Instituto Nacional do Seguro Social, ao requerer e instruir pedido de pensão por morte com uso de certidão de casamento e certidão de óbito ideologicamente falsas, induzindo o INSS em erro quanto (i) à comprovação do óbito e da qualidade de segurado do instituidor da pensão, Sr. Eflain César Coelho Guimarães, e (ii) à qualidade, da responsável, de dependente (cônjuge) em relação a esse instituidor, culminando na concessão fraudulenta do benefício.

8.2.2.2. Nexo de causalidade: a apresentação de documentos falsos para instrução do pedido de pensão por morte permitiu que a beneficiária tivesse acesso a benefício previdenciário a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

8.2.2.3. Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Agravante: demonstrado o dolo da responsável ao apresentar documentos falsos para obter indevidamente benefício previdenciário, consoante apuração realizada pelo tomador (Seção B, peça 8, p. 2-4, 11, 13).

8.3. Encaminhamento: citação.

9. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 60), foi efetuada citação da responsável Shirley Santos Cardoso Guimarães, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 20959/2026 – Seproc (peça 62) Data da Expedição: 4/6/2026 Data da Ciência: não houve (Número inexistente) (peça 63) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 61).
Comunicação: Edital 0762/2026 – Seproc (peça 65) Data da Publicação: 27/8/2026 (peça 66) Fim do prazo para a defesa: 11/9/2026

10. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 67), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

11. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Santos Cardoso Guimarães permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259805.

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

12. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde a data provável de ocorrência do dano sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (IN - TCU 98/2024, arts. 6º, inciso II, e 29), uma vez que a data do último pagamento foi em 26/2/2019 (peça 25, p. 30, *apud* peça 47, p. 3-4) e as comunicações aos responsáveis ocorreram dentro do prazo previsto, conforme descrito no quadro abaixo (lista não exaustiva):

Responsável	Notificação (Ofício)	Data ciência (peça)
espólio de Luiz Fernando de Bulhões Valle, por meio da Sra. Fernanda Manuela Regina do Lago Valle (herdeira) e da Sra. Maria Antônia Rosa de Bulhões Valle (suposta responsável pelo espólio)	Ofício SEI 105/2025/CTTCE (28) Ofício SEI 104/2025/CTTCE (32)	9/10/2025 (29, 33)
Shirley Santos Cardoso Guimarães	Edital de notificação no D.O.U. (36-37)	2/12/2025 (37)

13. No mais, na jurisprudência do TCU, tem-se o entendimento que o prejuízo à ampla defesa e ao contraditório deve ser efetivamente demonstrado pelo responsável, com a indicação do obstáculo ou da dificuldade concreta que implicou prejuízo à defesa, não sendo suficiente a mera alegação (acórdãos 1.244/2020-TCU-Primeira Câmara; 443/2018-TCU-Plenário; 1.492/2018-TCU-Primeira Câmara; 1.304/2018-TCU-Primeira Câmara; e 3.879/2017-TCU-Primeira Câmara).

Valor de Constituição da TCE

14. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 627.244,03, portanto superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

15. Conforme percuciente análise do instituto da prescrição realizada nos itens 9 a 44 da instrução precedente (peça 59), conclusiva no sentido de que os prazos de prescrição devem se reger pela Resolução - TCU 344/2022 e pelos prazos prescricionais da lei penal, observou-que, para a responsável Shirley Santos Cardoso Guimarães, não transcorreu prazo superior a doze anos entre os eventos interruptivos listados, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição principal e a prescrição intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória a cargo do TCU.

16. De forma diversa, observou-se que não houve denúncia na esfera criminal para o responsável Luiz Fernando de Bulhões Valle (falecido), correndo-se normalmente o prazo prescricional de cinco anos, previsto na Resolução - TCU 344/2022. Nesse ínterim, observou-se a ocorrência da prescrição principal em relação a este responsável.

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

17. Informa-se que não foram encontrados processos no Tribunal com a responsável Shirley Santos Cardoso Guimarães.

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

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

19. Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção Histórico, pode-se concluir pela validade das comunicações processuais enviadas na etapa processual anterior, tal como referendado 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.

20. No caso vertente, a citação da responsável Shirley Santos Cardoso Guimarães se deu em endereço proveniente de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU (vide parágrafos acima), porquanto, devido ao insucesso de realizar a citação em endereços constantes na base de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259805.

dados da Receita custodiada pelo TCU (peça 61), buscou-se a notificação em endereços provenientes das bases de dados públicas custodiadas pelo TCU (TSE e Renach - peça 64) e das bases de dados do próprio TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços não ficou comprovada, razão pela qual promoveu-se a notificação por edital publicado no Diário Oficial da União (peça 65)

21. Importante destacar que, antes de promover a citação por edital, para assegurar a ampla defesa, buscaram-se outros meios possíveis para localizar e citar a responsável, nos limites da razoabilidade, fazendo juntar aos autos informação comprobatória dos diferentes meios experimentados que restaram frustrados, tal como se demonstrou no item anterior da presente instrução (Acórdão 4.851/2017 TCU 1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman).

22. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

23. 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".

24. Embora a responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados pela representante do espólio do responsável Luiz Fernando de Bulhões Valle na fase interna (peça 30), que pudessem ser considerados em favor do responsável. Esses elementos foram examinados na instrução preliminar (peça 30), mas não se mostraram suficientes para afastar a conduta da responsável, de utilização de fraude para obtenção de benefício previdenciário, sendo assim descrita a irregularidade apontada (itens 48-49 da instrução à peça 59):

> '48. Segundo o relatório do tomador, e conforme apurado no âmbito do PAD - INSS 35204.004516/2019-30, o benefício de pensão por morte 21/158.004.860-6 foi concedido de forma fraudulenta à Sra. Shirley Santos Cardoso Guimarães, beneficiária – suposta viúva do Sr. Eflain César Coelho Guimarães, instituidor do benefício (peça 47, p. 2) –, por intermédio da ação do então servidor do INSS, Sr. Luiz Fernando de Bulhões Valle (falecido). No relatório, descreveu-se a irregularidade nos seguintes termos (peça 47, p. 2, 4; grifos acrescidos):
>
> > '7. (...) Concessão irregular mediante fraude com uso de documento ideologicamente falso para comprovação da qualidade de segurada especial e foi concedido em desacordo com as regras normativas vigentes, Lei 8.213/91, Decreto 3.048/99 e demais normas correlatas o que demonstra a negligência na habilitação e a forma fraudulenta na concessão do referido benefício, demonstrando a intenção do resultado produzido pelo indiciado com sua conduta dolosa nos ilícitos por ele praticados [i.e., pelo Sr. Luiz Fernando de Bulhões Valle].
> >
> > (...)
> >
> > 8.1. (...) as irregularidades cometidas pelo ex-servidor Luiz Fernando de Bulhões Valle consistiram em conceder diversos benefícios previdenciários a quem não teria esse direito, por meio da inserção de dados imprecisos no Sistema do INSS e sem a verificação dos requisitos mínimos exigidos para a conclusão da concessão de tais benefícios.
> >
> > 8.2. No caso em questão, após a investigação realizada nos processos de concessão e apuração foram juntados aos autos cópias de documentos extraídos do PAD nº 35204.004516/2019-30 de titularidade da beneficiária Shirley Santos Cardoso, em que para comprovar o fato gerador do benefício (óbito do instituidor), a qualidade de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259805.

segurado da Previdência Social do falecido na data do óbito e a qualidade de dependente do requerente em relação ao mesmo, o suposto cônjuge apresentou os documentos nos autos do processo concessório: Carteira de identidade, CPF, CTPS, comprovante de residência; Declaração de óbito, Certidão de óbito, Certidão de Casamento e Carteira de identidade falsos. Embora tenha confirmado junto ao Cartório da 4ª Zona de Registro Civil de Pessoas Naturais de São Luís/MA a existência do registro de casamento entre os nubentes Eflain César Coelho Guimarães e Shirley Santos Cardoso, o selo presente no registro consta como não utilizado; embora tenha sido confirmado junto ao Cartório do 2º Ofício Extrajudicial de São Bento/MA a lavratura do óbito em nome de Eflain César Coelho Guimarães, verificou-se algumas divergências entre a certidão e a declaração de óbito localizado em nome do mesmo e o benefício foi antecipado em sua DER, não havendo cumprimento do atendimento na data agendada; dentre outras irregularidades, conforme documentos probatórios juntados a peça nº 8.

8.2.1. (...) no âmbito da Autarquia, as justificativas para responsabilizar terceiros beneficiários nos processos de contas basearam-se no favorecimento indevido pelo recebimento do benefício. No entanto, e considerando a narrativa do Monitoramento Operacional de Benefícios, segundo a qual a documentação fraudulenta teria sido apresentada pelo próprio requerente do benefício [com efeito, pela própria requerente do benefício], entende-se que a medida adequada consiste na notificação do segurado, diante da apresentação de documentos adulterados com o intuito de obter, de forma indevida, vantagem previdenciária.

(...)

16. A irregularidade proveniente da concessão/habilitação do benefício consiste na emissão e liberação fraudulenta de Pagamento pelo ex-servidor Luiz Fernando de Bulhões Valle na Agência da Previdência Social APS São Luís - Deodoro, jurisdicionada à Gerência Executiva em São Luís/MA, vinculada à Superintendência Regional Nordeste.'

49. O Relatório de Monitoramento Operacional de Benefício ("Relatório MOB") do PAD - INSS 35204.004516/2019-30, de 26/4/2019, tratou da apuração de irregularidades na concessão do benefício referido. Em seu bojo, constou o seguinte (peça 7, p. 3; grifos alterados):

'4.5 Enviado ofício 0.9.501/INSS/MOBGEXSLZ/MA/Nº 31/2019, via e-mail, (fls.76/78) direcionado ao Sr. Diego Dias Cardoso, investigador de Polícia Civil do Estado do Maranhão, solicitando informações quanto a autenticidade dos seguintes registro de Identidade (RG): 1) nº 000004055693-0 em nome de Shirley Santos Cardoso, filha de Ocionira Santos Cardoso, nascida em 09/11/1962, expedição em 23/04/2008; 2) n°180426 em nome de Eflain César Coelho Guimarães filho de José Pinto Guimarães e Sebastiana Coelho Guimarães, nascido em 09/05/1956. Em resposta, fomos informados da confirmação de existência do primeiro registro (000004055693-0) no sistema do instituto de identificação do Maranhão (AFIS), e da inexistência do registro nº 180426 junto ao referido instituto [i.e., do *de cujus*]. Também nos enviaram em anexo cópia da ficha de identificação civil de Shirley Santos Cardoso. (fl.79)

(...)

08. Diante do exposto, concluímos que o benefício de Pensão por Morte nº 158.004.860-6, em nome de Shirley Santos Cardoso foi concedido fraudulentamente pelos motivos citados a seguir:

8.1 Embora tenha sido confirmado junto ao Cartório da 4ª Zona de Registro Civil de Pessoas Naturais de São Luís/MA a existência do Registro de casamento (nº 17.933, as fls. 52v do Livro B-49) entre os supostos nubentes Eflain César Coelho Guimarães e Shirley Santos Cardoso, o selo presente no registro consta como não utilizado.

8.2 Embora tenha sido confirmado junto ao Cartório do 2° Ofício Extrajudicial de São Bento/MA a lavratura do óbito nº 4723, as folhas 51 do Livro C-05, em nome de Eflain César Coelho Guimarães, verificamos algumas divergências entre a certidão e a declaração de óbito localizada em nome do mesmo, vejamos: a) Data do óbito: 23/01/2012 (certidão) e 02/03/2011 (declaração); b) Médico atestador: Não consta na certidão, e Wanderley Souza da Silva, CRM 1081 (Declaração); c) Local de falecimento: Povoado Alegre - São Bento/MA (certidão); e domicílio, na rua 17, QD 17, nº 22, bairro Cohab Anil (Declaração).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259805.

> 8.3 Considerando que o óbito do instituidor ocorreu em 02/03/2011, conforme declaração de óbito, temos que as contribuições realizadas posteriormente são inválidas para fins de assegurar qualidade de segurado ao de cujus.
>
> 8.4 O presente benefício foi antecipado em sua DER [Data de Entrada do Requerimento (peça 18)], não havendo cumprimento do atendimento na data agendada.
>
> 09.Portanto, diante do conjunto probatório para reconhecimento do direito, observou-se que a pensão em tela foi concedida sem as condições primordiais para deferimento do referido benefício, quais sejam, comprovação do óbito de instituidor e comprovação da qualidade de dependente (cônjuge) do titular em relação ao instituidor da Pensão, contrariando o disposto nos Artigos 16, inciso I e 105 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 3.048/1999.
>
> 10.Esclarecemos, para melhor visualização dos fatos, que foi consultado no PLENUS-CV3 (Sistemas Corporativos da Previdência Social), tela "CONHAB"-Consulta Fases da Concessão, onde consta que o benefício foi processado, desde a habilitação até a sua concessão por um(a) servidor(a) deste Instituto (INSS), identificado pela matrícula nº 00550040 [i.e., Sr. Luiz Fernando de Bulhões Valle (peça 21)], que atualmente consta DEMITIDO, com fundamento no inciso IX do art. 117, por força do art. 132, inciso XIII, e com os efeitos do art. 137, todos da Lei nº 8.112, de 1990, por ter praticado a seguinte infração administrativa: valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública. (DOU, pag. 37, seção 2, em 24/06/2016).
>
> 11.Finalmente, consultou-se a INTERNET: (site WWW-HISCREWEB - Histórico de Créditos de Benefícios), ocasião em que constatamos o recebimento indevido de valores no período de 07/03/2012 a 01/01/2019, fato que ocasionou aos cofres deste Instituto o prejuízo de R$ 353.883,67 (...), cuja renda mensal na data da suspensão do pagamento era de R$ 5.516,24 (valores apurados com atualização monetária)'.'

25. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente 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, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

26. Dessa forma, a responsável Shirley Santos Cardoso Guimarães deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-a ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

27. Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que a responsável Shirley Santos Cardoso Guimarães 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. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé da responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

28. Verifica-se também que houve a prescrição da pretensão ressarcitória para o espólio do responsável Luiz Fernando de Bulhões Valle, falecido, de modo que se proporá arquivamento dos autos em relação e ele; mas não houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória para a responsável Shirley Santos Cardoso Guimarães, conforme análise já realizada.

29. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé da responsável, sugere-se que 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259805.

30. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 46.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) reconhecer a prescrição da pretensão ressarcitória para o espólio do responsável Luiz Fernando de Bulhões Valle e, em razão disso, arquivar o presente processo em relação a ele, nos termos dos arts. 1º e 11 da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, do art. 1º da Lei 9.873/1999, e dos arts. 169, inciso III, e 212 do RI/TCU;

b) considerar revel Shirley Santos Cardoso Guimarães, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

c) julgar irregulares, 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, as contas da responsável Shirley Santos Cardoso Guimarães, condenando-a 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.

Débitos relacionados à responsável Shirley Santos Cardoso Guimarães:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8.1.2013	3.826,34
9.11.2015	0,51
8.5.2012	3.826,34
9.9.2016	0,73
9.7.2018	0,98
9.2.2017	0,51
5.8.2016	5.070,72
7.10.2013	0,43
8.5.2017	5.404,37
7.12.2016	2.535,36
8.5.2018	0,98
9.3.2018	0,98
5.10.2012	3.826,34
6.9.2013	0,65
7.12.2012	3.826,34
7.11.2014	4.289,50
10.10.2016	0,40
8.11.2012	0,59
7.4.2014	0,08
11.9.2017	5.404,37
7.12.2017	0,93
7.12.2017	2.702,19
8.5.2015	0,51
9.1.2017	0,40
5.4.2013	4.063,57
8.1.2018	0,09
7.8.2013	4.063,57
7.12.2015	4.556,73
9.4.2012	0,29
7.3.2013	4.063,57
9.3.2015	0,54
10.9.2018	2.758,12
7.8.2017	5.404,37
7.10.2015	4.556,73

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259805.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
26.2.2019	5.516,24
6.6.2014	4.289,50
7.4.2017	5.404,37
5.12.2014	2.144,75
8.4.2015	4.556,73
8.5.2012	0,43
8.5.2017	0,09
9.7.2013	4.063,57
8.3.2017	5.404,37
6.5.2016	0,46
6.4.2018	0,98
8.1.2016	4.556,73
7.8.2014	4.289,50
11.9.2017	0,91
9.9.2016	5.070,72
7.2.2013	4.063,57
8.6.2016	5.070,72
10.10.2016	5.070,72
5.9.2014	2.144,75
9.9.2015	4.556,73
7.11.2013	4.063,57
9.1.2015	0,94
5.2.2016	0,85
7.6.2018	0,04
7.8.2018	5.516,24
7.10.2014	0,08
6.10.2017	5.404,37
7.2.2013	0,89
7.6.2017	0,09
8.6.2016	0,85
7.12.2016	0,94
7.6.2013	0,28
13.11.2017	5.404,37
8.6.2012	0,04
9.5.2014	0,08
8.2.2018	5.516,24
6.12.2013	2.031,79
6.9.2013	4.063,57
5.8.2016	0,40
7.10.2014	4.289,50
6.7.2012	0,59
8.5.2013	0,28
5.10.2012	0,59
7.2.2014	4.289,50
8.1.2014	4.063,57
5.4.2013	0,28
10.9.2012	1.594,30
13.11.2017	0,09
7.8.2012	3.826,34
7.11.2014	0,08
10.9.2012	0,29
7.7.2015	4.556,73
9.3.2016	5.070,72
6.2.2015	0,84
9.1.2017	5.070,72
7.6.2017	5.404,37
7.8.2015	4.556,73

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259805.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
10.9.2012	3.826,34
7.6.2013	4.063,57
7.11.2013	0,43
9.9.2016	2.535,36
8.1.2018	5.404,37
8.1.2014	0,47
7.4.2016	5.070,72
7.7.2014	0,08
8.11.2016	0,40
12.3.2014	4.289,50
9.1.2015	4.289,50
6.12.2013	4.063,57
8.4.2015	0,54
8.5.2013	4.063,57
6.9.2013	2.031,78
10.9.2018	5.516,24
5.2.2016	5.070,72
7.12.2016	5.070,72
12.3.2014	0,08
7.7.2015	0,51
6.2.2015	4.556,73
8.6.2015	0,51
11.9.2017	2.702,18
8.1.2013	0,74
7.6.2018	5.516,24
7.8.2015	0,51
7.8.2012	0,59
7.12.2017	5.404,37
7.2.2014	0,37
7.12.2012	0,18
8.11.2016	5.070,72
7.7.2017	0,09
7.8.2013	0,43
6.7.2012	3.826,34
8.6.2012	3.826,34
9.5.2014	4.289,50
5.9.2014	4.289,50
8.2.2018	0,98
7.8.2014	0,08
7.12.2015	0,74
8.11.2012	3.826,34
8.6.2015	4.556,73
8.5.2015	4.556,73
8.3.2017	0,80
9.3.2018	5.516,24
5.12.2014	4.289,50
7.4.2014	4.289,50
8.5.2018	5.516,24
7.7.2016	0,40
7.7.2017	5.404,37
7.10.2015	2.278,36
8.1.2016	0,89
9.11.2015	4.556,73
7.4.2016	0,85
7.8.2017	0,09
26.2.2019	0,98
9.9.2015	0,51

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259805.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6.12.2013	0,09
7.8.2018	0,98
6.5.2016	5.070,72
5.12.2014	0,40
5.9.2014	0,33
9.7.2013	0,28
7.7.2016	5.070,72
7.10.2013	4.063,57
9.2.2017	5.404,37
9.3.2015	4.556,73
7.12.2015	2.278,37
7.12.2012	1.594,31
7.10.2015	0,15
6.10.2017	0,09
6.4.2018	5.516,24
6.6.2014	0,08
10.9.2018	0,86
7.4.2017	0,09
7.3.2013	0,28
9.4.2012	3.061,07
9.3.2016	0,85
7.7.2014	4.289,50
9.7.2018	5.516,24

Valor atualizado do débito (com juros) em 9/9/2026: R$ 798.721,63.

d) aplicar à responsável Shirley Santos Cardoso Guimarães 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, 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 proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

f) autorizar também, 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, 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 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;

g) considerar grave a infração cometida e inabilitar Shirley Santos Cardoso Guimarães para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992;

h) informar à Procuradoria da República no Maranhão, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e aos responsáveis 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

i) informar à Procuradoria da República no Maranhão 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."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259805.

2. O MP/TCU, representado pelo procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou-se conforme a seguir[2]:

> "O Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento da AudTCE (peças 68 a 70), no sentido de o TCU:
>
> a) arquivar o processo em relação ao ex-servidor do INSS Luiz Fernando de Bulhões Valle (falecido em 4/10/2020 – peça 10), em razão da prescrição;
>
> b) julgar irregulares as contas da beneficiária Shirley Santos Cardoso Guimarães, condená-la em débito (valor original de R$ 397.132,31) e aplicar-lhe as sanções de multa e inabilitação, em razão da obtenção fraudulenta de benefício de previdenciário de pensão por morte (NB 21/158.004.860-6).
>
> Como bem apontado pela unidade técnica, em relação à beneficiária Shirley Santos Cardoso Guimarães, o prazo prescricional a ser adotado é de 12 anos (art. 109, inciso III, do Código Penal), tendo em vista que, no âmbito do processo penal 1005822-42.2020.4.01.3700 (1ª Vara Federal da SJMA – peça 71), ela foi denunciada pelo crime do art. 171, § 3º, do Código Penal, cuja pena máxima é de 6 anos e 8 meses de reclusão. Tal prazo prescricional não foi ultrapassado, como se nota pela tabela de eventos processuais à peça 59, p. 9."

É o relatório.

[2] Peça 66.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259805.

Voto

Em exame, tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, relativa à ocorrência de fraudes na habilitação e concessão de benefício previdenciário[1] no âmbito da agência da Previdência Social São Luís-Deodoro, jurisdicionada à gerência executiva em São Luís/MA, apuradas por meio de processo administrativo disciplinar[2].

2. A TCE foi instaurada sob o seguinte fundamento, conforme a matriz de responsabilização[3]:

> "Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros)."

3. O tomador de contas consignou que, "considerando as circunstâncias apresentadas com base na presença de provas que demonstrem conluio com o ex-servidor Luiz Fernando de Bulhões Valle, conclui-se que há justificativa para notificar a beneficiária Shirley Santos Cardoso, referente ao valor decorrente do benefício nº 21/158.004.860-6"[4].

4. De acordo com relatório do processo administrativo disciplinar[5], ocorreu o arquivamento em relação ao referido responsável "em razão de seu falecimento[6] antes mesmo de sua notificação prévia na presente apuração, logo, impossibilitando o contraditório e ampla defesa ao citado ex-servidor".

5. O tomador de contas atribuiu a responsabilidade pelo dano ao erário no montante histórico de R$ 397.132,31 ao espólio do servidor Sr. Luiz Fernando de Bulhões Valle e à beneficiária Sra. Shirley Santos Cardoso Guimarães[7].

6. O órgão de controle interno concordou com as conclusões do tomador de contas[8].

7. No âmbito desta Corte, a TCE foi autuada em 4.3.2026.

8. Em instrução preliminar, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial examinou a ocorrência da prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória, nos termos da Resolução 344/2022 deste Tribunal[9].

9. Considerou que o termo inicial da contagem do prazo prescricional deveria corresponder à data em que a Administração tomou ciência formal da irregularidade[10], com a realização da auditoria/monitoramento operacional do benefício, ocorrida em 26.4.2019[11], e identificou as seguintes causas interruptivas dos prazos prescricionais[12]:

---

[1] Benefício 21/158.004.860-6.

[2] PAD 35204.004516/2019-30.

[3] Peça 46.

[4] Peça 47, p. 3.

[5] Peça 6, p. 14.

[6] Certidão de óbito à peça 10.

[7] Relatório de TCE 35014.341047/2025-12, peça 47. PAD 35204.004516/2019-30, autuado pela comissão de processo administrativo disciplinar designada pela portaria INSS/Correc 331, de 5.10.2020, peça 4, p. 1.

[8] Peças 51-53.

[9] Peça 59.

[10] Art. 4º, IV, da Resolução 344/2022.

[11] Relatório de monitoramento operacional de benefício ("relatório MOB") do PAD - INSS 35204.004516/2019-30: ciência formal da irregularidade pelo INSS (peça 47, p. 2).

[12] Com base na listagem constante do parágrafo 42 da instrução preliminar à peça 59.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259806.

Peça (páginas)	Evento	Data
1, 3.	Autuação da TCE pelo INSS (peça 47, p. 1, 4).	30.9.2025
36-37; 28-29; 32-33.	Notificações à responsável Shirley Santos Cardoso Guimarães, à herdeira de Luiz Fernando de Bulhões Valle e à responsável por seu espólio (peça 47, p. 5).	9.10 a 2.12.2025
47.	Relatório do tomador.	16.12.2025

10. A AudTCE informou que obteve informações sobre ações judiciais no *site* do Tribunal Regional Federal da 1ª Região [13]:

> "40. Como resultado, foi encontrado processo em desfavor da responsável Shirley Santos Cardoso Guimarães, que guarda relação com a concessão irregular do benefício 21/158.004.860-6: Processo - SJMA 1005822-42.2020.4.01.3700, da 1ª Vara Federal Criminal de SJMA. A denúncia foi recebida em 7/5/2020, antes da ocorrência de prescrição administrativa. Atribuiu-se à responsável a prática do crime previsto no Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), art. 171, § 3º (estelionato majorado), tipo que tem como pena reclusão de um a cinco anos, aumentada de 1/3 no corrente caso: logo, pena máxima de reclusão de seis anos e oito meses. Por conseguinte, o respectivo prazo prescricional é de doze anos, consoante Código Penal, art. 109, inciso III (...).
>
> 41. Posteriormente, no mesmo processo, exarou-se sentença em 8/2/2024, em que foi homologado acordo de não persecução penal em face dessa responsável. Ressalve-se, porém, que esse fato não tem o condão de repercutir nestes autos, consoante entendimentos plasmados em jurisprudência desta Corte de Contas acerca do tema e do princípio da independência de instâncias (...)."

11. Concluiu que, "para a responsável Shirley Santos Cardoso Guimarães, não transcorreu prazo superior a doze anos entre os eventos interruptivos listados, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição principal e a prescrição intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória a cargo do TCU"[14], e, de outra parte, uma vez "que não houve denúncia na esfera criminal para o Sr. Luiz Fernando de Bulhões Valle (falecido)", operou-se, quanto ao responsável, a prescrição principal, dado o transcurso de prazo superior a cinco anos entre o marco inicial[15] e o primeiro ato interruptivo da prescrição[16] [17].

12. Desse modo, promoveu a citação da Sra. Shirley Santos Cardoso Guimarães nos seguintes termos[18]:

> "58.1. Realizar a citação da responsável a seguir indicada, com fundamento na Lei 8.443/1992, arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', c/c o Regimento Interno, arts. 202, incisos I e II, 209, incisos II e III, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, em decorrência da conduta praticada, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor, que gerou a irregularidade demonstrada a seguir:

[13] Peça 59, p. 8.

[14] Peça 59, p. 9.

[15] Ciência formal da irregularidade.

[16] Autuação da TCE pelo INSS.

[17] Peça 47, p. 1 e 4.

[18] Peça 59.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259806.

58.1.1. Irregularidade: Concessão irregular do benefício previdenciário de pensão por morte 21/158.004.860-6 a quem não tem esse direito, mediante fraude e ausência de verificação dos requisitos mínimos necessários, com uso de documentos ideologicamente falsos.

58.1.1.1. Dispositivos violados: Constituição Federal/1988, artigo 71, inciso II; Lei 8.213/1991, arts. 16, inciso I, 74; Decreto 3.048/1999, arts. 16, inciso I, 105.

58.1.1.2. Responsável: Shirley Santos Cardoso Guimarães.

58.1.1.2.1. Conduta: Obter, para si, vantagem ilícita em prejuízo do Instituto Nacional do Seguro Social, ao requerer e instruir pedido de pensão por morte com uso de certidão de casamento e certidão de óbito ideologicamente falsas, induzindo o INSS em erro quanto (i) à comprovação do óbito e da qualidade de segurado do instituidor da pensão, Sr. Eflain César Coelho Guimarães, e (ii) à qualidade, da responsável, de dependente (cônjuge) em relação a esse instituidor, culminando na concessão fraudulenta do benefício.

58.1.1.2.2. Nexo de causalidade: A apresentação de documentos falsos para instrução do pedido de pensão por morte permitiu que a beneficiária tivesse acesso a benefício previdenciário a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

58.1.1.2.3. Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Agravante: demonstrado o dolo da responsável ao apresentar documentos falsos para obter indevidamente benefício previdenciário, consoante apuração realizada pelo tomador (Seção B, peça 8, p. 2-4, 11, 13).

58.1.1.3. Cofre para recolhimento: Instituto Nacional do Seguro Social. (...).”

13. A responsável não se manifestou.

14. A AudTCE considerou a responsável revel e propôs julgar suas contas irregulares, com imputação de débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da LO/TCU[19], bem como aplicar a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública[20].

15. O MP/TCU, representado pelo procurador Júlio Marcelo de Oliveira[21], concordou com o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva.

16. Uma vez que a Sra. Shirley Santos Cardoso Guimarães não se manifestou neste processo, nem mesmo na fase interna[22], não foram aportados elementos capazes de infirmar a responsabilidade por dano ao erário que lhe foi atribuída.

17. Desse modo, a responsável deve ser condenada a ressarcir ao INSS o dano causado, nos montantes apurados neste processo, e apenada com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

18. Em linha com precedentes deste Tribunal[23], considero graves as infrações cometidas pela Sra. Shirley Santos Cardoso Guimarães e voto por que seja inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

---

[19] “Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário”.

[20] Peças 68-70.

[21] Peça 72.

[22] Peça 43, p. 6.

[23] Vide acórdãos 2398/2024, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia; 861/2024, de relatoria do Ministro Augusto Sherman; 708/2022, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer; 2590/2021, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 70/2017, de relatoria do Ministro Augusto Nardes; 1406/2016, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo; e 432/2025, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, entre outros, todos do Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259806.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de outubro de 2026

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259806.

ACÓRDÃO Nº 2956/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.048/2026-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3.1. Responsáveis: Luiz Fernando de Bulhões Valle (062.919.103-49) (falecido); Shirley Santos Cardoso Guimarães (406.828.893-34).
3.2. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
4. Entidade: Superintendência Estadual do INSS - São Luís/MA - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
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, relativa à concessão e pagamento irregular de benefícios previdenciários no âmbito da gerência executiva do INSS em São Luís/MA.

ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. reconhecer a prescrição principal das pretensões sancionatória e ressarcitória relativamente aos fatos atribuídos ao Sr. Luiz Fernando de Bulhões Valle (falecido), nos termos dos arts. 2º, 10 e 11 da Resolução 344/2022;

9.2. considerar revel, para todos os efeitos, a Sra. Shirley Santos Cardoso Guimarães, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;

9.3. julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Santos Cardoso Guimarães, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, "d", § 2º, da Lei 8.443/1992, e condená-la ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a data do efetivo recolhimento, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, "a", do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9.4.2012	0,29
9.4.2012	3.061,07
8.5.2012	3.826,34
8.5.2012	0,43
8.6.2012	0,04
8.6.2012	3.826,34
6.7.2012	0,59
6.7.2012	3.826,34
7.8.2012	3.826,34
7.8.2012	0,59
10.9.2012	1.594,30
10.9.2012	0,29
10.9.2012	3.826,34
5.10.2012	3.826,34
5.10.2012	0,59
8.11.2012	0,59
8.11.2012	3.826,34
7.12.2012	3.826,34
7.12.2012	0,18

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259808.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7.12.2012	1.594,31
8.1.2013	3.826,34
8.1.2013	0,74
7.2.2013	4.63,57
7.2.2013	0,89
7.3.2013	4.63,57
7.3.2013	0,28
5.4.2013	4.63,57
5.4.2013	0,28
8.5.2013	0,28
8.5.2013	4.63,57
7.6.2013	0,28
7.6.2013	4.63,57
9.7.2013	4.63,57
9.7.2013	0,28
7.8.2013	4.63,57
7.8.2013	0,43
6.9.2013	0,65
6.9.2013	4.63,57
6.9.2013	2.31,78
7.10.2013	0,43
7.10.2013	4.63,57
7.11.2013	4.63,57
7.11.2013	0,43
6.12.2013	2.31,79
6.12.2013	4.63,57
6.12.2013	0,09
8.1.2014	4.63,57
8.1.2014	0,47
7.2.2014	4.289,50
7.2.2014	0,37
12.3.2014	4.289,50
12.3.2014	0,08
7.4.2014	0,08
7.4.2014	4.289,50
9.5.2014	0,08
9.5.2014	4.289,50
6.6.2014	4.289,50
6.6.2014	0,08
7.7.2014	0,08
7.7.2014	4.289,50
7.8.2014	4.289,50
7.8.2014	0,08
5.9.2014	2.144,75
5.9.2014	4.289,50
5.9.2014	0,33
7.10.2014	0,08
7.10.2014	4.289,50
7.11.2014	4.289,50
7.11.2014	0,08
5.12.2014	2.144,75
5.12.2014	4.289,50

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259808.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5.12.2014	0,4
9.1.2015	0,94
9.1.2015	4.289,50
6.2.2015	0,84
6.2.2015	4.556,73
9.3.2015	0,54
9.3.2015	4.556,73
8.4.2015	4.556,73
8.4.2015	0,54
8.5.2015	0,51
8.5.2015	4.556,73
8.6.2015	0,51
8.6.2015	4.556,73
7.7.2015	4.556,73
7.7.2015	0,51
7.8.2015	4.556,73
7.8.2015	0,51
9.9.2015	4.556,73
9.9.2015	0,51
7.10.2015	4.556,73
7.10.2015	2.278,36
7.10.2015	0,15
9.11.2015	0,51
9.11.2015	4.556,73
7.12.2015	4.556,73
7.12.2015	0,74
7.12.2015	2.278,37
8.1.2016	4.556,73
8.1.2016	0,89
5.2.2016	0,85
5.2.2016	5.70,72
9.3.2016	5.70,72
9.3.2016	0,85
7.4.2016	5.70,72
7.4.2016	0,85
6.5.2016	0,46
6.5.2016	5.70,72
8.6.2016	5.70,72
8.6.2016	0,85
7.7.2016	0,4
7.7.2016	5.70,72
5.8.2016	5.70,72
5.8.2016	0,4
9.9.2016	0,73
9.9.2016	5.70,72
9.9.2016	2.535,36
10.10.2016	0,4
10.10.2016	5.70,72
8.11.2016	0,4
8.11.2016	5.70,72
7.12.2016	2.535,36
7.12.2016	0,94

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259808.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7.12.2016	5.70,72
9.1.2017	0,4
9.1.2017	5.70,72
9.2.2017	0,51
9.2.2017	5.404,37
8.3.2017	5.404,37
8.3.2017	0,8
7.4.2017	5.404,37
7.4.2017	0,09
8.5.2017	5.404,37
8.5.2017	0,09
7.6.2017	0,09
7.6.2017	5.404,37
7.7.2017	0,09
7.7.2017	5.404,37
7.8.2017	5.404,37
7.8.2017	0,09
11.9.2017	5.404,37
11.9.2017	0,91
11.9.2017	2.702,18
6.10.2017	5.404,37
6.10.2017	0,09
13.11.2017	5.404,37
13.11.2017	0,09
7.12.2017	0,93
7.12.2017	2.702,19
7.12.2017	5.404,37
8.1.2018	0,09
8.1.2018	5.404,37
8.2.2018	5.516,24
8.2.2018	0,98
9.3.2018	0,98
9.3.2018	5.516,24
6.4.2018	0,98
6.4.2018	5.516,24
8.5.2018	0,98
8.5.2018	5.516,24
7.6.2018	0,04
7.6.2018	5.516,24
9.7.2018	0,98
9.7.2018	5.516,24
7.8.2018	5.516,24
7.8.2018	0,98
10.9.2018	2.758,12
10.9.2018	5.516,24
10.9.2018	0,86
26.2.2019	5.516,24
26.2.2019	0,98

9.4. aplicar à Sra. Shirley Santos Cardoso Guimarães a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, "a", do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259808.

a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. considerar graves as infrações cometidas pela Sra. Shirley Santos Cardoso Guimarães, nos termos do art. 270, § 1º, do RI/TCU;

9.6. inabilitar a Sra. Shirley Santos Cardoso Guimarães para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, I, "i", e 270 do RI/TCU;

9.7. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 219, II, do RI/TCU e 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.8. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-se o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que a responsável comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que comprove o recolhimento 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 pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RI/TCU;

9.9. encaminhar cópia da deliberação à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.10. enviar cópia desta deliberação à Sra. Shirley Santos Cardoso Guimarães e ao Instituto Nacional do Seguro Social;

9.11. disponibilizar esta deliberação para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 43/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2956-43/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259808.