GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 009.187/2025-1.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Palmas/TO.
Responsável: Gesimário de França Carvalho (265.596.761-53).
Representação legal: Jander Araújo Rodrigues (5574/OAB-TO), representando Gesimário de França Carvalho.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 69), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 70-71) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 72):

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Gesimário de França Carvalho, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 21/146.993.594-2, de titularidade da segurada Rayanne Milhomem dos Santos.

HISTÓRICO

2. Em 25/10/2024, 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 2583/2024.

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:

> 'Os documentos apresentados para a concessão, não eram condizentes com a verdade dos fatos, tendo em vista a não comprovação de condição rurícola do (a) instituidor (a) da pensão.'

4. O ex-servidor Gesimário de França Carvalho, na condição de habilitador e concessor, concedeu o benefício de pensão por morte rural (NB 21/146.993.594-2) sem a devida comprovação do exercício de atividade rural do instituidor, utilizando documentos com indícios de falsidade, rasuras e ausência de início de prova material contemporânea (peças 12, p. 12-13, e 15, p. 2). O processo foi identificado no âmbito da Operação Andjey, deflagrada pela Polícia Federal, que apurou fraudes sistemáticas na concessão de benefícios rurais, com adulteração de documentos por advogados e funcionários, e posterior concessão pelo servidor (peças 10, p. 2-3, e 12, p. 2-3).

5. O Relatório do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Processo Administrativo Disciplinar 35069.000143/2016-87 confirmaram a ausência de comprovação da qualidade de segurado especial, bem como a atuação dolosa do servidor, que privilegiava requerentes indicados por determinados escritórios de advocacia (peças 12, p. 29-47; 13, p. 2-4, e 15, p. 2-3).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

6. Não foi comprovada participação dolosa ou culposa da beneficiária Rayanne Milhomem dos Santos, razão pela qual não foi incluída como responsável nesta tomada de contas especial. Conforme detalhado no relatório do Tomador de Contas, as apurações evidenciaram que os documentos utilizados para a concessão do benefício foram adulterados à revelia da beneficiária, sendo organizados e apresentados por terceiros, sem que houvesse prova de conluio ou de que a beneficiária tivesse conhecimento ou participação na fraude. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem excluído beneficiários do rol de responsáveis em processos de contas quando não há evidências concretas de participação ou conluio com os agentes públicos ou intermediários responsáveis pelas irregularidades (peça 45, p. 4-5).

7. 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.

8. No relatório da TCE (peça 44), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 74.939,00, imputando responsabilidade a Gesimário de Franca Carvalho, na condição de gestor dos recursos.

9. Em 11/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 48), 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 49 e 50).

10. Em 30/5/2025, 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 51).

11. Na instrução inicial (peça 55), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

11.1. **Irregularidade:** habilitação e concessão de benefício de pensão por morte sem comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor, mediante aceitação de prova inverídica e documentos adulterados.

11.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37 e 39.

11.1.2. Normas infringidas: arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e arts. 28, §1º, e 62 do Decreto 3.048/1999.

11.2. Débitos relacionados ao responsável Gesimário de Franca Carvalho:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/5/2015	788,00
28/3/2014	724,00
28/1/2011	540,00
29/8/2013	339,00
30/3/2015	788,00
29/4/2014	724,00
29/11/2010	510,00
30/8/2011	272,50
29/6/2015	788,00
28/8/2014	724,00
29/9/2014	724,00
30/7/2014	724,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
30/5/2011	545,00
28/10/2010	510,00
30/7/2013	678,00
28/12/2011	545,00
27/4/2012	622,00
27/3/2013	678,00
6/5/2010	510,00
30/1/2013	678,00
29/11/2010	255,00
30/7/2015	788,00
27/2/2013	678,00
27/11/2014	362,00
6/5/2010	0,05
30/1/2014	724,00
29/8/2013	678,00
26/2/2015	788,00
29/4/2013	678,00
29/12/2014	724,00
27/9/2013	678,00
27/6/2014	724,00
6/5/2010	26.354,00
27/6/2013	678,00
30/8/2010	510,00
11/6/2010	510,00
27/2/2014	724,00
27/12/2012	622,00
28/7/2011	545,00
28/2/2012	622,00
28/6/2012	622,00
30/5/2012	622,00
29/4/2015	788,00
27/9/2012	622,00
6/5/2010	2.105,00
29/7/2010	510,00
30/3/2011	545,00
28/4/2011	545,00
29/1/2015	788,00
30/8/2012	622,00
6/5/2010	4.171,95
29/6/2011	545,00
30/8/2011	545,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/8/2014	362,00
29/5/2013	678,00
27/11/2014	724,00
29/5/2014	724,00
29/9/2010	510,00
29/6/2010	510,00
30/8/2012	311,00
30/8/2010	255,00
30/10/2013	678,00
29/11/2011	272,50
30/10/2014	724,00
25/2/2011	540,00
29/11/2012	622,00
29/3/2012	622,00
29/11/2011	545,00
30/7/2012	622,00
29/12/2010	510,00
30/10/2012	622,00
29/11/2012	311,00
30/1/2012	622,00
28/10/2011	545,00
29/9/2011	545,00

11.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

11.2.2. **Responsável**: Gesimário de Franca Carvalho.

11.2.2.1. **Conduta:** conceder irregularmente benefício previdenciário de pensão por morte, sem a devida verificação da condição de segurado especial rural do instituidor, aceitando documentos com rasuras e informações falsas.

11.2.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para a concessão do benefício previdenciário permitiu que a beneficiária tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

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

12. Encaminhamento: citação.

13. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 56), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Gesimário de Franca Carvalho - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 49414/2025 - Seproc (peça 59)
Data da Expedição: 28/11/2025
Data da Ciência: **11/12/2025** (peças 63 e 65)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 57). Fim do prazo para a defesa: 26/1/2026
Comunicação: Ofício 49415/2025 - Seproc (peça 60) Data da Expedição: 28/11/2025 Data da Ciência: **11/12/2025** (peça 66) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 57). Fim do prazo para a defesa: 26/1/2026
Comunicação: Ofício 49416/2025 - Seproc (peça 58) Data da Expedição: 28/11/2025 Data da Ciência: **11/12/2025** (peça 64) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 57). Fim do prazo para a defesa: 26/1/2026

14. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 68), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

15. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Gesimário de Franca Carvalho apresentou defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

16. 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 do 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 30/7/2015, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

16.1. Gesimário de Franca Carvalho, por meio do Mandado de Notificação Prévia acostado à peça 5, recebido em 11/5/2017.

Valor de Constituição da TCE.

17. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 150.799,51, 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.

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

19. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2.219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

20. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3.246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. 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.

21. 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 4.203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1.980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

22. No caso concreto, 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	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	30/07/2015	Data da concessão do último débito irregular (peça 43)	Art. 4° inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	16/10/2017	Relatório Final de PAD (peça 12)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	19/04/2021	Nota Jurídica 00001/2021/NAP-1-CRIM/ ECOJUD-PRF1/PGF/AGU (peça 22)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição
3	17/12/2024	Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 44)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição

23. Ao analisar os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300 - 4ª Vara Federal Criminal, da Seção Judiciária do Tocantins, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peças 21, 22, p. 1, e 44, p. 3), que trata dos mesmos fatos em exame nesta tomada de contas especial. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o disposto no art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, segundo o qual 'quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente'.

24. No contexto da mencionada ação penal, em 14/1/2016, foi recebida a denúncia contra o responsável, Gesimário de Franca Carvalho, pela prática dos crimes previstos nos artigos 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no artigo 2º, § 4º, II, da Lei 12.850/2013 (peça 21). Quando se verifica que os fatos investigados em um processo de controle externo também foram objeto de denúncia na esfera criminal, configurando concurso de crimes, o prazo para prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do TCU será determinado com base na lei penal, considerando o crime que possui a maior pena prevista (art. 3º da Resolução-TCU 344/2022 - Acórdão 1.163/2024-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).

25. Considerando a pena máxima do crime do § 1º do art. 317, pode-se alcançar um total de doze anos de reclusão. Dessa forma, o prazo prescricional aplicável ao responsável no caso em análise é de dezesseis anos, conforme disposto no art. 109, inciso II, do Código Penal.

26. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

dezesseis anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a prescrição, a partir do marco inicial da contagem do prazo prescricional, em 30/7/2015.

27. 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**.

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

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

Responsável	Processo
Gesimário de Franca Carvalho	009.105/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2590/2024)'] 010.079/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2582/2024)'] 009.108/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2593/2024)'] 009.185/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2575/2024)'] 009.106/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2591/2024)'] 008.940/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2581/2024)'] 010.074/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2574/2024)'] 009.102/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2584/2024)'] 009.186/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

Responsável	Processo
	da TCE no sistema: 2579/2024)’] 009.107/2025-8 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2592/2024)’] 010.065/2025-3 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2573/2024)’] 009.101/2025-0 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2580/2024)’] 010.952/2025-0 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2578/2024)’] 010.084/2025-8 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2586/2024)’] 010.061/2025-8 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2569/2024)’] 009.103/2025-2 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2585/2024)’] 009.104/2025-9 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2588/2024)’] 009.100/2025-3 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2577/2024)’] 008.981/2025-6 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2571/2024)’] 008.980/2025-0 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

Responsável	Processo
	Contas Especial para cobrança de valores PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2570/2024)'] 008.654/2023-9 [TCE, encerrado, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Cobrança de Benefícios Previdenciários concedido irregularmente (nº da TCE no sistema: 2898/2022)'] 008.983/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2587/2024)'] 008.982/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2572/2024)'] 010.052/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas cobrança de valores referentes ao PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2568/2024)'] 008.842/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2576/2024)']

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

EXAME TÉCNICO

Da defesa do responsável Gesimário de Franca Carvalho

30. O responsável Gesimário de Franca Carvalho apresentou defesa, conforme documentos acostados às peças 63 e 67, que passa a ser analisada em seguida.

31. **Argumento 1 (peça 67, p. 2-14): Alegação de ocorrência da prescrição**

31.1. O responsável alega que a tomada de contas especial estaria prescrita, pois houve o decurso de mais de cinco anos entre o último pagamento do benefício reputado irregular, ocorrido em 30/7/2015, e a instauração formal da TCE em 25/10/2024, sem que tenha havido, nesse período, qualquer ato válido e eficaz capaz de interromper a prescrição, nos termos do art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022 e da Lei 9.873/1999. Sustenta que a prescrição quinquenal é aplicável tanto à pretensão punitiva quanto à ressarcitória, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 899 (RE 636.886), e que a ausência de atos interruptivos ou a ocorrência de prescrição intercorrente, diante de períodos superiores a três anos de inércia administrativa, impõe a extinção do feito.

31.2. O responsável reforça que a disciplina da prescrição no âmbito do controle externo constitui garantia material do administrado, vinculada aos princípios constitucionais da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da duração razoável do processo, e que a inobservância desses parâmetros compromete a legitimidade da persecução estatal. Por fim, requer o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, com a consequente extinção do processo e o arquivamento da Tomada de Contas Especial, afastando-se qualquer imposição de sanção ou obrigação de ressarcimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

32. **Análise do argumento 1:**

32.1. Inicialmente, cumpre destacar que, ao contrário do que sustenta a defesa, o caso concreto não se submete ao prazo prescricional quinquenal ordinário previsto no art. 2º da Resolução-TCU 344/2022. Isso porque, conforme verificado nos autos, há ação penal em curso (Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300 - 4ª Vara Federal Criminal, Seção Judiciária do Tocantins, Tribunal Regional Federal da 1ª Região), que trata dos mesmos fatos objeto desta tomada de contas especial (peças 21, 22, p. 1, e 44, p. 3).

32.2. Nessa hipótese, aplica-se o disposto no art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, segundo o qual, 'quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente'. Tal entendimento é reiterado pela jurisprudência desta Corte de Contas, como no Acórdão 1.163/2024-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que estabelece que, havendo concurso de crimes e recebimento de denúncia criminal, o prazo prescricional das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do TCU será determinado com base na lei penal, considerando o crime de maior pena prevista.

32.3. No caso concreto, a denúncia criminal foi recebida em 14/1/2016, imputando ao responsável a prática dos crimes previstos nos artigos 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no artigo 2º, § 4º, II, da Lei 12.850/2013 (peça 21). Considerando a pena máxima do crime do § 1º do art. 317 do Código Penal, pode-se alcançar um total de doze anos de reclusão. Assim, o prazo prescricional aplicável é de dezesseis anos, nos termos do art. 109, inciso II, do Código Penal.

32.4. No que se refere à prescrição intercorrente, aplica-se igualmente o prazo penal, nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, sempre que houver recebimento de denúncia criminal sobre os mesmos fatos, de modo que tanto a prescrição ordinária quanto a intercorrente devem observar o regime prescricional da lei penal. Esse entendimento é pacífico na jurisprudência desta Corte, a exemplo do que foi assentado nos Acórdãos 1.467/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), 3.410/2024-TCU-Segunda Câmara (rel. Min. Antonio Anastasia) e 804/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), os quais reforçam que, na hipótese de concurso entre apuração administrativa e persecução penal, o prazo prescricional penal incide integralmente sobre a prescrição intercorrente no âmbito do controle externo.

32.5. Assim, no tocante à prescrição intercorrente, igualmente não assiste razão à defesa. Os autos demonstram tramitação regular do processo, com a prática de atos instrutórios e administrativos relevantes, sem paralisação superior a dezesseis anos em qualquer fase desta tomada de contas especial.

32.6. Portanto, no caso desta TCE, a contagem do prazo prescricional deve observar a legislação penal, como já consolidado na jurisprudência deste Tribunal. A existência de ação penal em curso afasta a aplicação automática da prescrição quinquenal ordinária, devendo ser observado o prazo prescricional penal, que, como já demonstrado, não se encontra exaurido. Assim, resta evidenciado que não há prescrição, seja ordinária, seja intercorrente, a ser reconhecida no presente caso, razão pela qual o argumento do responsável deve ser rejeitado.

33. **Argumento 2 (peça 67, p. 14-19): Alegação de ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável**

33.1. O responsável alega que não agiu com dolo, má-fé, enriquecimento ilícito, conluio ou participação em fraude, sustentando que sua atuação se deu no exercício regular de suas atribuições, com base nos documentos apresentados pelos requerentes e nos sistemas oficiais disponíveis à época. Argumenta que não há nos autos qualquer elemento concreto que comprove intenção deliberada de causar dano ao erário, obtenção de vantagem pessoal, participação em esquema fraudulento ou falsificação de documentos, ressaltando que eventuais falhas na análise documental ou insuficiências procedimentais configurariam, quando muito, irregularidade administrativa, jamais conduta dolosa.

33.2. O responsável também destaca que a responsabilização pessoal exige prova robusta e individualizada de dolo ou erro grosseiro, conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

Direito Brasileiro (Lindb), e que a imputação de débito não pode se basear em presunções genéricas ou em juízo retrospectivo sobre a suficiência da prova apresentada. Defende que a ausência de demonstração de vantagem pessoal, conluio, fraude estruturada ou desvio intencional de finalidade afasta a possibilidade de responsabilização subjetiva, sendo vedada a responsabilização objetiva do agente público no âmbito do controle externo.

34. **Análise do argumento 2:**

34.1. A alegação de ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável não merece acolhida. Conforme apurado nos autos, a concessão do benefício de pensão por morte rural (NB 21/146.993.594-2) apurado nesta TCE foi realizada mediante a aceitação e homologação de documentação inidônea, com informações falsas ou adulteradas quanto à profissão do instituidor, em desconformidade com os registros oficiais dos cartórios e sem existência de prova material contemporânea e idônea (peça 15, p. 1-3; peça 17, p. 1-2; peça 44, p. 2-3). O responsável, na qualidade de servidor do INSS à época dos fatos, detinha o dever funcional de analisar criteriosamente a documentação apresentada, zelar pela legalidade dos atos administrativos e adotar as cautelas necessárias para evitar a concessão indevida do benefício.

34.2. Os elementos constantes dos autos evidenciam que a conduta do responsável não se limitou a mero erro formal ou falha procedimental, mas sim à homologação de documentos com indícios claros de falsidade, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação Andjey (peça 18, p. 1-6; peça 19, p. 1-5; peça 22, p. 1-2). A materialidade e o nexo de causalidade entre a atuação do responsável e o dano ao erário restaram devidamente comprovados em auditoria, inquérito policial, processo disciplinar e tomada de contas especial (peça 44, p. 2-3; peça 39, p. 2-3).

34.3. Ademais, a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que a responsabilização do agente público, em casos de concessão irregular de benefícios previdenciários, prescinde da demonstração de enriquecimento ilícito ou vantagem pessoal, bastando a comprovação de conduta dolosa ou, ao menos, de culpa grave, caracterizada pela inobservância dos deveres funcionais e pela adoção de procedimentos incompatíveis com a legalidade e a moralidade administrativa. No caso concreto, a homologação de documentos manifestamente inidôneos e a ausência de diligência para a verificação da regularidade da documentação apresentada evidenciam, no mínimo, culpa grave do responsável, suficiente para ensejar a imputação do débito e a responsabilização no âmbito do controle externo.

34.4. A responsabilidade dos gestores perante Corte de Contas possui natureza subjetiva e decorre de conduta, seja por ação ou omissão, praticada pelo agente de forma dolosa ou culposa, que resulte na violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos federais ou ainda aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízo aos cofres públicos (Acórdãos 6.479/2014-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Min. Marcos Bemquerer e 1.512/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Min. Bruno Dantas).

34.5. Destarte, como se observa, as alegações de defesa do responsável não merecem prosperar, considerando ter restado caracterizada a conduta, no mínimo, culposa do ex-servidor do INSS, em virtude da qual concretizaram-se prejuízos para a Administração, mesmo que se comprove ausência de dolo, má-fé ou locupletamento, o que não ficou demonstrado nos autos, não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa, impondo-se ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz à presunção de culpa.

34.6. A apuração de responsabilidade nas matérias submetidas à apreciação desta Corte de Contas não se vincula à indicação de conduta dolosa do agente, pois nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, impõe-se ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz à presunção de culpa, cabendo aos gestores demonstrar, por meio da competente prestação de contas, que o patrimônio público foi administrado com estrita observância dos dispositivos legais e regulamentares pertinentes.

34.7. Nos presentes autos restou evidenciado que a conduta do responsável, Gesimário de França

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

Carvalho, extrapolou o mero erro formal ou a falha procedimental, caracterizando, no mínimo, culpa grave, senão dolo, na concessão do benefício de pensão por morte rural. O responsável era detentor do dever funcional de analisar de forma diligente a documentação apresentada pelos interessados, especialmente diante de indícios claros de falsidade e divergência entre os documentos apresentados e os registros oficiais dos cartórios, que apontavam a profissão da instituidora como 'do lar' e não 'trabalhadora rural' (peça 15, p. 1-3; peça 17, p. 1-2). Ainda assim, o responsável procedeu à homologação e deferimento do benefício, sem adotar as cautelas mínimas exigidas para a verificação da regularidade da documentação, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação Andjey (peça 18, p. 1-6; peça 19, p. 1-5; peça 22, p. 1-2).

34.8. Tal conduta revela, no mínimo, grave negligência e inobservância dos deveres de zelo, legalidade e moralidade administrativa, configurando culpa grave, pois o ex-agente público deixou de adotar providências necessárias para evitar a concessão indevida do benefício, mesmo diante de sinais evidentes de irregularidade. Ademais, a reiteração do modus operandi, a ausência de diligência para sanar as inconsistências documentais e a homologação de documentos manifestamente inidôneos reforçam a existência de elemento subjetivo suficiente para a responsabilização, nos termos da jurisprudência consolidada desta Corte de Contas. Assim, a conduta do responsável não pode ser qualificada como mero equívoco administrativo, mas sim como violação grave dos deveres funcionais, apta a ensejar a imputação do débito e a responsabilização perante este Tribunal (peça 15, p. 1-3; peça 17, p. 1-2; peça 18, p. 1-6; peça 19, p. 1-5; peça 22, p. 1-2; peça 44, p. 2-3).

34.9. Portanto, não assiste razão ao responsável ao sustentar a ausência de dolo ou má-fé, uma vez que os fatos apurados demonstram conduta incompatível com os deveres do cargo e diretamente vinculada ao prejuízo causado ao erário, razão pela qual deve ser mantida a responsabilização e a imputação do débito. Também, cabe salientar, apenas a título de esclarecimento, que a má-fé e o dolo podem configurar agravantes em relação à apuração da responsabilidade por eventual dano causado aos cofres públicos, motivo por que esses elementos subjetivos devem ser sopesados na dosimetria de eventual multa a ser aplicada por esta Corte de Contas.

34.10. No presente caso, a responsabilidade recaiu exclusivamente sobre Gesimário de França Carvalho porque foi ele quem, na condição de servidor habilitador e concessor à época dos fatos, detinha o dever funcional de impedir a concessão indevida, sendo sua conduta omissiva ou comissiva o fator determinante para o dano ao erário. Assim, a imputação de responsabilidade ao agente público encontra respaldo não apenas nos fatos apurados, mas também no regime jurídico aplicável à função pública, que exige do servidor diligência, zelo e observância estrita à legalidade (peça 15, p. 1-3; peça 39, p. 3-4; peça 44, p. 3-4).

34.11. Não assiste razão ao argumento de que a fundamentação da citação teria se limitado a imputações genéricas, sem individualização da conduta do responsável. Ao contrário, os autos evidenciam que a conduta de Gesimário de França Carvalho foi detalhadamente descrita e individualizada ao longo de todo o processo, tanto na fase administrativa quanto na tomada de contas especial. Consta dos relatórios de auditoria, do Monitoramento Operacional de Benefícios, do processo disciplinar e dos próprios registros do sistema corporativo do INSS que o responsável atuou em todas as etapas do processamento, análise, homologação e concessão do benefício NB 21/146.993.594-2, sendo o único servidor a praticar os atos decisórios que resultaram na concessão irregular (peça 15, p. 1-3; peça 25, p. 1-2; peça 44, p. 2-3; peça 39, p. 2-3).

34.12. A conduta reprovável do responsável foi individualizada não apenas pela sua atuação direta e exclusiva na análise e deferimento do benefício, mas também pela omissão em adotar as cautelas mínimas exigidas diante de indícios claros de falsidade e divergência entre os documentos apresentados e os registros oficiais dos cartórios. O elemento subjetivo, no mínimo de culpa grave, está evidenciado pela ausência de diligência e pela homologação de documentação manifestamente inidônea, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação Andjey (peça 18, p. 1-6; peça 19, p. 1-5). O nexo causal entre a conduta do agente e o dano ao erário foi igualmente demonstrado, pois foi a atuação do responsável que permitiu a concessão indevida do benefício e o consequente prejuízo aos cofres públicos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

34.13. Assim, a responsabilização não decorre de mera presunção objetiva vinculada ao cargo, tampouco de constatação genérica de irregularidade, mas sim de conduta concreta, específica e individualizada, devidamente comprovada nos autos, em consonância com o regime jurídico da tomada de contas especial e com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas (peça 44, p. 2-3; peça 39, p. 2-3; peça 15, p. 1-3). Portanto, não assiste razão ao responsável, uma vez que os fatos apurados demonstram conduta incompatível com os deveres do cargo e diretamente vinculada ao prejuízo causado ao erário, razão pela qual deve ser mantida a responsabilização e a imputação do débito.

35. **Argumento 3 (peça p. 67, p. 19-24): Alegação de ausência dos requisitos legais para a instauração da tomada de contas especial**

35.1. O responsável alega que a tomada de contas especial foi instaurada sem a observância dos pressupostos legais e normativos exigidos, como a demonstração clara e objetiva da ocorrência de dano ao erário, a identificação do responsável, o nexo de causalidade entre a conduta e o prejuízo, e o esgotamento das medidas administrativas ordinárias. Sustenta que a instauração da TCE se baseou essencialmente em conclusões de processo disciplinar, sem reconstrução técnico-financeira do dano e sem comprovação de que as medidas administrativas preliminares foram ineficazes, utilizando-se a TCE como instrumento primário de cobrança, em desacordo com o caráter subsidiário previsto na legislação e na jurisprudência do TCU.

35.2. O responsável argumenta ainda que a imputação de responsabilidade foi feita de forma genérica, sem individualização da conduta e sem demonstração do nexo causal específico, o que compromete a validade do procedimento. Defende que, diante da ausência desses requisitos essenciais, a instauração da TCE é inválida e deve ser arquivada, pois não se pode admitir a responsabilização sem a devida demonstração dos elementos mínimos exigidos pelo regime jurídico do controle externo.

36. **Análise do argumento 3:**

36.1. Não merece acolhida a alegação de ausência dos pressupostos legais para a instauração da TCE no presente caso. Conforme se depreende dos autos, todos os requisitos normativos e procedimentais foram devidamente observados pela Administração. Inicialmente, a instauração da TCE foi precedida de apuração no âmbito do INSS, com a identificação do dano ao erário decorrente da concessão irregular do benefício NB 21/146.993.594-2, a individualização do responsável - Gesimário de França Carvalho - e a quantificação precisa do prejuízo, conforme demonstrado nos relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios, nos registros de auditoria, nos processos disciplinares correlatos e nos relatórios do Tomador de Contas Especial (peça 15, p. 1-3; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2-3; peça 43; peça 44, p. 2-3, peças 54-55).

36.2. Ademais, a individualização da conduta e o nexo de causalidade entre a atuação do responsável e o dano foram amplamente demonstrados, não havendo que se falar em imputação genérica ou automática. O responsável foi devidamente notificado, teve assegurado o contraditório e a ampla defesa na fase interna, e não apresentou elementos capazes de elidir a irregularidade ou de comprovar o ressarcimento do débito, o que legitima o encaminhamento do feito à fase de controle externo (peça 39, p. 7-8; peça 43; peça 44, p. 7-8; peça 45, p. 7-8; peças 54-55). Não há, portanto, qualquer vício de origem ou ausência de pressupostos, tendo sido observados os trâmites previstos na Lei 8.443/1992, no Regimento Interno do TCU e nas instruções normativas aplicáveis.

36.3. Não se aplica ao caso concreto a jurisprudência citada pelo responsável, segundo a qual a ausência de elementos que permitam confirmar a ocorrência de dano ao erário, ou a existência de providências judiciais eficazes para a recuperação do dano, afastaria os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido da tomada de contas especial, impondo o seu arquivamento (Acórdãos citados pelo responsável: 1.122/2011-TCU-Segunda Câmara, Relator Min. Aroldo Cedraz; 2.181/2022-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira).

36.4. No presente caso, a materialidade do dano ao erário encontra-se amplamente comprovada nos autos, com a quantificação precisa do prejuízo decorrente da concessão irregular do benefício NB 21/146.993.594-2, conforme apurado em auditoria, processo disciplinar, relatórios do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

Monitoramento Operacional de Benefícios e tomada de contas especial (peça 15, p. 1-3; peça 34, p. 1-2; peça 39, p. 6; peça 43; peça 44, p. 6; peça 45, p. 6; peças 54-55). Não se trata, portanto, de hipótese em que não há elementos mínimos para a configuração do dano, mas sim de situação em que o prejuízo foi individualizado, atualizado e registrado contabilmente, inclusive com a identificação do responsável.

36.5. Além disso, não há nos autos notícia de que tenha havido provimento judicial eficaz para a recuperação do dano, tampouco de que o débito tenha sido objeto de ação judicial de cobrança, parcelamento, quitação ou inscrição em dívida ativa que tenha resultado em ressarcimento ao erário (peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 5; peça 43; peça 44, p. 5; peça 45, p. 5; peças 54-55). Ao contrário, as informações colhidas junto à Procuradoria Regional Federal e à área técnica do INSS indicam a inexistência de medidas judiciais ou administrativas que tenham resultado na recomposição do patrimônio público, subsistindo, assim, o interesse processual e a necessidade de apuração e cobrança do débito por meio desta tomada de contas especial.

36.6. Ressalte-se que a instauração da TCE, no caso concreto, observou o devido processo legal, com a notificação do responsável, a concessão de prazo para defesa e a adoção de todas as providências administrativas cabíveis, em consonância com a legislação de regência e as instruções normativas aplicáveis. A jurisprudência deste Tribunal não impede a instauração ou o prosseguimento da TCE quando não comprovada a efetiva recuperação do dano por outros meios, especialmente em casos de fraude sistêmica e prejuízo quantificado, como o presente. Ao contrário, a atuação do controle externo é imprescindível para a proteção do erário e a responsabilização dos agentes públicos, não se aplicando, portanto, os precedentes citados pelo responsável à hipótese dos autos.

36.7. Também, cumpre destacar que a instauração da TCE, no contexto de apuração de fraudes previdenciárias, atende ao interesse público de recomposição do erário e de responsabilização dos agentes que, por ação ou omissão, deram causa ao dano, não se confundindo com medidas meramente punitivas ou automáticas. O procedimento adotado no presente caso observou todas as etapas previstas na legislação e foi instruído com farta documentação comprobatória, afastando qualquer alegação de nulidade ou ausência de pressupostos.

36.8. Dessa forma, a alegação de que a TCE teria sido instaurada de forma automática não encontra respaldo nos autos, pois a decisão foi fundamentada em robusto conjunto probatório, com a devida individualização da conduta, do dano e do responsável, em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas (peça 39, p. 2-3; peça 43; peça 44, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peças 55-56). Assim, não se verifica qualquer nulidade ou irregularidade que comprometa a validade do procedimento.

37. **Argumento 4 (peça 67, p. 24-29): Alegação de ausência de nexo de causalidade**

37.1. O responsável sustenta que não há nexo de causalidade direto e imediato entre sua conduta e o dano ao erário, requisito indispensável para a responsabilização em tomada de contas especial. Argumenta que o suposto prejuízo decorre de uma cadeia complexa de fatores, incluindo a apresentação de documentação por terceiros, atuação de intermediários externos e fraudes documentais sofisticadas, não sendo possível atribuir-lhe responsabilidade exclusiva pelos pagamentos realizados, pois não há comprovação de que tenha sido o autor, partícipe ou beneficiário das fraudes.

37.2. Defende ainda que a responsabilização do agente público exige demonstração robusta de que o dano decorreu direta e necessariamente de sua conduta, o que não se verifica no caso concreto. Alega que sua atuação não foi a causa necessária do prejuízo, mas, quando muito, um antecedente remoto em um processo administrativo complexo, e que a ausência de individualização da conduta e de prova técnica do vínculo causal rompe o liame necessário para a imputação de débito, sendo vedada a responsabilização objetiva no âmbito do controle externo.

38. **Análise do argumento 4:**

38.1. Não assiste razão ao responsável quanto à alegação de ausência de nexo de causalidade entre sua conduta e o dano apurado. Conforme se verifica dos autos, a atuação do ex-servidor Gesimário

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

de França Carvalho foi devidamente individualizada e relacionada de forma direta à concessão irregular do benefício NB 21/146.993.594-2, objeto da presente tomada de contas especial (peça 15, p. 1-3; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2-3; peça 44, p. 2-3; peça 43; peça 45, p. 2-3; peças 54-55).

38.2. Os registros de auditoria e os relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios demonstram que o responsável atuou em todas as etapas do processo administrativo, desde a habilitação, análise, entrevista, homologação da atividade rural até o despacho concessório do benefício, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor, e com base em documentação inidônea (peça 15, p. 1-3; peça 25, p. 1-2). A conduta do responsável foi, portanto, causa direta e necessária para a concessão do benefício indevido, não se tratando de mera vinculação funcional ou de participação genérica no procedimento.

38.3. Ademais, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que, para a responsabilização em tomada de contas especial, basta a demonstração de que a conduta do agente público foi determinante para a ocorrência do dano, com a comprovação de que o ato irregular praticado concorreu de modo decisivo para o resultado lesivo ao erário. No caso concreto, restou evidenciado que o responsável, ao aceitar e homologar documentos com informações falsas ou adulteradas, viabilizou a concessão do benefício a quem não fazia jus, sendo este nexo causal suficiente para a imputação do débito (peça 39, p. 2-3; peça 43; peça 44, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peças 54-55).

38.4. A alegação de que o procedimento de concessão de benefícios previdenciários envolveria múltiplos agentes e etapas de controle não afasta a responsabilidade do servidor que, no exercício de suas atribuições, praticou o ato irregular que deu causa ao dano. A responsabilização objetiva é, de fato, vedada, mas, no presente caso, a conduta do responsável foi devidamente individualizada e relacionada de forma direta ao prejuízo apurado, não havendo que se falar em ausência de nexo de causalidade.

38.5. O argumento do responsável de que a matriz de responsabilização não individualizaria de forma técnica e concreta os atos praticados, nem demonstraria o grau de ingerência decisória ou o nexo de causalidade direto e imediato entre sua conduta e o dano apurado, não encontra respaldo nos elementos constantes dos autos. Nesse contexto, observa-se que a matriz de responsabilização elaborada pelo INSS e ratificada pela AudTCE apresenta, de forma detalhada, a conduta atribuída ao responsável, o contexto fático, as evidências documentais, os normativos infringidos e a quantificação do dano (peça 43; peça 44, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peças 54-55).

38.6. A matriz explicita que Gesimário de França Carvalho, na qualidade de servidor do INSS à época dos fatos, foi o agente responsável pela habilitação e concessão irregular do benefício, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica (peça 16, p. 1-20; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2; peça 43; peça 44, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peças 54-55). A individualização da conduta do responsável está devidamente comprovada por registros sistêmicos e relatórios de auditoria, que apontam, de forma nominal, a atuação do ex-servidor em cada etapa do processo administrativo, inclusive com identificação de matrícula funcional, datas e horários das operações realizadas (peça 25, p. 1-2). Não se trata, portanto, de mera vinculação funcional ou presunção abstrata, mas de demonstração da atuação do responsável como agente decisivo na análise, homologação e concessão do benefício em questão.

38.7. No tocante ao nexo de causalidade, a matriz de responsabilização e os relatórios técnicos evidenciam que a conduta do responsável foi condição necessária e suficiente para a ocorrência do dano ao erário, pois, caso tivesse observado os requisitos legais e indeferido o benefício diante da ausência de prova material idônea e contemporânea, a concessão do benefício e o pagamento indevido não teria ocorrido (peça 39, p. 2, 6; peça 43; peça 44, p. 2-3, 6; peça 45, p. 2-3, 6; peças 54-55). Ademais, a matriz de responsabilização atende aos requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TCU, que exige a descrição individualizada da conduta, a demonstração do nexo causal e a quantificação do dano. No presente caso, não há dúvida quanto à autoria, materialidade e nexo causal, sendo a conduta do responsável devidamente individualizada e correlacionada ao resultado danoso.

38.8. A alegação do responsável, fundamentada nos Acórdãos 3.441/2012-TCU-Plenário,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

1.721/2016-TCU-Plenário e 2.750/2020-TCU-Plenário, de que não haveria nexo de causalidade direto e imediato entre sua conduta e o dano apurado, não se adere ao caso concreto, pelas razões a seguir expostas. Esses precedentes tratam de situações em que a responsabilização do agente público se baseava em mera vinculação funcional, ausência de individualização da conduta ou participação acessória em processos administrativos complexos, nos quais o dano ao erário resultava de uma cadeia de atos praticados por múltiplos agentes, sem que se pudesse identificar, de forma objetiva, a conduta determinante para o resultado lesivo.

38.9. Nesses casos, o TCU de fato exige a demonstração de que o agente praticou ato irregular que concorreu direta e imediatamente para a ocorrência do dano, afastando a responsabilização automática por posição hierárquica ou mera participação formal.

38.10. No caso em análise, contudo, a situação fática é substancialmente distinta. Os autos demonstram, de forma inequívoca, que Gesimário de França Carvalho foi o responsável por todas as etapas do processo de concessão do benefício NB 21/146.993.594-2, desde a análise documental, entrevista, homologação da atividade rural até a decisão final de concessão do benefício (peça 16, p. 1-20; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2; peças 43-44; peça 45, p. 2-3; peças 54-55). Não se trata, portanto, de mera participação acessória, mas de conduta individualizada, com domínio do fato e poder decisório pleno sobre o deferimento do benefício.

38.11. Ademais, a teoria do dano direto e imediato, adotada pelo TCU, como no Acórdão 1.721/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, exige que o evento danoso seja efeito necessário da conduta do agente. No presente caso, está demonstrado que, se o responsável tivesse observado os requisitos legais e indeferido o benefício diante da ausência de prova material idônea e contemporânea, o pagamento indevido não teria ocorrido. Ou seja, o dano ao erário é consequência direta, imediata e necessária da conduta do responsável (peça 39, p. 2, 6; peça 43; peça 44, p. 2-3, 6; peça 45, p. 2-3, 6; peças 54-55).

38.12. Diferentemente dos precedentes citados nas alegações de defesa, em que a responsabilização era afastada por ausência de demonstração do liame causal ou por participação meramente formal, aqui a atuação do responsável é individualizada, exclusiva e determinante para a ocorrência do dano. Todos os registros sistêmicos e relatórios de auditoria apontam para a atuação direta do responsável em cada etapa do processo (peça 16, p. 1-20; peça 25, p. 1-2).

38.13. A responsabilização do agente não se fundamenta em presunções ou generalizações, mas em elementos objetivos e individualizados, que demonstram o nexo de causalidade necessário para a imputação do débito, em estrita conformidade com a jurisprudência consolidada do TCU. A aplicação dos precedentes citados pelo responsável, portanto, não se mostra adequada ao caso concreto, pois a situação fática dos autos revela a presença de todos os requisitos exigidos para a responsabilização do agente público, nos termos da legislação e da jurisprudência desta Corte.

38.14. Dessa forma, resta claro que a alegação de ausência de nexo de causalidade direto e específico entre a conduta do responsável e o dano apurado não encontra respaldo nos elementos constantes dos autos. Ao contrário, a atuação do ex-servidor foi devidamente individualizada, sendo determinante para a concessão irregular do benefício e a causa necessária e suficiente para o prejuízo ao erário. Todos os requisitos exigidos pela legislação e pela jurisprudência desta Corte para a responsabilização em tomada de contas especial estão presentes no caso concreto, não havendo que se falar em presunção, generalização ou responsabilização objetiva. Assim, não prospera o argumento do responsável, devendo ser rejeitado.

39. **Argumento 5 (peça 67, p. 29-33): Alegação de que a TCE foi instaurada sem a devida matriz de responsabilização**

39.1. O responsável alega que a tomada de contas especial foi instaurada sem a elaboração de uma matriz de responsabilização válida, instrumento indispensável para a individualização da conduta, a delimitação do nexo causal e a quantificação do dano. Sustenta que a matriz apresentada se limita a descrever genericamente a irregularidade e a listar datas e valores, sem indicar de forma técnica e concreta quais atos teriam sido praticados por ele, nem como cada pagamento estaria vinculado à sua atuação, o que comprometeria o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

39.2. Argumenta ainda que a ausência de matriz de responsabilização idônea transforma a TCE em procedimento declaratório e genérico, sem fundamentação material suficiente para a imputação de débito, contrariando as exigências da legislação e da jurisprudência do TCU. Defende, assim, que tal vício compromete a validade do processo e deveria ensejar a nulidade da TCE ou o seu arquivamento, por não atender aos requisitos mínimos para a responsabilização individualizada do agente público.

40. **Análise do argumento 5:**

40.1. A alegação do responsável de que esta tomada de contas especial teria sido instaurada sem a devida matriz de responsabilização, o que comprometeria a individualização das condutas, a identificação dos responsáveis e a demonstração do nexo de causalidade, não encontra respaldo nos elementos constantes dos autos. Conforme se verifica, a matriz de responsabilização elaborada pelo INSS e ratificada pela AudTCE apresenta, de forma detalhada, a conduta atribuída ao responsável, o contexto fático, as evidências documentais, os normativos infringidos e a quantificação do dano (peça 55, p. 1-4; peça 54, p. 3; peça 43; peça 44, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peças 54-55).

40.2. A matriz explicita que Gesimário de França Carvalho, na qualidade de servidor do INSS à época dos fatos, foi o agente que realizou a habilitação e a concessão do benefício de pensão por morte rural objeto desta tomada de contas especial (peças 54-55). Ficou demonstrado nos autos que o responsável realizou todas as etapas do processo de concessão do benefício NB 21/146.993.594-2, desde a pré-habilitação, entrevista, análise documental, homologação da atividade rural até a concessão do benefício, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica e insuficiente (peça 16, p. 1-20; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2; peças 43-44; peça 45, p. 2-3).

40.3. A individualização da conduta do responsável está devidamente comprovada por registros sistêmicos e relatórios de auditoria, que apontam, de forma nominal, a atuação do ex-servidor em cada etapa do processo administrativo, inclusive com identificação de matrícula funcional, datas e horários das operações realizadas (peça 25, p. 1-2). Não se trata, portanto, de mera vinculação funcional ou presunção abstrata, mas de demonstração objetiva da atuação do responsável como agente decisivo na análise, homologação e concessão do benefício em questão.

40.4. Ademais, a matriz de responsabilização atende aos requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TCU, que exige a descrição individualizada da conduta, a demonstração do nexo causal e a quantificação do dano. No presente caso, não há dúvida quanto à autoria, materialidade e nexo causal, sendo a conduta do responsável devidamente individualizada e correlacionada ao resultado danoso (peça 39, p. 2-3; peça 43; peça 44, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peças 54-55).

40.5. No que se refere à invocação de precedentes desta Corte que afastam a responsabilização em hipóteses de ausência de matriz de responsabilização válida ou de imputação genérica, observa-se que tais decisões não se alinham ao caso concreto. Nos precedentes citados, a responsabilização foi afastada em razão da inexistência de elementos que permitissem a individualização da conduta do agente, da ausência de demonstração do nexo de causalidade ou da imputação baseada exclusivamente na posição funcional, sem descrição precisa dos atos praticados.

40.6. No presente caso, contudo, a situação fática é substancialmente distinta, pois a matriz de responsabilização e os registros sistêmicos evidenciam, de forma detalhada e individualizada, a atuação do responsável em todas as etapas do processo de concessão do benefício, bem como a demonstração do nexo causal direto e necessário entre sua conduta e o dano apurado (peça 16, p. 1-20; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2-3; peças 43-44; peça 45, p. 2-3; peça 55, p. 1-4; peça peças 54-55). Dessa forma, não se trata de imputação genérica ou de ausência de individualização, mas de responsabilização plenamente fundamentada em elementos concretos e individualizados, o que afasta a aplicação dos precedentes mencionados pela defesa.

40.7. Fica evidenciado que a documentação constante dos autos comprova que Gesimário de França Carvalho detinha plena autonomia e responsabilidade pelas decisões tomadas no âmbito do processo administrativo de concessão do benefício, não havendo qualquer ruptura do nexo causal ou ausência de individualização da conduta. Assim, não prospera a alegação de ausência de matriz de responsabilização válida ou de individualização da conduta, estando a responsabilização do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

agente devidamente fundamentada e amparada em elementos objetivos e individualizados constantes dos autos.

41. **Argumento 6 (peça 67, p. 33-45): Alegação de impossibilidade de imputação integral dos valores pagos e necessidade de proporcionalidade e individualização do dano**

41.1. O responsável argumenta que a imputação do valor integral dos benefícios pagos ao longo dos anos é juridicamente insustentável, pois viola os princípios da proporcionalidade, da individualização do dano e da responsabilidade subjetiva. Sustenta que a responsabilização financeira deve se limitar apenas à parcela do dano que possa ser comprovadamente vinculada a ato específico, doloso ou culposo, praticado pelo agente, e não a todo o montante pago, já que os pagamentos previdenciários resultam de ato administrativo continuado, sujeito a revisões e controles internos, não podendo ser automaticamente atribuídos a um único servidor.

41.2. Alega ainda que a cobrança global do débito configura responsabilização objetiva, vedada no âmbito do controle externo, e desconsidera fatores supervenientes ou autônomos que possam ter contribuído para a manutenção dos pagamentos. Defende, assim, que a responsabilização deve observar rigorosamente a delimitação do dano efetivamente causado pela conduta individualizada do agente, sob pena de afronta ao devido processo legal e à jurisprudência do TCU, que exige a demonstração do nexo causal direto e da extensão do prejuízo imputável ao responsável.

42. **Análise do argumento 6:**

42.1. A alegação do responsável de que não seria admissível a imputação automática e integral de todos os valores pagos a título de benefício previdenciário, sob o argumento de que tal medida violaria os princípios da proporcionalidade, da individualização do dano e da responsabilidade subjetiva, não encontra respaldo no caso concreto. A documentação constante dos autos demonstra que a concessão do benefício NB 21/146.993.594-2 decorreu de ato administrativo praticado pelo responsável, que realizou todas as etapas do processo: análise documental, entrevista, homologação da atividade rural e decisão final de concessão, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica e insuficiente (peça 16, p. 1-20; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peça 54, p. 3; peça 55, p. 1-4).

42.2. Não há nos autos qualquer elemento que indique a existência de revisões, reavaliações ou intervenções supervenientes que pudessem romper o nexo causal entre a conduta do agente e o dano apurado. Assim, o pagamento integral do benefício é consequência direta e necessária da atuação irregular do responsável.

42.3. Ademais, a jurisprudência desta Corte de Contas admite a imputação integral do débito ao agente público quando restar comprovado que o pagamento indevido decorreu de ato administrativo irregular praticado pelo próprio agente, sendo este a causa direta e necessária do dano ao erário.

42.4. A responsabilização objetiva, vedada pelo ordenamento jurídico, não se confunde com a hipótese dos autos, em que há demonstração do nexo causal direto e imediato entre a conduta do responsável e o dano apurado. A atuação do responsável foi determinante para a concessão e manutenção do benefício, não havendo elementos que justifiquem a limitação do débito ou a exclusão da responsabilidade pelo valor integral pago indevidamente a quem não tinha direito (peça 39, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peça 55, p. 1-4; peça 54, p. 3).

42.5. A análise dos autos revela que a situação fática do presente caso não se confunde com os precedentes citados pelo responsável. Nos julgados mencionados, a exclusão da imputação integral do débito ocorreu em contextos nos quais não havia demonstração de que a conduta do agente público teria sido a causa necessária e suficiente para a manutenção dos pagamentos ao longo do tempo, ou em que a cadeia decisória era complexa e envolvia múltiplos agentes, sem individualização da atuação de cada um. No caso concreto, contudo, a documentação constante dos autos evidencia que o responsável, Gesimário de França Carvalho, foi o agente que realizou todas as etapas do processo de concessão do benefício, desde a análise documental, entrevista, homologação da atividade rural até a decisão final de concessão, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica e insuficiente (peça 16, p. 1-20; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2-3;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

peça 45, p. 2-3; peça 55, p. 1-4; peça 54, p. 3).

42.6. Cabe ressaltar que a responsabilização do agente público, no âmbito do controle externo, está fundamentada na demonstração do nexo causal direto e necessário entre a conduta do responsável e o dano apurado, conforme exigido pela jurisprudência consolidada deste Tribunal. No presente caso, não há dúvidas de que a atuação do responsável foi a causa determinante para a concessão e manutenção do benefício irregular, razão pela qual não se vislumbra fundamento para afastar a imputação do valor integral dos pagamentos realizados.

43. **Argumento 7 (peça 67, p. 45-47): Alegação de necessidade de produção de provas**

43.1. O responsável alega que, caso não sejam acolhidos seus argumentos principais, deve ser assegurado o direito à produção de provas, especialmente testemunhal, para demonstrar a regularidade de sua conduta e afastar a imputação de responsabilidade. Sustenta que, embora o ônus da prova recaia sobre o acusado na praxe do TCU, tal inversão só é legítima se for garantida a possibilidade de produzir todos os meios de prova necessários à ampla defesa, conforme previsto no Código de Processo Civil e na Lei 9.784/1999.

43.2. Argumenta ainda que o Supremo Tribunal Federal reconhece o direito à produção de provas como garantia do devido processo legal, inclusive em processos administrativos, e que a negativa desse direito pode ensejar a nulidade do julgamento. Assim, requer expressamente a realização de prova testemunhal para comprovar que não cometeu qualquer irregularidade, ressaltando que a efetiva participação do interessado na instrução processual é indispensável para a busca da verdade real e para a observância do contraditório e da ampla defesa.

44. **Análise do argumento 7:**

44.1. Inicialmente, é importante ressaltar que o presente processo de tomada de contas especial foi instruído com ampla documentação, incluindo relatórios de auditoria, peças do processo administrativo disciplinar, relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios, registros dos sistemas corporativos do INSS, documentos do processo concessório, depoimentos colhidos em sede administrativa e elementos oriundos de investigações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal (peça 12, p. 1-48; peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-18; peça 18, p. 1-6; peça 19, p. 1-5; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peça 54, p. 3; peça 55, p. 1-4).

44.2. No caso concreto, a irregularidade apurada refere-se à concessão e manutenção do benefício previdenciário NB 21/146.993.594-2, espécie pensão por morte rural, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do titular, em afronta aos requisitos legais previstos nos arts. 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e nos arts. 9º, inciso V, alínea ‘a’, e 62 do Decreto 3.048/1999 (peça 39, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peça 55, p. 1-4; peça 54, p. 3). O dano ao erário, neste caso, é caracterizado pela concessão indevida do benefício e pelo pagamento de valores a que o beneficiário não fazia jus.

44.3. O responsável foi devidamente notificado e teve assegurado o contraditório e a ampla defesa, com oportunidade para apresentar alegações e juntar documentos, conforme demonstram as notificações e certidões de recebimento constantes do processo (peça 39, p. 3; peça 45, p. 7). Não há nos autos qualquer indicação concreta de fato novo, relevante e específico, que não tenha sido objeto de apuração ou que não pudesse ter sido apresentado pelo responsável em momento oportuno.

44.4. Ademais, o conjunto probatório existente nos autos é suficiente para a formação do juízo de valor acerca da irregularidade apurada, estando a materialidade e a autoria devidamente demonstradas por meio de documentos oficiais, registros sistêmicos e depoimentos colhidos em procedimentos administrativos e investigativos. A mera alegação genérica de necessidade de produção de provas, desacompanhada de indicação precisa de fatos controvertidos ou de elementos que não tenham sido objeto de análise, não é suficiente para justificar o acolhimento do pedido.

44.5. O entendimento consolidado deste Tribunal é o de que a produção de provas em processos da competência desta Corte de Contas restringe-se à forma documental (art. 162 do Regimento Interno do TCU), sendo que cabe ao responsável juntar documentos que entenda oportunos à elucidação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

dos fatos (Acórdãos 6.795/2025-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 2/2026-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 412/2026-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman; 523/2026-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro Jhonatan de Jesus; 609/2026-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro Antônio Anastasia). Dessa forma, não se caracteriza cerceamento de defesa, uma vez que tanto a Lei Orgânica quanto o Regimento Interno desta Corte não possuem disposições que imponham a obrigatoriedade de realização de coleta de depoimentos de testemunhas como forma de garantir o contraditório.

44.6. Dessa maneira, o pedido de produção de prova testemunhal formulado pelo responsável não encontra respaldo no processo de controle externo desta Corte, tampouco se mostra pertinente para afastar a irregularidade apurada, uma vez que a materialidade do dano ao erário está devidamente comprovada pela concessão irregular do benefício previdenciário NB 21/146.993.594-2, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do titular e pelo pagamento indevido de valores ao beneficiário (peça 39, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peça 55, p. 1-4; peça 54, p. 3).

44.7. Ressalte-se, ainda, que o momento processual adequado para a apresentação de provas documentais é aquele oportunizado ao responsável para apresentação de suas alegações de defesa, após a citação regular, conforme previsto na legislação de regência e no rito adotado por esta Corte. Eventual documentação que o responsável entendesse necessária à elucidação dos fatos deveria ter sido apresentada juntamente com sua defesa. A instrução processual já contempla os elementos necessários à formação do juízo de mérito, não havendo cerceamento de defesa ou violação ao devido processo legal. Assim, a rejeição do pedido de produção de prova testemunhal e documental é medida que se impõe, devendo o feito prosseguir com base na documentação já constante dos autos.

45. Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado, de forma que devem ser rejeitados.

46. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Gesimário de Franca Carvalho, 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, condenando-se o responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dos demais requerimentos do responsável Gesimário de Franca Carvalho

47. Além dos argumentos apresentados em suas alegações de defesa, ele requer ainda o seguinte (peça 67, p. 47-50):

a) o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, com a consequente extinção do presente processo em relação ao responsável, afastando-se qualquer imposição de sanção ou obrigação de ressarcimento e determinando-se, por conseguinte, o arquivamento dos autos, como medida de rigor jurídico;

b) subsidiariamente, caso ultrapassada a preliminar prescricional, seja reconhecida as alegações de ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável, bem como de inexistência de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb, afastando-se a imputação de responsabilidade pessoal e qualquer imposição de sanção ou débito, com o consequente julgamento pela improcedência das imputações formuladas, em estrita observância aos princípios constitucionais do devido processo legal, da culpabilidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima;

c) a aplicação do princípio da *lex mitior* (art. 5º, XL, da Constituição Federal), se o regime penal produzir efeito mais favorável ao defendente, que este seja retroativamente aplicado; se produzir efeito mais gravoso, que não seja aplicado, reconhecendo-se, consequentemente, a prescrição.

d) seja reconhecida a ausência dos pressupostos legais e normativos para a instauração da presente tomada de contas especial, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992, do art. 197 do Regimento Interno do TCU e da IN-TCU 71/2012, diante da alegação de inexistência de comprovação válida de dano, de conduta individualizada e de nexo causal, com a consequente extinção do processo e arquivamento dos autos, afastando-se qualquer imputação de débito ou sanção ao responsável;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

e) seja reconhecida a ausência de nexo de causalidade direto, imediato e necessário entre a conduta atribuída ao Defendente e o suposto dano ao erário, nos termos da teoria do dano direto e imediato, adotada pelo Tribunal de Contas da União, com a consequente exclusão de qualquer imputação de débito ou sanção, julgando-se improcedentes as imputações formuladas nos presentes autos;

f) seja afastada a responsabilização exclusiva do responsável, reconhecendo-se as alegações de ausência de individualização da conduta, a inexistência de matriz de responsabilidade válida e a inviabilidade de reabertura da instrução processual em razão do significativo lapso temporal decorrido, com fundamento nos princípios do contraditório, da ampla defesa e da duração razoável do processo, afastando-se qualquer imputação de ressarcimento ou sanção e determinando-se, por conseguinte, o arquivamento dos autos;

g) o afastamento da imputação do valor integral dos benefícios, reconhecendo-se a alegação de impossibilidade jurídica de responsabilização global, por violação aos princípios da proporcionalidade, da individualização do dano e da vedação à responsabilidade objetiva, com a consequente exclusão total do débito, ou, subsidiariamente, sua eventual limitação estrita a valores comprovadamente vinculados a ato específico do responsável;

h) o reconhecimento da nulidade da tomada de contas especial, em razão da alegação de inexistência de matriz de responsabilização juridicamente idônea, diante da não individualização de condutas, da ausência de correlação entre atos e pagamentos, da imputação genérica de valores e do descumprimento dos pressupostos normativos exigidos pelo TCU para a instauração válida do procedimento;

i) o arquivamento dos presentes autos em relação ao responsável em razão da alegação de ausência dos pressupostos para instauração de TCE;

j) subsidiariamente, a produção de prova testemunhal e documental adicional, conforme requerido, para demonstrar a regularidade da conduta do responsável;

Análise

48. Quanto aos requerimentos reproduzidos anteriormente, ante os fatos apurados no exame técnico, não há razões ou fundamentos para seu acatamento, tendo em vista que:

a) O pedido de reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória não merece acolhida, pois, conforme demonstrado nos itens 32.1 a 32.6, a existência de ação penal em curso sobre os mesmos fatos impõe a aplicação do prazo prescricional penal, nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, o qual não se encontra exaurido no presente caso. Ademais, não se verifica paralisação processual superior ao prazo penal aplicável, afastando-se também a alegação de prescrição intercorrente.

b) O pedido subsidiário de reconhecimento da ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável igualmente não prospera, pois, como analisado nos itens 34.1 a 34.13, restou comprovado que o responsável agiu, no mínimo, com culpa grave ao homologar e deferir benefício previdenciário com base em documentação inidônea, em contexto de fraude sistemática, violando deveres funcionais e ensejando prejuízo ao erário.

c) O pedido de aplicação do princípio da *lex mitior* não encontra respaldo, pois não há alteração legislativa superveniente mais benéfica ao responsável, tampouco se verifica hipótese de retroatividade de regime penal mais favorável, já que o prazo prescricional penal aplicável não foi superado, conforme fundamentado nos itens 32.1 a 32.6.

d) O pedido de reconhecimento da ausência dos pressupostos legais e normativos para a instauração da tomada de contas especial deve ser rejeitado, pois, como demonstrado nos itens 36.1 a 36.8, todos os requisitos legais e procedimentais foram observados, com apuração do dano, individualização do responsável, quantificação do prejuízo e esgotamento das providências administrativas, não havendo qualquer vício de origem ou ausência de pressupostos.

e) O pedido de reconhecimento da ausência de nexo de causalidade direto, imediato e necessário entre a conduta do responsável e o dano apurado não merece acolhida, pois, conforme analisado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

nos itens 38.1 a 38.13, a conduta do responsável foi individualizada, exclusiva e determinante para a concessão irregular do benefício e o consequente prejuízo ao erário, estando presentes todos os requisitos exigidos pela legislação e pela jurisprudência desta Corte.

f) O pedido de afastamento da responsabilização exclusiva do responsável, sob alegação de ausência de individualização da conduta, inexistência de matriz de responsabilidade válida e inviabilidade de reabertura da instrução processual, não encontra respaldo, pois, como demonstrado nos itens 40.1 a 40.7, a matriz de responsabilização e os registros sistêmicos evidenciam, de forma detalhada e individualizada, a atuação do responsável em todas as etapas do processo de concessão do benefício, bem como a demonstração do nexo causal direto e necessário entre sua conduta e o dano apurado.

g) O pedido de reconhecimento da alegada invalidade da matriz de responsabilização, por suposta ausência de individualização das condutas, não procede, pois, como analisado nos itens 40.1 a 40.7, a matriz de responsabilização atende aos requisitos normativos e jurisprudenciais, individualizando a conduta do responsável, demonstrando o nexo causal e quantificando o dano.

h) O pedido de afastamento da imputação do valor integral dos benefícios pagos, sob o argumento de necessidade de individualização do dano, não encontra respaldo, pois, conforme analisado nos itens 42.1 a 42.5, a documentação dos autos demonstra que o pagamento integral do benefício é consequência direta e necessária da atuação irregular do responsável, não havendo elementos que justifiquem a limitação do débito ou a exclusão da responsabilidade pelo valor integral pago indevidamente.

i) O pedido de arquivamento dos autos em razão da alegação de ausência dos pressupostos para instauração da tomada de contas especial deve ser rejeitado, pois, como já fundamentado nos itens 36.1 a 36.8, todos os requisitos legais e procedimentais foram observados, estando a materialidade do dano, a autoria e o nexo causal devidamente comprovados.

j) O pedido subsidiário de produção de prova testemunhal e documental adicional não merece acolhida, pois, conforme analisado nos itens 44.1 a 44.7, o momento processual adequado para a apresentação de provas documentais é aquele oportunizado ao responsável para apresentação de suas alegações de defesa, após a citação regular, não havendo nos autos qualquer indicação de fato novo ou relevante que justifique a reabertura da instrução. Ademais, no âmbito do controle externo exercido por esta Corte, a produção de provas restringe-se, via de regra, à forma documental, não sendo admitida, como regra, a oitiva de testemunhas.

Por fim, ressalta-se que todos os argumentos e requerimentos do responsável foram devidamente analisados ao longo deste exame técnico, não subsistindo fundamento para o acolhimento de qualquer das pretensões deduzidas em sua defesa.

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

49. 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 às 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 aplicam sanções aos responsáveis.

50. 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 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

51. 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).

52. No caso em tela, as irregularidades consistentes na concessão do benefício previdenciário NB 21/146.993.594-2, espécie pensão por morte rural, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor, mediante aceitação e homologação de documentação inidônea, com informações falsas ou adulteradas quanto à profissão do beneficiário, e sem existência de prova material contemporânea e idônea, configuram violação não só às regras legais expressas nos arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e nos arts. 28, §1º, e 62 do Decreto 3.048/1999, mas também aos princípios basilares da administração pública, em especial os da legalidade, moralidade, eficiência e lealdade à instituição (art. 37, caput, da Constituição Federal).

53. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da Lindb (Acórdão 1.689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

54. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Gesimário de Franca Carvalho, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas e nem afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

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

56. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do 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.

57. 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 54.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Gesimário de Franca Carvalho;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Gesimário de Franca Carvalho, condenando-o 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 ao responsável Gesimário de Franca Carvalho (265.596.761-53):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/5/2015	788,00
28/3/2014	724,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/1/2011	540,00
29/8/2013	339,00
30/3/2015	788,00
29/4/2014	724,00
29/11/2010	510,00
30/8/2011	272,50
29/6/2015	788,00
28/8/2014	724,00
29/9/2014	724,00
30/7/2014	724,00
30/5/2011	545,00
28/10/2010	510,00
30/7/2013	678,00
28/12/2011	545,00
27/4/2012	622,00
27/3/2013	678,00
6/5/2010	510,00
30/1/2013	678,00
29/11/2010	255,00
30/7/2015	788,00
27/2/2013	678,00
27/11/2014	362,00
6/5/2010	0,05
30/1/2014	724,00
29/8/2013	678,00
26/2/2015	788,00
29/4/2013	678,00
29/12/2014	724,00
27/9/2013	678,00
27/6/2014	724,00
6/5/2010	26.354,00
27/6/2013	678,00
30/8/2010	510,00
11/6/2010	510,00
27/2/2014	724,00
27/12/2012	622,00
28/7/2011	545,00
28/2/2012	622,00
28/6/2012	622,00
30/5/2012	622,00
29/4/2015	788,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/9/2012	622,00
6/5/2010	2.105,00
29/7/2010	510,00
30/3/2011	545,00
28/4/2011	545,00
29/1/2015	788,00
30/8/2012	622,00
6/5/2010	4.171,95
29/6/2011	545,00
30/8/2011	545,00
28/8/2014	362,00
29/5/2013	678,00
27/11/2014	724,00
29/5/2014	724,00
29/9/2010	510,00
29/6/2010	510,00
30/8/2012	311,00
30/8/2010	255,00
30/10/2013	678,00
29/11/2011	272,50
30/10/2014	724,00
25/2/2011	540,00
29/11/2012	622,00
29/3/2012	622,00
29/11/2011	545,00
30/7/2012	622,00
29/12/2010	510,00
30/10/2012	622,00
29/11/2012	311,00
30/1/2012	622,00
28/10/2011	545,00
29/9/2011	545,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 27/3/2026: R$ 190.560,21.

c) aplicar ao responsável Gesimário de Franca Carvalho, 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 que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) 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;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

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

g) informar à Procuradoria da República no Estado do Tocantins 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."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023536.

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Gesimário de França Carvalho, na condição de gestor dos recursos, em razão da concessão irregular do benefício NB 21/146.993.594-2, espécie pensão por morte rural, deferido com base em documentação inidônea.

2. Na fase interna, o tomador de contas concluiu pela ocorrência de prejuízo ao erário no valor original de R$ 74.939,00, imputando a responsabilidade ao referido agente. A Controladoria-Geral da União emitiu relatório de auditoria, certificado e parecer em concordância com as conclusões do órgão instaurador, manifestando-se pela irregularidade das contas. O ministro supervisor, por sua vez, atestou haver tomado conhecimento dessas conclusões em 30/5/2025 (peça 51).

3. No âmbito deste Tribunal, o responsável foi regularmente citado e apresentou alegações de defesa, nas quais suscitou, em síntese, a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, a ausência de dolo, de má-fé e de erro grosseiro, a falta dos pressupostos legais para a instauração da tomada de contas especial, a inexistência de nexo de causalidade, a invalidade da matriz de responsabilização, a impossibilidade de imputação integral dos valores pagos e, subsidiariamente, requereu a produção de prova testemunhal.

4. A unidade instrutora examinou cada um desses argumentos e concluiu pela rejeição integral das alegações de defesa, propondo o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação do débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutora.

5. Cumpre registrar a existência de outras tomadas de contas especiais autuadas neste Tribunal em desfavor do referido responsável, todas relacionadas ao mesmo contexto fático.

6. Acolho, no essencial, a análise empreendida pela unidade instrutora, dela divergindo apenas para acrescer a sanção de inabilitação, pelas razões adiante expostas.

7. De início, afasto a ocorrência da prescrição. Os fatos examinados nestes autos também são objeto da Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300, em curso na 4ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Tocantins, na qual foi recebida, em 14/1/2016, denúncia contra Gesimário de França Carvalho pela prática dos crimes previstos nos arts. 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no art. 2º, § 4º, inciso II, da Lei 12.850/2013.

8. Nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal, inclusive quanto à prescrição intercorrente. Considerada a pena máxima cominada ao crime do art. 317, § 1º, do Código Penal, o prazo prescricional aplicável é de dezesseis anos, na forma do art. 109, inciso II, do Código Penal. Assim, tomado o marco inicial em 30/7/2015, data do último pagamento irregular, e os atos interruptivos subsequentes detalhados nos autos, não se consumou a prescrição, seja a principal, seja a intercorrente.

9. No mérito, as alegações de defesa não têm o condão de elidir a irregularidade. As evidências reunidas nos autos demonstram que o responsável atuou em todas as etapas do processo administrativo de concessão do benefício, da pré-habilitação até a concessão do benefício, com identificação nominal de matrícula funcional, datas e horários das operações realizadas nos sistemas corporativos do INSS.

10. Nesse contexto, as apurações realizadas no âmbito da Operação Andjey da Polícia Federal, o Relatório de Monitoramento de Benefícios e o Processo Administrativo Disciplinar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023539.

35069.000143/2016-87 confirmaram a irregularidade da concessão e a atuação do ex-servidor. Adicionalmente, a matriz de responsabilização individualizou a conduta, indicou as normas infringidas e estabeleceu o nexo entre a atuação do agente e os pagamentos indevidos.

11. Além disso, não procede a alegação de ausência dos pressupostos de constituição da tomada de contas especial. Os autos identificam o dano, o responsável e o nexo causal, quantificam o prejuízo e demonstram a adoção das providências administrativas antecedentes, razão pela qual o processo se encontra regularmente constituído.

12. Também não subsiste a alegada ausência de nexo de causalidade. Adotada a teoria do dano direto e imediato, verifica-se que o prejuízo foi consequência necessária da conduta do responsável, pois, houvesse ele observado os requisitos legais e indeferido o pleito diante da ausência de prova material idônea, o pagamento indevido não teria ocorrido. A participação de terceiros na apresentação de documentos adulterados não rompe esse liame, uma vez que competia ao servidor, no exercício de suas atribuições, verificar a regularidade da documentação e obstar a concessão indevida.

13. Soma-se a isso que não há fundamento para limitar a imputação a parcelas do dano. Inexistem nos autos elementos que apontem revisões, reavaliações ou fatos supervenientes aptos a interromper a cadeia causal, de modo que a integralidade dos pagamentos realizados decorre do ato concessório irregular praticado pelo responsável.

14. Quanto ao pedido de produção de prova testemunhal, tem razão a unidade instrutora ao rejeitá-lo. Nos processos de controle externo, a produção de provas restringe-se, em regra, à forma documental, nos termos do art. 162 do Regimento Interno do TCU, cabendo ao responsável juntar os documentos que entenda pertinentes por ocasião das alegações de defesa. Não se cogita, portanto, de cerceamento de defesa, sobretudo porque o responsável foi regularmente citado, exerceu o contraditório e não indicou fato novo, relevante e específico que justificasse a reabertura da instrução.

15. No que se refere ao elemento subjetivo, a conduta apurada não configura mero equívoco formal. A homologação de documentação inidônea, com informações divergentes dos registros oficiais quanto à profissão do instituidor, e a ausência de diligência mínima diante de indícios evidentes de falsidade revelam grave inobservância do dever de cuidado com a coisa pública, distanciando-se do comportamento esperado do administrador médio nas circunstâncias em que se encontrava. Resta caracterizado, no mínimo, o erro grosseiro a que alude o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

16. Ante a ausência de elementos aptos a comprovar a regular aplicação dos recursos, afastar a imputação, infirmar o nexo causal ou evidenciar sua boa-fé, impõe-se o julgamento imediato pela irregularidade das contas, com fulcro no art. 202, § 6º, do Regimento Interno, com a condenação em débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, cuja dosimetria deve considerar a gravidade da conduta, a natureza fraudulenta do contexto em que praticada e o vulto do dano causado.

17. Adicionalmente, a gravidade da conduta justifica a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992. A existência de outras tomadas de contas especiais autuadas contra o ex-servidor não obsta a imposição da mesma penalidade neste processo, devendo incidir sobre a etapa de execução da penalidade o limitador temporal de caráter cumulativo, consoante jurisprudência desta Corte.

18. Proponho, assim, rejeitar as alegações de defesa, julgar irregulares as contas de Gesimário de França Carvalho, condená-lo ao ressarcimento do débito e aplicar-lhe a multa proporcional ao dano, além da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023539.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

Ministro RODRIGO PACHECO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023539.

ACÓRDÃO Nº 2793/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.187/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessado/Responsável:
3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.2. Responsável: Gesimário de França Carvalho (265.596.761-53).
4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Palmas/TO.
5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
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: Jander Araújo Rodrigues (5574/OAB-TO), representando Gesimário de França Carvalho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor de Gesimário de França Carvalho, em razão de concessão irregular de benefício de pensão por morte rural,

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

9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas de Gesimário de França Carvalho, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até sua efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante este 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$)
28/5/2015	788,00
28/3/2014	724,00
28/1/2011	540,00
29/8/2013	339,00
30/3/2015	788,00
29/4/2014	724,00
29/11/2010	510,00
30/8/2011	272,50
29/6/2015	788,00
28/8/2014	724,00
29/9/2014	724,00
30/7/2014	724,00
30/5/2011	545,00
28/10/2010	510,00
30/7/2013	678,00
28/12/2011	545,00
27/4/2012	622,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023540.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/3/2013	678,00
6/5/2010	510,00
30/1/2013	678,00
29/11/2010	255,00
30/7/2015	788,00
27/2/2013	678,00
27/11/2014	362,00
6/5/2010	0,05
30/1/2014	724,00
29/8/2013	678,00
26/2/2015	788,00
29/4/2013	678,00
29/12/2014	724,00
27/9/2013	678,00
27/6/2014	724,00
6/5/2010	26.354,00
27/6/2013	678,00
30/8/2010	510,00
11/6/2010	510,00
27/2/2014	724,00
27/12/2012	622,00
28/7/2011	545,00
28/2/2012	622,00
28/6/2012	622,00
30/5/2012	622,00
29/4/2015	788,00
27/9/2012	622,00
6/5/2010	2.105,00
29/7/2010	510,00
30/3/2011	545,00
28/4/2011	545,00
29/1/2015	788,00
30/8/2012	622,00
6/5/2010	4.171,95
29/6/2011	545,00
30/8/2011	545,00
28/8/2014	362,00
29/5/2013	678,00
27/11/2014	724,00
29/5/2014	724,00
29/9/2010	510,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023540.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
29/6/2010	510,00
30/8/2012	311,00
30/8/2010	255,00
30/10/2013	678,00
29/11/2011	272,50
30/10/2014	724,00
25/2/2011	540,00
29/11/2012	622,00
29/3/2012	622,00
29/11/2011	545,00
30/7/2012	622,00
29/12/2010	510,00
30/10/2012	622,00
29/11/2012	311,00
30/1/2012	622,00
28/10/2011	545,00
29/9/2011	545,00

9.2. aplicar a Gesimário de França Carvalho a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 160.000,00, atualizado monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU;

9.3. considerar grave a infração cometida e inabilitar Gesimário de França Carvalho 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, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.4. autorizar, 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 (trinta e seis) parcelas, incidindo, sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais, 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;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, para adoção das medidas que entender cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU;

9.7. dar ciência desta deliberação ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81023540.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2793-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO PACHECO
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 81023540.