GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 016.033/2025-6.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade/Unidade: Superintendência Estadual do INSS – São Luís/MA.
Responsável: Robson Rodrigues da Silva (012.817.643-10).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSS. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento e resumir os fundamentos das peças acostadas ao mesmo, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial[1] (AudTCE), aprovada pelo corpo diretivo da unidade[2] e com a concordância do Ministério Público de Contas[3]:

> **"INTRODUÇÃO**
>
> 1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Robson Rodrigues da Silva, em razão de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, relacionados à concessão irregular de benefícios previdenciários e apurados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 35014.089691/2021-41.
>
> **HISTÓRICO**
>
> 2. Em 12/11/2024, 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 2752/2024.
>
> 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. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado 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 (peça 34), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 38.611,02, imputando-se a responsabilidade a Robson Rodrigues da Silva, na condição de gestor dos recursos.
>
> 6. Em 24/5/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 38), 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 39 e 40).

[1]Peça 53.

[2]Peças 54-55.

[3]Parecer do subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado (peça 56).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81280789.

7. Em 4/8/2025, 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 41).

8. No âmbito do TCU, a análise inicial (peça 44) sobre os pressupostos de procedibilidade previstos na IN-TCU 98/2024 não identificou impedimentos para o prosseguimento do feito sob os aspectos 'viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa' e 'valor de constituição da TCE', cumprindo esclarecer que a soma dos débitos do mesmo responsável com outras TCE's ultrapassa o valor mínimo de alçada para prosseguimento do feito, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024Valor de Constituição da TCE.

9. Na oportunidade, a avaliação quanto à prescrição observou a Resolução TCU 344/2022 e a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (MS 35.430-AgR, MS 208-AgR, MS 36.905-AgR) e do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.219/2023-Plenário, Acórdão 534/2023-Plenário, Acórdão 1.714/2025-Plenário).

10. Ainda neste ponto, a instrução anterior destacou que o presente processo não foi alcançado pela prescrição, principal ou intercorrente, uma vez não ter transcorrido prazo superior a 5 anos entre o marco inicial da contagem dos prazos, dia 29/10/2020, e os eventos processuais subsequentes, tampouco período superior a 3 anos entre o 1º marco interruptivo, dia 12/11/2024, e os marcos temporais que o sucederam (peça 44, item 16).

11. Em seguida, realizou-se uma análise técnica dos elementos fáticos e jurídicos deste caso, com o objetivo de estabelecer parâmetros processuais para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nos seguintes termos:

> **'(...) EXAME TÉCNICO**
>
> 23. A instauração desta TCE fundamenta-se no Relatório Conclusivo Individual do Monitoramento Operacional de Benefício — MOB (peça 11), elaborado em 27/5/2021 pela Equipe de MOB da Gerência Executiva do INSS em Imperatriz/MA, que detalha a apuração de irregularidades relacionadas ao processo de concessão do benefício NB: 41/176.163.264-4, de titularidade de Ornilo Praxedes Guajajara.
>
> 24. Além disso, baseia-se na Ultimação de Instrução, de 19/5/2023, e no Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, de 15/6/2023, provenientes do Processo Administrativo Disciplinar nº 35014.089691/2021-41 (peças 5 e 7).
>
> 25. Ressalta-se que o PAD nº 35014.089691/2021-41 trata da apuração da conduta do ex-servidor Robson Rodrigues da Silva, Técnico do Seguro Social, à época dos fatos lotado na APS Arame/MA, no que se refere às irregularidades relacionadas a um total de 5 (cinco) benefícios de Aposentadoria por Idade, do total de 17 benefícios irregulares concedidos pelo servidor (apurados em outros PADs), entre eles o benefício NB: 41/176.163.264-4, de titularidade de Ornilo Praxedes Guajajara, cuja responsabilidade recai sobre o mencionado ex-servidor.
>
> 26. O Relatório Conclusivo do MOB (peça 11) identificou que a concessão do benefício NB: 41/176.163.264-4 foi realizada mediante fraude, com o uso de documentos ideologicamente falsos para comprovação da identidade e da idade do requerente, bem como do exercício de atividade rural na condição de indígena.
>
> 27. Dentre as irregularidades identificadas, destacaram-se as seguintes:
>
> 28. Atendimento antecipado sem formalização: o requerente estava agendado para ser atendido na APS Arame/MA no dia 22/11/2017 às 15h30min, tendo, contudo, sido atendido em 31/8/2017, ou seja, em data anterior à previamente agendada. Não existe no processo concessório qualquer justificativa ou autorização da chefia da agência para a realização do atendimento antecipado, em contrariedade ao disposto no § 9º do art. 16 da Orientação Interna nº 170/INSS/DIRBEN, de 28/6/2007 (peça 11, itens 6.2 e 7d).
>
> 29. Uso de documentos ideologicamente falsos para comprovação da identidade e da idade: todos os documentos pessoais do requerente — Carteira de Identidade, CPF, Título de Eleitor e certidão de nascimento — foram emitidos no ano de 2017, poucos meses antes da concessão do benefício, o que evidencia que foram produzidos exclusivamente para a obtenção fraudulenta do benefício previdenciário (peça 11, item 7b).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81280789.

30. Utilização de identidade falsa: ficou comprovado, mediante ofício do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, que o interessado Ornilo Praxedes Guajajara é pessoa fictícia, sendo a identificação verdadeira do requerente a de Jozeano Gregório Oliveira Guajajara, nascido em 11/6/1970, o qual possuía apenas 47 anos na Data de Início do Benefício, não atingindo, portanto, a idade mínima exigida para a concessão do benefício de Aposentadoria por Idade Rural (peça 11, itens 6.1 e 7c).

31. Ausência de confirmação da autenticidade da Certidão de Exercício de Atividade Rural emitida pela FUNAI: foi enviado ofício à Coordenação Técnica Local de Arame/MA para confirmação da autenticidade da Certidão de Exercício de Atividade Rural nº 124/2017, emitida em 18/8/2017 pela FUNAI, sem que houvesse resposta à solicitação. Não obstante a ausência de confirmação, o benefício foi concedido com base nesse documento (peça 11, item 6.6).

32. Lapso temporal injustificado entre o atendimento e o encerramento do processo: o atendimento do requerente ocorreu em 31/8/2017, mas a concessão do benefício somente foi formalizada em 5/12/2017, configurando um intervalo de mais de três meses sem qualquer justificativa registrada no processo concessório (peça 11, item 7e).

33. Duplicidade de inscrição eleitoral: o Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão constatou a duplicidade de biometrias nos cadastros de Jozeano Gregório Oliveira Guajajara e Ornilo Praxedes Guajajara, concluindo pelo cancelamento da inscrição correspondente a Ornilo Praxedes Guajajara, cuja identidade fotográfica e biométrica coincidia com a de Jozeano Gregório Oliveira Guajajara (peça 11, item 6.1).

34. O Relatório Conclusivo do MOB (peça 11, item 12) conclui que o benefício de Aposentadoria por Idade Rural nº 176.163.264-4, em nome de Ornilo Praxedes Guajajara, foi concedido irregularmente, mediante fraude, com o uso de documentos ideologicamente falsos para comprovação da identidade e da idade do requerente, bem como de certidão de exercício de atividade rural cuja autenticidade não foi confirmada.

35. O conjunto probatório evidencia o nexo causal entre a conduta do ex-servidor Robson Rodrigues da Silva e as irregularidades verificadas na concessão do benefício nº 41/176.163.264-4. A habilitação e a concessão foram processadas sob sua matrícula funcional 2.022.616 (peça 11, item 13), o que o vincula diretamente a cada ato irregular praticado no processo.

36. O ex-servidor, valendo-se de sua posição funcional e do acesso aos sistemas corporativos da Previdência Social, habilitou e concedeu o benefício em favor de Ornilo Praxedes Guajajara sem que procedesse à verificação da autenticidade dos documentos apresentados — os quais se revelaram ideologicamente falsos —, sem a confirmação, pela FUNAI, da autenticidade da Certidão de Exercício de Atividade Rural utilizada como prova do labor rural, e sem que houvesse formalização ou autorização da chefia da agência para a antecipação do atendimento. Não registrou, ademais, qualquer justificativa para o lapso de mais de três meses entre o atendimento e o encerramento do processo concessório.

37. Esse encadeamento de omissões e atos comissivos resultou no pagamento indevido do benefício no período de 2/1/2018 a 29/10/2020, ocasionando prejuízo aos cofres do INSS no valor original de R$ 38.611,02.

38. O Relatório do Tomador de Contas (peça 34, item 8.1) ratifica que as irregularidades cometidas pelo ex-servidor consistiram em conceder benefício previdenciário 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.

39. A Comissão do PAD, após apreciação das peças defensivas pertinentes ao indiciado, emitiu Relatório Final em 15/6/2023 (peça 7) concluindo que as circunstâncias e provas apresentadas nos autos demonstram nexo de causalidade entre a autoria e a materialidade do feito, suficiente para ensejar a aplicação da penalidade de demissão, com amparo no art. 132 da Lei nº 8.112/1990.

40. O PAD nº 35014.089691/2021-41 foi submetido à apreciação da Corregedoria-Geral do INSS que, após analisar as peças de defesa, os aspectos formais e a conduta do agente público indiciado, manifestou-se de acordo com as conclusões da Comissão Processante, mediante o Parecer Opinativo nº 41/2023/SAJ-CORRJ/CORREJ-CORREG/CORREG-INSS (peça 8).

41. Em seguida, o processo foi submetido à apreciação da Advocacia-Geral da União que, após examinar as peças de defesa e os aspectos formais do processo, manifestou-se pelo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81280789.

Parecer nº 00075/2023/ENC.PESSOAL/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU igualmente favorável à demissão (peça 9).

42. O referido Parecer foi validado pelo Presidente do INSS, com a emissão da Portaria nº 173, de 6/11/2023, publicada no Diário Oficial da União nº 211, de 7/11/2023 (peça 10), que determinou a demissão do servidor Robson Rodrigues da Silva.

43. No que se refere à responsabilidade do beneficiário Ornilo Praxedes Guajajara na prática da fraude, o Relatório de TCE (peça 34, item 8.2) conclui pela sua exclusão do rol de responsáveis, tendo em vista a ausência de evidências que comprovem conluio com o ex-servidor ou conduta dolosa de sua parte nas irregularidades apuradas nos autos, em consonância com o entendimento majoritário do TCU sobre a matéria.

(...)'

12. Diante do exame realizado, foi proposta a adoção das seguintes medidas processuais:

'(...) **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

a) realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, 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 a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:

Débito relacionado somente ao responsável Robson Rodrigues da Silva (CPF: 012.817.643-10), na condição de gestor dos recursos.

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).

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 e 27.

Normas infringidas: Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, Regulamento de Benefícios da Previdência Social aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, Instrução Normativa nº 77 /PRE/INSS, de 21 de janeiro de 2015 e Orientação Interna nº 170 /INSS/DIRBEN, de 28 de junho de 2007.

Cofre credor: Superintendência Estadual do INSS - São Luís/MA - INSS/MPS.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 17/2/2026: R$ 55.697,06.

Conduta: conceder benefício de Aposentadoria por Idade Rural NB: 41/176.163.264-4, de titularidade de Ornilo Praxedes Guajajara, sem suporte em documentos idôneos, antecipando o atendimento do requerente sem autorização da chefia da agência e sem formalização no processo concessório; deixando de verificar a autenticidade dos documentos pessoais apresentados — Carteira de Identidade, CPF, Título de Eleitor e certidão de nascimento, todos emitidos poucos meses antes da concessão e revelados ideologicamente falsos —; concedendo o benefício com base em certidão de exercício de atividade rural emitida pela FUNAI cuja autenticidade não foi confirmada pelo órgão competente; e não registrando qualquer justificativa para o lapso de mais de três meses entre o atendimento e o encerramento do processo concessório, tudo isso sob a matrícula funcional 2.022.616.

Nexo de causalidade: a ausência de verificação da autenticidade dos documentos de identificação e da certidão de atividade rural, somada à antecipação irregular do atendimento e à omissão quanto ao intervalo injustificado entre o atendimento e o encerramento do processo, permitiu a concessão do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81280789.

benefício de Aposentadoria por Idade Rural em favor de pessoa cuja identidade real — Jozeano Gregório Oliveira Guajajara, nascido em 11/6/1970 — não atendia à idade mínima exigida para o benefício na Data de Início do Benefício, resultando no pagamento indevido no período de 2/1/2018 a 29/10/2020 e em dano ao erário no valor original de R$ 38.611,02.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta, dado o encadeamento sistemático de omissões e atos comissivos praticados sob sua matrícula funcional, incluindo a antecipação do atendimento sem autorização e a concessão do benefício sem a verificação de requisitos elementares; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar a autenticidade dos documentos pessoais do requerente, confirmar junto à FUNAI a validade da certidão de exercício de atividade rural, observar os procedimentos de agendamento vigentes e registrar justificativa para o intervalo entre o atendimento e a conclusão do processo.

(...)'

13. Em cumprimento ao pronunciamento da Unidade Técnica (peça 45), foi efetuada a citação do responsável, que, todavia, optou por não apresentar manifestação no prazo fixado.

14. Registre-se que as comunicações processuais enviadas ao responsável apresentam o seguinte detalhamento:

Comunicação: 11849/2026 e 11850/2026 (peças 47 e 48) Data da Expedição: 14/4/2026 e 14/4/2026 Data da Ciência: **30/4/2026** e **30/4/2026** (peças 50 e 51) Observação: Ofício enviado para o endereço residencial do responsável, conforme pesquisa na base de dados da Justiça Eleitoral e do sistema da Receita Federal (peça 46) Data final para apresentação de defesa: 15/5/2026

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

15. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em 'mãos próprias'. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

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

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

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

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

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81280789.

> ‘Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.
>
> O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.
>
> O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples’.

Da revelia do responsável Robson Rodrigues da Silva

18. No caso vertente, a citação do responsável ocorreu em seu endereço residencial, conforme pesquisas de endereço constantes das bases de dados da Justiça Eleitoral e da Receita Federal (peças 47 e 48).

19. Verifica-se que as comunicações ao responsável foram efetivadas com o retorno dos avisos de recebimento lançados às peças 50 e 51, circunstância que, a um só tempo, comprova que o responsável tomou conhecimento dos fatos que lhe são imputados, conferindo-lhe, deste modo, oportunidade para o regular exercício do contraditório e da ampla defesa, como também aperfeiçoa a medida processual adotada por esta Corte, tornando-a juridicamente válida.

20. Superada a análise acerca da validade das notificações, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

21. 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-Plenário, Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler e 2.449/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

22. Como visto, o responsável foi chamado aos autos em virtude da concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência.

23. Ao permanecer silente, o responsável deixou de fazer prova da regularidade de sua conduta, fato que viabilizou o repasse irregular de recursos públicos, ocasionando dano ao erário no valor histórico de R$ 38.611,02.

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

25. No entanto, o responsável não se manifestou na fase interna, embora notificado (peça 34, item 22.1), não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

26. 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 do 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 2.064/2011-1ª Câmara, Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-1ª Câmara, Min. Weber de Oliveira; 4.072/2010-1ª Câmara, Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-1ª Câmara, Min. Marcos Bemquerer; e 731/2008-Plenário, Min. Aroldo Cedraz).

27. Diante dessas considerações, o responsável Robson Rodrigues da Silva deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo ter suas contas julgadas irregulares, com a consequente condenação ao pagamento do débito apurado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81280789.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

28. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os arts. 20 ao 30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

29. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).

30. Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2.012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

31. No caso concreto, a conduta atribuída ao responsável não pode ser qualificada como simples equívoco escusável decorrente da complexidade da atividade administrativa. A concessão fraudulenta de benefícios previdenciários evidencia grave inobservância dos deveres de diligência, cautela e verificação que constituem pressupostos elementares da atuação funcional.

32. Trata-se de situação que poderia ser percebida e evitada mediante atenção ordinária do agente público, enquadrando-se, portanto, no conceito de erro grosseiro consagrado pelo Tribunal de Contas da União, segundo o qual responde o responsável cuja atuação revele nível de diligência inferior ao ordinariamente exigido para o exercício da função (Acórdão 591/2025-TCU-Plenário, Min. Aroldo Cedraz).

CONCLUSÃO

33. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que Robson Rodrigues da Silva, regularmente chamado aos autos, permaneceu silente, em virtude do que deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

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

35. Verifica-se também que não houve a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva no caso vertente, conforme análise já realizada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar revel o responsável Robson Rodrigues da Silva (CPF: 012.817.643-10), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81280789.

b) julgar irregulares as contas de Robson Rodrigues da Silva (CPF: 012.817.643-10), nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b', 'c' e 'd', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos II, III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprovem, 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.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/6/2019	0,66
27/4/2018	954,00
28/8/2020	975,04
30/1/2020	0,66
29/11/2018	477,00
2/1/2018	937,00
28/11/2019	0,96
29/9/2020	975,04
30/10/2019	940,34
30/1/2020	981,34
28/2/2018	954,00
30/5/2019	0,66
27/9/2018	954,00
29/4/2019	0,66
28/11/2019	940,34
28/5/2020	975,04
5/2/2019	0,46
30/7/2018	954,00
28/11/2019	499,00
27/9/2019	940,34
28/3/2019	0,66
30/7/2019	940,34
28/3/2018	954,00
12/3/2020	975,04
28/3/2019	940,34
30/10/2019	0,66
30/3/2020	975,04
28/5/2020	522,50
27/6/2019	940,34
27/2/2019	0,66
30/7/2020	975,04
27/12/2019	0,66
12/3/2020	0,96
29/6/2020	975,04
30/1/2018	954,00
30/5/2019	940,34
29/5/2018	954,00
27/9/2019	0,66
2/1/2018	2.842,23
29/8/2019	940,34
30/8/2018	477,00
29/11/2018	0,44
30/7/2019	0,66
30/4/2020	522,50
29/10/2020	975,04
30/8/2018	954,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81280789.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/6/2018	954,00
27/2/2019	940,34
5/2/2019	0,46
29/8/2019	0,66
29/4/2019	940,34
2/1/2018	0,44
2/1/2018	7,00
27/12/2019	940,34
5/2/2019	953,54
29/11/2018	954,00
5/2/2019	909,54
29/8/2019	499,00
30/4/2020	975,04
30/3/2020	0,96
2/1/2018	312,33

c) aplicar ao responsável Robson Rodrigues da Silva (CPF: 012.817.643-10) 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 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (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 o 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;

f) considerar graves as infrações cometidas por Robson Rodrigues da Silva (CPF: 012.817.643-10) e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno;

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

h) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal".

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81280789.

VOTO

Em exame, tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão da habilitação e concessão irregular de benefício de aposentadoria por idade rural[1] sem o preenchimento dos requisitos estabelecidos na Lei 8.213/1991.

2. A concessão integra o conjunto de cinco benefícios examinados no processo administrativo disciplinar 35014.089691/2021-41, instaurado pelo INSS para apurar a conduta de Robson Rodrigues da Silva, então técnico do seguro social lotado na agência da previdência social de Arame/MA, o qual resultou em sua demissão[2].

3. Após a fase interna, na qual o responsável foi notificado, mas não apresentou defesa capaz de elidir a irregularidade, o processo foi encaminhado a este Tribunal, onde se procedeu à citação do responsável[3] para que se defendesse ou recolhesse o débito que lhe foi imputado.

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), em sua instrução de mérito[4], propôs o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com a condenação ao pagamento do débito apurado, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da mesma lei. O Ministério Público de Contas concordou com a proposta da AudTCE[5].

5. Quanto à ocorrência do dano, manifesto minha concordância com as conclusões da AudTCE, com as quais converge o Ministério Público de Contas, e incorporo seus pareceres às minhas razões de decidir.

6. Devidamente citado, o responsável Robson Rodrigues da Silva não apresentou alegações de defesa nem recolheu o débito, operando-se, portanto, a revelia[6]o que autoriza o regular prosseguimento deste processo[7].

7. Ademais, não foram encontrados no processo elementos que pudessem atestar a boa-fé do responsável, nem elidir sua responsabilidade pela irregularidade constatada. Da mesma forma, não ocorreu a prescrição das pretensões persecutórias desta Corte, seja principal ou intercorrente, considerando o termo inicial da contagem[8] e os marcos interruptivos previstos na Resolução 344/2022.

8. Por fim, rejeito a proposta de aplicação da sanção de inabilitação. Robson Rodrigues da Silva figura em dezessete tomadas de contas especiais autuadas neste Tribunal em 2025[9]. O responsável já foi inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos, com fundamento no art. 60 da Lei

---

[1] NB: 41/176.163.264-4, de titularidade de Ornilo Praxedes Guajajara.
2 A demissão foi oficializada por meio da Portaria 173, rde 6/11/2023, do presidente do INSS.
[3] Peças 45-48, 50 e 51.
[4] Peça 53.
[5] Parecer do subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado (peça 56).
[6] Nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
[7] Nos processos deste Tribunal, 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. Por isso, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.
[8] Em 29/10/2020.
[9] Relativas a benefícios irregularmente concedidos apurados nos processos administrativos disciplinares 35014.073023/2020-11, no âmbito da gerência executiva do INSS em Imperatriz/MA, e 35014.089691/2021-41, no âmbito da superintendência estadual do INSS em São Luís/MA.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81280790.

8.443/1992, por meio do acórdão 2764/2026-Plenário[10], por fatos e condutas similares relativos ao mesmo esquema de fraudes.

Ante o exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de novembro de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

[10] Relator ministro Benjamin Zymler.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81280790.

ACÓRDÃO Nº 5771/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 016.033/2025-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Robson Rodrigues da Silva (012.817.643-10).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Superintendência Estadual do INSS – São Luís/MA.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em razão da concessão irregular de benefício previdenciário;

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

9.1. julgar irregulares as contas de Robson Rodrigues da Silva, com base nos arts. 1º, I, 16, III, "b", "c", "d", e 19 da Lei 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das respectivas datas até a 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 Regimento Interno), o recolhimento da quantia devida ao Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
2/1/2018	937,00
2/1/2018	2.842,23
2/1/2018	0,44
2/1/2018	7,00
2/1/2018	312,33
30/1/2018	954,00
28/2/2018	954,00
28/3/2018	954,00
27/4/2018	954,00
29/5/2018	954,00
28/6/2018	954,00
30/7/2018	954,00
30/8/2018	477,00
30/8/2018	954,00
27/9/2018	954,00
29/11/2018	477,00
29/11/2018	0,44
29/11/2018	954,00
5/2/2019	0,46
5/2/2019	0,46
5/2/2019	953,54
5/2/2019	909,54
27/2/2019	0,66
27/2/2019	940,34
28/3/2019	0,66

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81280794.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/3/2019	940,34
29/4/2019	0,66
29/4/2019	940,34
30/5/2019	0,66
30/5/2019	940,34
27/6/2019	0,66
27/6/2019	940,34
30/7/2019	940,34
30/7/2019	0,66
29/8/2019	940,34
29/8/2019	0,66
29/8/2019	499,00
27/9/2019	940,34
27/9/2019	0,66
30/10/2019	940,34
30/10/2019	0,66
28/11/2019	0,96
28/11/2019	940,34
28/11/2019	499,00
27/12/2019	0,66
27/12/2019	940,34
30/1/2020	0,66
30/1/2020	981,34
12/3/2020	975,04
12/3/2020	0,96
30/3/2020	975,04
30/3/2020	0,96
30/4/2020	522,50
30/4/2020	975,04
28/5/2020	975,04
28/5/2020	522,50
29/6/2020	975,04
30/7/2020	975,04
28/8/2020	975,04
29/9/2020	975,04
29/10/2020	975,04

9.2. aplicar ao responsável Robson Rodrigues da Silva a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 56.000,00 (cinquenta e seis mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, III, "a", do Regimento Interno) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.4. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão):

9.4.1. ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81280794.

9.4.2. à Procuradoria da República no estado do Maranhão (art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992), esclarecendo que os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte têm acesso às peças deste processo de forma eletrônica e automática, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal (art. 62, § 1º, da Resolução TCU 259/2014).

10. Ata n° 38/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 3/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5771-38/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81280794.