GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC-024.707/2025-2
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular do benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.526.020-4, de titularidade do Sr. Sebastião de Freitas Borges.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 51):

"**HISTÓRICO**

2. Em 28/7/2025, 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 1973/2025.

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. A apuração desta tomada de contas especial teve origem a partir da Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81326722.

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS; e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Sebastião de Freitas Borges (NB 42/201.526.020-4) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. Excluídos os períodos irregulares, o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito ao benefício que lhe foi concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável.

6. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Sebastião de Freitas Borges não foi arrolado como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa do segurado na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 29, p. 4), a apuração administrativa limitou-se a constatar que o beneficiário não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ele praticada no momento do requerimento.

7. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da ausência de provas que indiquem a participação consciente do beneficiário na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

9. No relatório da TCE (peça 29), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 68.375,28, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 12/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 33), 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 35 e 36).

11. Em 15/12/2025, 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81326722.

determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 36).

12. Na instrução inicial (peça 42), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

12.1. **Irregularidade**: concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Sebastião de Freitas Borges (NB 42/201.526.020-4) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria 'contribuinte individual' diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 17 e 18.

12.1.2. Normas infringidas: arts. 52 a 56 da Lei 8.213/1991; arts. 56, 60 e 62 do Decreto 3.048/1999; arts. 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

12.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	3.651,09
6/8/2021	0,77
8/9/2021	3.651,09
21/7/2021	392,22
6/8/2021	3.651,09
21/7/2021	3.651,09
9/8/2021	1.447,88
7/10/2021	3.651,09
7/12/2021	3.651,09
9/8/2021	1.000,66
7/1/2022	3.651,09
21/7/2021	25.381,46
9/8/2021	14.594,66

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

12.2.2.1. **Conduta**: conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/201.526.020-4) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

12.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que o segurado tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.

12.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado nos autos; é razoável supor que a responsável tinha plena consciência da ilicitude de sua conduta, uma vez que se valeu do cargo e de acesso privilegiado aos sistemas do INSS para homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81326722.

da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.

13. Encaminhamento: citação.

14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 43), foi efetuada citação da responsável nos moldes abaixo:

a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Comunicação: Ofício 17037/2026 – Seproc (peça 46) Data da Expedição: 21/5/2026 Data da Ciência: **29/5/2026** (peça 49) Nome Recebedor: Salmir Oliveira Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 44). Fim do prazo para a defesa: 15/6/2026
Comunicação: Ofício 17038/2026 – Seproc (peça 47) Data da Expedição: 21/5/2026 Data da Ciência: **26/5/2026** (peça 48) Nome Recebedor: Renata Souza Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 44). Fim do prazo para a defesa: 10/6/2026

15. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 50), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

16. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

17. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação da responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II, e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 7/1/2022 e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

17.1. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

Valor de Constituição da TCE

18. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 é de R$ 79.192,47, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com os débitos 1988/2025, 1972/2025, 1974/2025, 1975/2025, 1982/2025, 1983/2025, 1984/2025, 1986/2025, 1976/2025, 1977/2025, 1978/2025, 1979/2025 e 1985/2025, da mesma responsável, cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

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

20. Sobre a prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81326722.

Câmara (Relator Ministro Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional e afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução/TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

21. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução/TCU 344/2022.

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

23. Verificam-se nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução/TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
1	7/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 28, p. 1)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	20/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 28-30)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
3	16/12/2022	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
4	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 29)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
5	12/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 33)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

24. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que **não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente**.

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

(...)

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

28. Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção ‘Histórico’, pode-se concluir

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81326722.

pela validade das comunicações 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 foi afirmada a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'Aviso de Recebimento (AR)' no endereço do destinatário.

29. No caso vertente, a citação da responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistema custodiado pelo TCU (peça 44). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada [peças 48 e 49].

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

31. 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'.

32. 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 na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, o que levou a instrução preliminar (peça 42) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme a seguir:

33. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Sebastião de Freitas Borges (NB 42/201.526.020-4), sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. Excluídos os períodos irregulares, o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito ao benefício que lhe foi concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81326722.

a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada pela Comissão de PAD por meio de relatório à peça 8, parecer técnico opinativo (peça 9) e parecer jurídico (peça 10), tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 11). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. 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 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

38. Dessa forma, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas contas serem julgadas irregulares, condenando-a ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

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

39. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, 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 artigos 20 a 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81326722.

aplicam sanções aos responsáveis.

40. No caso em tela, a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constitui ilícito de alta gravidade, praticado mediante dolo, o que justifica a inabilitação da responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/1992).”

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono e no essencial, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 51, p. 17-19; 52 e 53):

3.1. considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

3.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, condenando-a 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-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 (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	3.651,09
6/8/2021	0,77
8/9/2021	3.651,09
21/7/2021	392,22
6/8/2021	3.651,09
21/7/2021	3.651,09
9/8/2021	1.447,88
7/10/2021	3.651,09
7/12/2021	3.651,09
9/8/2021	1.000,66
7/1/2022	3.651,09
21/7/2021	25.381,46
9/8/2021	14.594,66

3.3. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

3.4. 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;

3.5. 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/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas;

3.6. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

3.7. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE (peça 54).

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81326722.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.526.020-4, de titularidade do Sr. Sebastião de Freitas Borges.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo original foi quantificado em R$ 68.375,28 e a responsabilidade, atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 29).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar o beneficiário, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-lo no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de aposentadoria a Sebastião de Freitas Borges.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Aviso de Recebimento insertos às peças 48 e 49, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito e com a aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992, além da imputação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja cerca de R$ 79 mil, atualizado até 1º/01/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza com os demais débitos indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retro citado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-38 (peça 8), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81326724.

Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício ao Sr. Sebastião de Freitas Borges, com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 11).

16. Insta destacar que, de acordo com a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 10, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 10, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Acrescento que este Tribunal já aplicou a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza, em razão de irregularidades similares, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação "Passa Régua", a exemplo dos seguintes Acórdãos do Plenário: 2.281/2026, 2.353/2026, 2.384/2026, 2.392/2026, 2.400/2026, 2.670/2026 e 2.678/2026, todos de minha relatoria.

21. Dessa forma, em que pese considerar grave a concessão irregular de benefício previdenciário, por configurar violação às regras legais e aos princípios da administração pública, deixo de propor a aplicação dessa sanção nestes autos.

22. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão do Sr. Sebastião de Freitas Borges, na condição de segurado, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

23. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de novembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81326724.

ACÓRDÃO Nº 5425/2026 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 024.707/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	3.651,09
6/8/2021	0,77
8/9/2021	3.651,09
21/7/2021	392,22
6/8/2021	3.651,09
21/7/2021	3.651,09
9/8/2021	1.447,88
7/10/2021	3.651,09
7/12/2021	3.651,09
9/8/2021	1.000,66
7/1/2022	3.651,09
21/7/2021	25.381,46
9/8/2021	14.594,66

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81326726.

monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, com base no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992; e

9.5. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 39/2026 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 10/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5425-39/26-2.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (Presidente), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
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 81326726.