GRUPO II – CLASSE IV – tagColegiado
TC 009.103/2025-2
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - Palmas/TO - INSS/MPS.
Responsável: Gesimário de Franca Carvalho (265.596.761-53).
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
Representação legal: Jander Araújo Rodrigues (5.574/OAB-TO), representando Gesimário de Franca Carvalho.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DE PENSÃO POR MORTE DE TRABALHADOR RURAL. OPERAÇÃO ANDJEY. RECEBIMENTO DE DENÚNCIA CRIMINAL SOBRE OS MESMOS FATOS. PRAZO PRESCRICIONAL DA LEI PENAL. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE (peça 74), cujas conclusões e encaminhamento foram endossados pelos dirigentes da unidade (peças 75-76) e pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal – MPTCU (peça 77):

> "**INTRODUÇÃO**
>
> 1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Gesimário de Franca Carvalho, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 21/143.788.735-7, de titularidade da segurada Maria Nilsa de Araujo Soares.
>
> **HISTÓRICO**
>
> 2. Em 17/2/2025, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2585/2024.
>
> 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 rurícula 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 21/143.788.735-7) 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

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 do instituidor, 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).

6. Não foi comprovada participação dolosa ou culposa da beneficiária, razão pela qual não foi incluída como responsável desta TCE, conforme 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 47, p. 3-4).

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 47), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 53.061,27, imputando responsabilidade a Gesimário de Franca Carvalho, na condição de gestor dos recursos.

9. Em 14/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 51), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 52 e 53).

10. Em 29/5/2025, 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 54).

11. Na instrução inicial (peça 58), 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, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 e 42.

11.1.2. Normas infringidas: arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/91 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$)
4/9/2015	788,00
5/12/2014	0,89
11/9/2009	0,38
11/9/2009	976,50
9/10/2012	622,00
8/9/2010	510,00
6/10/2011	545,00
8/11/2011	545,00
5/9/2013	678,00
5/12/2013	678,00
7/10/2015	394,00
5/3/2014	724,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/2/2013	678,00
5/3/2015	0,71
7/10/2015	0,71
6/11/2013	678,00
5/11/2014	724,00
5/3/2012	622,00
5/12/2013	0,89
5/9/2011	545,00
5/11/2010	510,00
6/10/2009	465,00
7/12/2009	0,89
5/4/2012	622,00
6/12/2010	510,00
5/6/2015	0,71
11/9/2009	465,00
6/3/2013	678,00
5/8/2015	788,00
5/11/2015	0,71
8/9/2010	255,00
5/7/2013	678,00
7/4/2015	788,00
7/12/2009	135,63
6/5/2015	788,00
6/6/2014	724,00
7/7/2015	788,00
5/6/2012	622,00
5/8/2015	0,71
5/8/2014	724,00
5/2/2015	788,00
7/7/2014	724,00
8/4/2014	724,00
5/9/2013	339,00
5/9/2014	724,00
5/2/2014	724,00
5/12/2012	622,00
6/5/2015	0,71
7/10/2015	788,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/12/2010	0,89
7/12/2015	394,00
9/10/2013	678,00
9/5/2012	622,00
5/4/2010	510,00
5/5/2014	724,00
4/1/2010	465,00
7/12/2015	788,00
11/9/2009	0,14
8/4/2013	678,00
7/7/2015	0,71
6/2/2012	622,00
8/6/2010	510,00
8/8/2011	545,00
6/1/2014	678,00
5/5/2010	510,00
5/10/2010	510,00
5/12/2012	0,89
6/1/2011	510,00
5/9/2011	272,50
5/7/2010	510,00
5/12/2013	339,00
6/8/2012	622,00
5/3/2015	788,00
5/11/2012	622,00
5/6/2015	788,00
5/12/2012	311,00
6/12/2011	545,00
5/2/2010	510,00
5/2/2015	0,71
5/12/2014	724,00
8/1/2013	622,00
5/8/2010	510,00
7/4/2015	0,71
6/12/2011	272,50
6/5/2013	678,00
5/4/2011	545,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/10/2014	724,00
5/8/2013	678,00
5/9/2012	622,00
9/3/2011	540,00
5/1/2012	545,00
9/5/2011	545,00
4/9/2015	0,71
5/9/2014	362,00
11/9/2009	1,36
6/6/2013	678,00
6/12/2011	0,89
5/7/2012	622,00
6/1/2015	724,00
5/9/2012	311,00
6/12/2010	255,00
11/9/2009	135,62
5/3/2010	510,00
7/12/2009	465,00
6/11/2009	465,00
7/12/2015	0,70
5/7/2011	545,00
6/6/2011	545,00
8/2/2011	540,00
5/9/2011	0,50
5/11/2015	788,00
5/12/2014	362,00

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 provas inverídicas.

11.2.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para a concessões de benefícios previdenciários 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 59), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

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

Comunicação: Ofício 48696/2025 – Seproc (peça 61) Data da Expedição: 11/12/2025 Data da Ciência: **não houve** (Outros) (peças 63 e 62) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 60).
Comunicação: Ofício 5225/2026 – Seproc (peça 65) Data da Expedição: 2/3/2026 Data da Ciência: **11/3/2026** (peças 70 e 71) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 64). Fim do prazo para a defesa: 26/3/2026
Comunicação: Ofício 6332/2026 – Seproc (peça 67) Data da Expedição: 4/3/2026 Data da Ciência: **não houve** (Desconhecido) (peça 72) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 66).

14. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 73), 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 7/12/2015, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

16.1. Gesimário de Franca Carvalho, por meio do ofício acostado à peça 30, recebido em 11/11/2024, conforme AR (peça 32).

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$ 99.637,86, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 2575/2024, 2584/2024, 2588/2024, 2593/2024, 2578/2024, 2574/2024, 2591/2024, 2572/2024, 2580/2024, 2570/2024, 2573/2024, 2568/2024, 2590/2024, 2592/2024 e 2577/2024, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

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 2219/2023-TCU-Segunda

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

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.

20. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-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 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-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
	7/12/2015	Data da concessão do último débito irregular (peça 46)	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	19/4/2021	Nota Jurídica 00001/2021/NAP-1-CRIM/ECOJUD-PRF1/PGF/AGU (peça 24)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição
3	17/12/2024	Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 47)	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 23, 24, p. 1, e 47, 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 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 n. 12.850/2013 (peça 23). 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-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 dezesseis anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a prescrição, a partir do marco inicial da contagem do prazo prescricional, em 7/12/2015.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

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
Gesimario de Franca Carvalho	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)']
	009.185/2025-9 [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)']
	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)']
	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)']
	008.842/2025-6 [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)']
	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)']
	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)']
	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)']
	009.108/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

Responsável	Processo
	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)']
	009.101/2025-0 [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)']
	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 Contas Especial para cobrança de valores PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2570/2024)']
	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)']
	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)']
	010.065/2025-3 [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)']
	009.186/2025-5 [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 da TCE no sistema: 2579/2024)']
	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)']
	009.187/2025-1 [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: 2583/2024)']
	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)']
	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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

Responsável	Processo
	cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2578/2024)']
	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)']
	010.079/2025-4 [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)']
	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)']
	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)']
	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)']

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 documento acostado à peça 70, que passa a ser analisada em seguida.

31. **Argumento 1 (peça 70, p. 2-4): Alegação de ocorrência da prescrição**

31.1. O responsável alega que a pretensão punitiva e ressarcitória do TCU estaria prescrita, pois o último ato tido como irregular ocorreu em 7/12/2015, e não teria havido interrupção válida do prazo prescricional. Sustenta que, conforme a Resolução-TCU 344/2022 e o Tema 899 do STF (RE 636.886), o prazo para o exercício dessas pretensões é de cinco anos, e que não se aplica a imprescritibilidade ao caso concreto, pois não haveria demonstração de dolo específico, má-fé ou atuação fraudulenta. Argumenta ainda que a conduta se exauriu no momento da concessão do benefício, não podendo os pagamentos mensais posteriores serem utilizados para eternizar a pretensão punitiva.

31.2. O responsável também afirma que a responsabilização pretendida se funda em suposta irregularidade administrativa, sem qualquer demonstração de dolo, e que a interrupção da prescrição apontada nos autos seria nula, pois teria ocorrido após o decurso do prazo quinquenal. Por fim, sustenta que a continuidade dos pagamentos do benefício não pode ser utilizada como subterfúgio para afastar a prescrição, uma vez que os pagamentos subsequentes decorreram de ato administrativo continuado da Administração, sem participação posterior do defendente.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

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 (peça 23, p. 1; peça 24, p. 1; peça 58, 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'.

32.3. 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.

32.4. 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 n. 12.850/2013 (peça 23, p. 1; peça 24, p. 1; peça 58, p. 3). 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.

32.5. 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.

32.6. 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-2ª 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.

32.7. 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.

32.8. 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 (peça 23, p. 1; peça 24, p. 1; peça 58, p. 3).

33. **Argumento 2 (peça 70, p. 4-6): Alegação de ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável**

33.1. O responsável sustenta que não há comprovação de dolo ou má-fé em sua conduta, afirmando que todos os atos praticados decorreram da análise regular dos processos administrativos, pautados pelas normas e orientações vigentes à época, que exigiam apenas início razoável de prova material. Argumenta que não há qualquer elemento nos autos que indique que tenha agido com vontade livre e consciente de violar a lei ou causar prejuízo ao erário, tampouco que tenha recebido valores, obtido favorecimento econômico ou qualquer vantagem pessoal em razão das concessões questionadas.

33.2. O responsável também ressalta que a imputação de débito com base exclusiva na posterior constatação de irregularidades, sem demonstração clara, específica e individualizada de conduta reprovável, viola o regime jurídico da tomada de contas especial, que exige a descrição precisa da conduta, do elemento subjetivo e do nexo causal. Defende que eventuais vícios documentais decorrem de condutas atribuíveis a terceiros, não havendo prova de participação sua na elaboração, adulteração ou inserção de documentos falsos, o que afastaria o indispensável nexo de causalidade direto entre sua atuação funcional e os pagamentos realizados pelo INSS.

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 21/143.788.735-7)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

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 16, p. 8-9; peça 47, p. 2; peça 58, p. 6-8). 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. 1-4; peça 19, p. 1-3; peça 23, p. 1-3; peça 47, p. 2; peça 58, p. 6-8). 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 47, p. 2; peça 58, p. 6-8).

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 Instituto Nacional do Seguro Social, 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 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, que ora indicavam a profissão do instituidor como ‘vaqueiro’ ou ‘lavrador’, sem comprovação idônea da condição de segurado especial rural, em desconformidade com os requisitos legais e regulamentares para a concessão do benefício (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 58, p. 6-8). A seguir, excerto da peça 15, p. 2:

> 2.7. A Certidão de casamento que poderia servir como início de prova material para subsidiar a declaração do STR, consta a profissão de vaqueiro, documento este desconsiderado, uma vez que de acordo com o artigo 11, inciso 1, da Lei n. 8213/91 e artigo 9º, inciso I, do Decreto n. 3048/99, este tipo de ocupação, trata-se de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

> empregado rural e não segurado especial, cujo vínculo deve está materializado com registro em carteira de trabalho, conforme artigo 140, da IN/INSS/PRES/20/2007.
>
> 2.8. Dessa forma, concluímos pela concessão com irregularidade, tendo em vista, profissão de vaqueiro, que de acordo com artigo 11, inciso 1, da Lei nº 8.213/1991 e artigo 9º, inciso 1, do Decreto nº 3.048/1999, este tipo de ocupação, trata-se de empregado rural.

34.8. 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. 1-4; peça 19, p. 1-3; peça 23, p. 1-3; peça 47, p. 2; peça 58, p. 6-8). 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.

34.9. 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 16, p. 8-9; peça 18, p. 1-4; peça 19, p. 1-3; peça 23, p. 1-3; peça 47, p. 2; peça 58, p. 6-8).

34.10. 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.

34.11. 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 16, p. 8-9; peça 47, p. 2; peça 58, p. 6-8).

34.12. 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 Instituto Nacional do Seguro Social que o responsável atuou em todas as etapas do processamento, análise, homologação e concessão do benefício NB 21/143.788.735-7, sendo o único servidor a praticar os atos decisórios que resultaram na concessão irregular (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 23, p. 1-3; peça 47, p. 2; peça 58, p. 6-8).

34.13. 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. 1-4; peça 19, p. 1-3; peça 23, p. 1-3; peça 47, p. 2; peça 58, p. 6-8). 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.

34.14. 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

e com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 18, p. 1-4; peça 19, p. 1-3; peça 23, p. 1-3; peça 47, p. 2; peça 58, p. 6-8).

35. **Argumento 3 (peça 70, p. 6-8): Alegação de ausência dos requisitos legais para a instauração da tomada de contas especial**

35.1. O responsável alega que não estão presentes os pressupostos mínimos exigidos para a instauração da TCE, conforme previsto no art. 8º da Lei Orgânica do TCU e no art. 197 do Regimento Interno do TCU, que exigem a demonstração de dano ao erário, a identificação dos responsáveis e a existência de elementos fáticos e jurídicos suficientes para comprovar a ocorrência do dano. Argumenta que a IN 71/2012 do TCU também exige descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos e outros elementos probatórios, bem como exame da suficiência e adequação das informações para identificação e quantificação do dano.

35.2. Sustenta que tais elementos não estão presentes nos autos, pois não há provas suficientes para definir qual foi a conduta do agente público, qual o dano efetivo e o nexo de causalidade entre a conduta e o débito apurado. Por isso, defende que o processo deve ser arquivado sem qualquer imputação de responsabilidade, por ausência dos requisitos necessários à constituição e desenvolvimento válido e regular da tomada de contas especial.

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 Instituto Nacional do Seguro Social, com a identificação do dano ao erário decorrente da concessão irregular do benefício NB 21/143.788.735-7, 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 16, p. 5-6, 26; peça 24, p. 1-2; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2).

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 24, p. 1-2; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2). 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.

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 21/143.788.735-7, conforme apurado em auditoria, processo disciplinar, relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios e tomada de contas especial (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 5-6, 26; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2). 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 24, p. 1-2; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2). Ao contrário, as informações colhidas junto à Procuradoria Regional Federal e à área técnica do Instituto Nacional do Seguro Social 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

36.6. Ressalta-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 15, p. 1-3; peça 16, p. 5-6, 26; peça 24, p. 1-2; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2). Assim, não se verifica qualquer nulidade ou irregularidade que comprometa a validade do procedimento.

37. **Argumento 4 (peça 70, p. 8-10): Alegação de ausência de nexo de causalidade**

37.1. O responsável sustenta que não há nos autos qualquer evidência ou documento que comprove a existência de nexo de causalidade entre sua atuação e a concessão irregular do benefício, requisito indispensável para a responsabilização em tomada de contas especial. Argumenta que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, é necessário que o evento danoso decorra de forma direta e imediata da conduta do agente público, o que não se verifica no caso concreto.

37.2. Alega, ainda, que a responsabilização exige a demonstração de que a conduta do agente foi a causa necessária do dano, conforme a teoria do dano direto e imediato adotada pelo TCU, e que, na situação dos autos, não há qualquer elemento que permita afirmar que sua atuação foi determinante para o prejuízo apurado. Por isso, defende que não estão presentes os requisitos para a imputação de débito, devendo ser afastada a sua responsabilidade.

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 de França Carvalho foi devidamente individualizada e relacionada de forma direta à concessão irregular do benefício NB 21/143.788.735-7, objeto da presente tomada de contas especial (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 5-6, 26; peça 24, p. 1-2; peça 46; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2, peças 57-58).

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 16, p. 5-6, 26; peça 24, 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 46; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2; peças 57-58).

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

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.

38.6. Nesse contexto, observa-se que a matriz de responsabilização elaborada pelo Instituto Nacional do Seguro Social 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 16, p. 5-6, 26; peça 24, p. 1-2; peça 46; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2; peças 57-58).

38.7. A matriz explicita que Gesimário de França Carvalho, na qualidade de servidor do Instituto Nacional do Seguro Social 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 15, p. 1-3; peça 16, p. 5-6, 26; peça 24, p. 1-2; peça 46; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2; peças 57-58). 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 24, 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.

38.8. 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 46; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2; peças 57-58). 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.

38.9. A alegação do responsável, fundamentada em jurisprudência deste Tribunal, 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. Nesses casos, o Tribunal 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 21/143.788.735-7, desde a análise documental, entrevista, homologação da atividade rural até a decisão final de concessão do benefício (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 5-6, 26; peça 24, p. 1-2; peça 46; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2; peças 57-58). 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 Tribunal de Contas da União, 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

consequência direta, imediata e necessária da conduta do responsável (peça 46; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2; peças 57-58).

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 15, p. 1-3; peça 16, p. 5-6, 26; peça 24, p. 1-2; peça 46; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2; peças 57-58).

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 Tribunal de Contas da União. 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 70, p. 10-12): Alegação de que a TCE foi instaurada sem a devida matriz de responsabilização**

39.1. O responsável argumenta que a TCE teria sido instaurada sem a elaboração da matriz de responsabilização exigida pela DN-TCU 155/2016, o que teria prejudicado o exercício do contraditório e da ampla defesa. Sustenta que a matriz é elemento essencial para explicitar, de forma clara e individualizada, a conduta atribuída ao agente, o nexo de causalidade e a quantificação do dano, permitindo ao acusado conhecer precisamente os fatos e fundamentos sobre os quais deve se defender.

39.2. Alega, ainda, que a ausência desse documento compromete a validade do processo, pois inviabiliza a identificação dos pressupostos necessários à constituição e ao desenvolvimento regular da TCE, como a individualização da conduta, a demonstração do dano e o liame causal. Por isso, requer o arquivamento do processo ou, subsidiariamente, a anulação da citação, por entender que não foi oportunizado o pleno exercício da defesa.

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 Instituto Nacional do Seguro Social 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 15, p. 1-3; peça 16, p. 5-6, 26; peça 24, p. 1-2; peça 46; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2; peças 57-58).

40.2. A matriz explicita que Gesimário de França Carvalho, na qualidade de servidor do Instituto Nacional do Seguro Social 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 (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 5-6, 26; peça 24, p. 1-2; peça 46; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2; peças 57-58). Ficou demonstrado nos autos que o responsável realizou todas as etapas do processo de concessão do benefício NB 21/143.788.735-7, 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.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

etapa do processo administrativo, inclusive com identificação de matrícula funcional, datas e horários das operações realizadas (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 5-6, 26; peça 24, p. 1-2).

40.4. Ademais, a matriz de responsabilização atende aos requisitos estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, 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 15, p. 1-3; peça 16, p. 5-6, 26; peça 24, p. 1-2; peça 46; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2; peças 57-58).

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 15, p. 1-3; peça 16, p. 5-6, 26; peça 24, p. 1-2; peça 46; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2; peças 57-58). 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 agente devidamente fundamentada e amparada em elementos objetivos e individualizados constantes dos autos (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 5-6, 26; peça 24, p. 1-2; peça 46; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2; peças 57-58).

41. **Argumento 6 (peça 70, p. 12-15): Alegação de necessidade de produção de provas**

41.1. O responsável alega que, caso não sejam acolhidas as teses de prescrição ou ausência de responsabilidade, deve ser garantido o direito à produção de provas, especialmente a prova testemunhal, para demonstrar a regularidade de sua conduta. Sustenta que, segundo o devido processo legal e o contraditório, é imprescindível que o acusado tenha a oportunidade de apresentar todos os meios de prova necessários à sua defesa, inclusive diligências e perícias, conforme previsto na Lei 9.784/1999 e no Código de Processo Civil.

41.2. Argumenta, ainda, que a negativa de produção de provas implicaria violação aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, podendo acarretar a nulidade do processo. Por isso, requer expressamente a produção de prova testemunhal para comprovar que não cometeu qualquer irregularidade no exercício de suas funções.

42. **Análise do argumento 6:**

42.1. Destaca-se 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. 1-5; peça 16, p. 1-33; peça 17, p. 1-7; peça 18, p. 1-4; peça 19, p. 1-4; peça 24, p. 1-2; peça 47, p. 1-9; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2).

42.2. No caso concreto, a irregularidade apurada refere-se à concessão e manutenção do benefício previdenciário NB 21/143.788.735-7, 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 VII, e 62 do Decreto 3.048/1999. O dano ao erário, neste caso, é

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

caracterizado pela concessão indevida do benefício e pelo pagamento de valores a que o beneficiário não fazia jus (peça 47, p. 1-9; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2). 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 47, p. 1-9; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2).

42.3. 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. 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.

42.4. 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 dos fatos (Acórdãos 6.795/2025-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 2/2026-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 412/2026-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman; 523/2026-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Jhonatan de Jesus; 609/2026-TCU-2ª Câmara, Relator 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.

42.5. 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 21/143.788.735-7, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do titular e pelo pagamento indevido de valores ao beneficiário (peça 47, p. 1-9; peça 58, p. 7-8).

42.6. Ressalta-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.

43. 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.

44. 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

45. Além dos argumentos apresentados em suas alegações de defesa, o responsável requer, em síntese, que (peça 70, p. 15-16):

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

45.2. b) seja determinado o arquivamento dos presentes autos em relação ao responsável, em razão da alegação de ausência dos pressupostos para instauração da tomada de contas especial;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

45.3. c) subsidiariamente, caso não acolhidos os pedidos anteriores, seja deferida a produção de prova testemunhal e documental adicional, conforme requerido nas alegações de defesa, para demonstrar a regularidade de sua conduta; e

45.4. d) por fim, requer que a presente tomada de contas especial seja arquivada, excluindo-o do rol de responsáveis.

Análise

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

46.1. No tocante ao pedido de aplicação do princípio da *lex mitior* para reconhecimento da prescrição, não há respaldo para seu acolhimento, pois, conforme demonstrado no exame técnico, a existência de ação penal em curso sobre os mesmos fatos impõe a observância do prazo prescricional penal, nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022. O prazo aplicável, considerando a pena máxima dos crimes imputados, é de dezesseis anos, não estando exaurido no presente caso. Assim, não há prescrição a ser reconhecida, seja ordinária, seja intercorrente, razão pela qual o pedido deve ser rejeitado (peça 23, p. 1; peça 24, p. 1; peça 58, p. 3).

46.2. Quanto ao pedido de arquivamento dos autos por suposta ausência dos pressupostos para instauração da tomada de contas especial, verifica-se que todos os requisitos legais e procedimentais foram devidamente observados. O processo foi instruído com robusto conjunto probatório, houve individualização da conduta, identificação do responsável, quantificação do dano e observância do contraditório e da ampla defesa. Não há, portanto, qualquer vício de origem ou ausência de pressupostos que justifique o arquivamento do feito (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 5-6, 26; peça 24, p. 1-2; peça 47, p. 2-3; peça 51, p. 1-2; peça 52, p. 1-2).

46.3. No que se refere ao pedido subsidiário de produção de prova testemunhal e documental adicional, não há fundamento para seu deferimento, pois a instrução processual já contempla todos os elementos necessários à formação do juízo de mérito. O entendimento consolidado deste Tribunal é de que a produção de provas em sede de controle externo restringe-se à forma documental, cabendo ao responsável juntar os documentos que entender oportunos no momento adequado. Não há indicação de fato novo, relevante e específico que justifique a reabertura da instrução, tampouco se caracteriza cerceamento de defesa (peça 47, p. 1-9; peça 58, p. 7-8).

46.4. Por fim, quanto ao pedido de arquivamento da tomada de contas especial e exclusão do responsável do rol de responsáveis, não há fundamento para seu acolhimento, uma vez que, conforme demonstrado, restaram comprovadas a materialidade, autoria, nexo de causalidade e dano ao erário, sendo a responsabilização do agente plenamente justificada nos autos.

46.5. Assim, o feito deve prosseguir para julgamento de mérito, com a imputação do débito e aplicação das sanções cabíveis.

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

47. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os 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.

48. 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-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).

49. 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 – 2ª Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

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).

50. No caso em tela, as irregularidades consistentes na concessão do benefício previdenciário NB 21/143.788.735-7, 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 instituidor, 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).

51. 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

52. 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.

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

54. 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.

55. 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 57.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. 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 (CPF: 265.596.761-53):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/9/2015	788,00
5/12/2014	0,89
11/9/2009	0,38
11/9/2009	976,50
9/10/2012	622,00
8/9/2010	510,00
6/10/2011	545,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2011	545,00
5/9/2013	678,00
5/12/2013	678,00
7/10/2015	394,00
5/3/2014	724,00
5/2/2013	678,00
5/3/2015	0,71
7/10/2015	0,71
6/11/2013	678,00
5/11/2014	724,00
5/3/2012	622,00
5/12/2013	0,89
5/9/2011	545,00
5/11/2010	510,00
6/10/2009	465,00
7/12/2009	0,89
5/4/2012	622,00
6/12/2010	510,00
5/6/2015	0,71
11/9/2009	465,00
6/3/2013	678,00
5/8/2015	788,00
5/11/2015	0,71
8/9/2010	255,00
5/7/2013	678,00
7/4/2015	788,00
7/12/2009	135,63
6/5/2015	788,00
6/6/2014	724,00
7/7/2015	788,00
5/6/2012	622,00
5/8/2015	0,71
5/8/2014	724,00
5/2/2015	788,00
7/7/2014	724,00
8/4/2014	724,00
5/9/2013	339,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/9/2014	724,00
5/2/2014	724,00
5/12/2012	622,00
6/5/2015	0,71
7/10/2015	788,00
6/12/2010	0,89
7/12/2015	394,00
9/10/2013	678,00
9/5/2012	622,00
5/4/2010	510,00
5/5/2014	724,00
4/1/2010	465,00
7/12/2015	788,00
11/9/2009	0,14
8/4/2013	678,00
7/7/2015	0,71
6/2/2012	622,00
8/6/2010	510,00
8/8/2011	545,00
6/1/2014	678,00
5/5/2010	510,00
5/10/2010	510,00
5/12/2012	0,89
6/1/2011	510,00
5/9/2011	272,50
5/7/2010	510,00
5/12/2013	339,00
6/8/2012	622,00
5/3/2015	788,00
5/11/2012	622,00
5/6/2015	788,00
5/12/2012	311,00
6/12/2011	545,00
5/2/2010	510,00
5/2/2015	0,71
5/12/2014	724,00
8/1/2013	622,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/8/2010	510,00
7/4/2015	0,71
6/12/2011	272,50
6/5/2013	678,00
5/4/2011	545,00
8/10/2014	724,00
5/8/2013	678,00
5/9/2012	622,00
9/3/2011	540,00
5/1/2012	545,00
9/5/2011	545,00
4/9/2015	0,71
5/9/2014	362,00
11/9/2009	1,36
6/6/2013	678,00
6/12/2011	0,89
5/7/2012	622,00
6/1/2015	724,00
5/9/2012	311,00
6/12/2010	255,00
11/9/2009	135,62
5/3/2010	510,00
7/12/2009	465,00
6/11/2009	465,00
7/12/2015	0,70
5/7/2011	545,00
6/6/2011	545,00
8/2/2011	540,00
5/9/2011	0,50
5/11/2015	788,00
5/12/2014	362,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 26/4/2026: R$ 123.574,81.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130569.

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 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 81130569.

VOTO

Aprecio Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Gesimário de Franca Carvalho, ex-servidor da autarquia, em razão da habilitação e concessão irregulares do benefício previdenciário de pensão por morte de trabalhador rural NB 21/143.788.735-7, de titularidade de Maria Nilsa de Araújo Soares, instituído por Florisval Pereira Soares.

2. A irregularidade foi identificada no contexto da denominada Operação Andjey, deflagrada pela Polícia Federal (IPL 492/2013-SR/DPF/TO), que apurou fraudes sistemáticas na concessão de pensões por morte a dependentes de supostos segurados especiais rurais, mediante documentos falsos ou adulterados e atuação concertada de advogados, estagiários e do servidor responsável pela habilitação e concessão na Agência da Previdência Social de Paraíso do Tocantins/TO.

II

3. Conforme o relatório conclusivo individual do Monitoramento Operacional de Benefícios (peça 15), o instituidor faleceu em 3/12/1999 (peça 16), mas o benefício somente foi requerido em 28/5/2009. A qualidade de segurado especial foi reconhecida com base em declaração do sindicato dos trabalhadores rurais de Paraíso do Tocantins relativa ao exercício de atividade rural entre 1990 e 1999 em imóvel do pai do instituidor, sem apresentação de contrato de comodato, exigido pelo art. 48 da IN-INSS/PRES 20/2007.

4. As diligências junto aos cartórios revelaram que a certidão de casamento, confirmada pela serventia, registrava a profissão de vaqueiro, própria de empregado rural, e que foram expedidas duas versões da certidão de óbito, uma com a profissão de lavrador e outra sem profissão. O Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), por sua vez, não registrava vínculo empregatício ou contribuição previdenciária em nome do instituidor (peça 15, itens 2.3 a 2.8).

5. O relatório de auditoria de matrícula do sistema Prisma demonstra que Gesimário realizou todas as etapas do processo concessório: pré-habilitação, protocolo, registro e entrevista da atividade rural, homologação e despacho concessório (peça 27). O benefício foi suspenso em 26/11/2015 por determinação da 4ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Tocantins (Ofício 1634/2015, peça 21).

6. O Processo Administrativo Disciplinar 35069.000143/2016-87, que examinou aquele e outros benefícios concedidos pelo servidor, resultou em sua demissão, mediante a Portaria 938, publicada no DOU de 9/3/2018, por valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, com fundamento no art. 117, inciso IX, c/c os arts. 132, inciso XIII, e 137 da Lei 8.112/1990 (peças 12 a 14 e 47).

7. O tomador de contas apurou prejuízo histórico de R$ 53.061,27, correspondente a 112 parcelas pagas entre 11/9/2009 e 7/12/2015, e atribuiu responsabilidade exclusivamente ao agente concessor. A beneficiária não foi incluída no rol de responsáveis por ausência de evidências de participação na fraude (peça 47).

8. Citado neste Tribunal (peças 58, 59 e 65), o ex-servidor alegou prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e, no mérito, ausência de dolo ou má-fé, inexistência dos pressupostos da TCE e de nexo causal, invalidade da matriz de responsabilização, impossibilidade de imputação integral dos benefícios e necessidade de prova testemunhal, requerendo o arquivamento dos autos e sua exclusão do rol de responsáveis (peça 70).

9. A AudTCE examinou os argumentos e requerimentos e propõe rejeitar as alegações de defesa, julgar irregulares as contas, condená-lo ao ressarcimento do débito e aplicar-lhe a multa do art.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130570.

57 da Lei 8.443/1992 (peças 74 a 76). O Ministério Público junto ao Tribunal acompanha integralmente a proposta (peça 77).

10. Feito o necessário resumo, passo a decidir.

III

11. Acompanho a unidade técnica quanto ao preenchimento dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido da TCE. O dano foi identificado, quantificado e vinculado à atuação de Gesimário, que teve ciência das apurações no PAD em 2/5/2017 (peças 5 e 47), menos de oito anos após a concessão, em 19/8/2009, e menos de dois anos após o último pagamento, em 7/12/2015, e foi novamente notificado na fase interna da TCE, em 11/11/2024 (peças 30 e 32). Afasta-se, assim, a hipótese do art. 6º, inciso II, da IN-TCU 98/2024. Embora o débito seja inferior a R$ 120.000,00, seu valor deve ser somado aos de outras TCEs do mesmo responsável, nos termos do art. 6º, §§ 1º e 2º, da mesma instrução normativa.

IV

12. A preliminar de prescrição exige exame específico. Quanto ao termo inicial, adoto o entendimento firmado no Acórdão 1.792/2026-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, segundo o qual, nas concessões fraudulentas de benefício previdenciário continuado, o prazo é contado da ciência dos fatos pela Administração, conforme o art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, e não do último pagamento, previsto no inciso V; nesse ponto, afasto-me da instrução, que adotou como marco 7/12/2015.

13. A primeira comunicação formal dirigida ao INSS que individualiza este benefício é o Ofício 1634/2015, de 29/10/2015, pelo qual a 4ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Tocantins determinou sua suspensão e a revisão da concessão (peça 21). O benefício, que não constava entre os 25 casos apontados como irregulares no Relinfo 002/2014, de 17/2/2014 (peça 17), foi suspenso em 26/11/2015, e a revisão, concluída em 23/11/2016, confirmou a irregularidade (peças 15 e 27).

14. Como não consta dos autos a data de recebimento do ofício pela autarquia, adoto, em favor do responsável, a própria data de sua expedição, 29/10/2015. A menção, no relatório de monitoramento, a ofícios enviados em 2013 a cartórios para verificar certidões do instituidor não altera essa conclusão: tais documentos não integram os autos, sua data exata é desconhecida e, em fevereiro de 2014, o benefício nem sequer figurava entre aqueles considerados irregulares (peça 15, item 2.5). De todo modo, mesmo que o marco fosse recuado para 2013, a conclusão prescricional seria a mesma.

15. Pelo regime ordinário da Resolução-TCU 344/2022, que prevê prazo de cinco anos (art. 2º) e prescrição intercorrente de três anos (art. 8º), poderiam suscitar dúvida os intervalos entre alguns atos de impulso identificados nos autos, a exemplo do relatório de monitoramento de 23/11/2016, do relatório final do PAD de 16/10/2017, da publicação da demissão em 9/3/2018, da Nota Jurídica 00001/2021/NAP-1-CRIM/ECOJUD-PRF1/PGF/AGU, de 19/4/2021, da instauração da TCE em 25/10/2024 e do relatório do tomador de contas, de 17/12/2024.

16. Incide, contudo, o art. 3º da mesma resolução, segundo o qual, havendo recebimento de denúncia criminal sobre os mesmos fatos, as pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte se submetem ao prazo previsto na lei penal, inclusive quanto à prescrição intercorrente.

17. A identidade dos fatos está demonstrada. Em 14/1/2016, a 4ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Tocantins recebeu denúncia oriunda do Inquérito Policial 7369-27.2013.4.01.4300 (IPL 492/2013), que descreve associação estruturada, entre 2008 e novembro de 2015, para obtenção fraudulenta de pensões por morte de trabalhador rural mediante documentos falsificados, com requerimentos processados por Gesimário, a quem foram imputados os crimes dos arts. 171, § 3º, e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130570.

317, § 1º, do Código Penal e do art. 2º, § 4º, inciso II, da Lei 12.850/2013 (peça 23); o feito prosseguiu como Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300 (peça 24).

18. O benefício examinado nestes autos consta expressamente da relação cuja suspensão e revisão foram determinadas pelo juízo criminal no contexto da mesma investigação (Ofício 1634/2015, peça 21; peça 19), ordem que deu origem à revisão conduzida pelo INSS (peça 15, item 1.3). Também o PAD que apurou a concessão e resultou na demissão do responsável se baseou no mesmo inquérito (peça 24, item 7); os fatos integram, portanto, o objeto da persecução penal.

19. Faço apenas um reparo ao cálculo da unidade técnica. A instrução considerou a pena máxima de 12 anos do crime de corrupção passiva e, com base no art. 109, inciso II, do Código Penal, adotou prazo prescricional de 16 anos. O § 1º do art. 317, entretanto, aumenta em um terço a pena quando o funcionário, em consequência de vantagem ou promessa, pratica ato a infringir dever funcional. A pena máxima em abstrato alcança, assim, 16 anos, correspondendo a prazo prescricional de 20 anos, nos termos do art. 109, inciso I, do Código Penal.

20. Contado esse prazo desde 29/10/2015, e considerados os atos interruptivos já mencionados, além da notificação na fase interna da TCE, em 11/11/2024, e da citação neste Tribunal, em 11/3/2026, não se consumou prescrição punitiva, ressarcitória ou intercorrente. Mesmo que, como pretende a defesa, se adotasse 19/8/2009 como a data da concessão, não teriam transcorrido 20 anos até o primeiro marco interruptivo, em 23/11/2016, nem entre os eventos posteriores.

21. Tampouco prospera a invocação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica, previsto no art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal. A incidência do prazo penal decorre diretamente do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, em harmonia com o art. 1º, § 2º, da Lei 9.873/1999, e constitui consequência objetiva do recebimento de denúncia criminal sobre os mesmos fatos, não aplicação retroativa e casuística de critério mais gravoso.

22. Por fim, a defesa afirma estar consumada a prescrição quinquenal desde 13/3/2014 e sustenta que a peça 24 não corresponderia à nota jurídica mencionada na instrução. A primeira data não se relaciona aos marcos deste processo, e a peça 24 corresponde precisamente à Nota Jurídica 00001/2021, de 19/4/2021. A defesa também remete a peças que não correspondem a nenhuma destes autos (peças 55 e 58).

V

24. No mérito, acolho, no essencial, as análises da unidade instrutora. O benefício foi concedido sem demonstração da qualidade de segurado especial rural do instituidor, em desacordo com os arts. 11, inciso VII, 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e com os arts. 28, § 1º, e 62 do Decreto 3.048/1999. A certidão de casamento, única prova material capaz de amparar a declaração sindical, qualificava o instituidor como vaqueiro, ocupação de empregado rural, todavia havia divergência entre as versões da certidão de óbito, e o CNIS não registrava vínculo ou contribuição.

25. A conduta do responsável está individualizada nos registros do sistema Prisma (peça 27). Em 28/5/2009, Gesimário realizou, em pouco mais 40 minutos, a pré-habilitação, o protocolo, o registro da atividade rural e a entrevista. Em 19/8/2009, homologou a atividade como segurado especial às 9h41min25s e proferiu o despacho concessório às 9h41min59s, apenas 34 segundos depois. Concentrou, portanto, todas as etapas do procedimento, e sua atuação foi diretamente determinante para a concessão e para os pagamentos indevidos.

26. Não se trata de responsabilização objetiva ou fundada na mera ocupação do cargo. Há conduta específica e documentalmente comprovada, o que também afasta a alegação de invalidade da matriz de responsabilização, constante das peças 46 e 57. O nexo causal é igualmente direto: observados os requisitos legais e indeferido o benefício diante da falta de prova material idônea, os pagamentos não teriam ocorrido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130570.

27. Também não procede a alegação de ausência de dolo ou má-fé. O responsável tinha o dever funcional de examinar a documentação e homologou atividade rural em regime de economia familiar apesar de documento oficial que qualificava o instituidor como empregado rural, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação da Polícia Federal. A denúncia recebida descreve que os requerimentos eram por ele processados conforme ajuste prévio com os intermediários, e parte das parcelas retroativas lhe era destinada (peça 23). O PAD, por sua vez, concluiu que se valeu do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, nos termos do art. 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

28. Ainda que se afastasse o dolo, a conduta configuraria, no mínimo, erro grosseiro para os fins do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A aceitação, nessas circunstâncias, de documentação frágil, contraditória ou adulterada extrapola erro formal escusável e caracteriza grave inobservância dos deveres funcionais de zelo e diligência.

29. Quanto ao requerimento de prova testemunhal, o art. 162 do Regimento Interno restringe à forma documental a prova nos processos de competência deste Tribunal, cabendo ao responsável apresentar os documentos pertinentes por ocasião da defesa. Os relatórios de auditoria, as peças do PAD e do inquérito policial e os registros dos sistemas corporativos se mostram suficientes para o julgamento, inexistindo cerceamento de defesa.

30. Rejeitadas as alegações e inexistentes elementos que permitam reconhecer boa-fé ou excludente de culpabilidade, as contas de Gesimário de Franca Carvalho devem ser julgadas irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, e o responsável condenado ao ressarcimento integral do dano.

VI

31. Cabe, ainda, a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992. Considerando a gravidade da conduta, o contexto de fraude continuada na concessão de benefícios rurais e a participação direta do responsável em todas as etapas do processo, fixo-a em valor próximo a 20% do débito atualizado, suficiente às finalidades preventiva e repressiva da sanção e compatível com o parâmetro adotado no Acórdão 2.059/2026-Plenário para fatos análogos imputados ao mesmo responsável.

32. Divirjo da unidade instrutora com vistas unicamente a acrescer a declaração de inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

33. A medida se justifica pela gravidade da conduta — que não configura equívoco administrativo isolado, mas concessão irregular de benefício em contexto de fraude sistêmica investigada pela Polícia Federal, com utilização de documentação inidônea e repercussões nas esferas criminal, disciplinar e de controle externo. Considero adequado, assim, fixar a inabilitação pelo prazo de cinco anos, medida proporcional às circunstâncias destes autos e suficiente aos fins dessa modalidade de sanção.

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

TCU, Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130570.

ACÓRDÃO Nº 2916/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.103/2025-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.1. Responsável: Gesimário de Franca Carvalho (265.596.761-53).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - Palmas/TO - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Jander Araújo Rodrigues (5.574/OAB-TO), representando Gesimário de Franca Carvalho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em virtude de habilitação e concessão irregulares do benefício de pensão por morte de trabalhador rural NB 21/143.788.735-7,

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. rejeitar as alegações de defesa de Gesimário de Franca Carvalho;

9.2. julgar irregulares, com fundamento nos 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 Franca 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 a da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento 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, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
11/09/2009	0,38
11/09/2009	976,50
11/09/2009	465,00
11/09/2009	0,14
11/09/2009	1,36
11/09/2009	135,62
06/10/2009	465,00
06/11/2009	465,00
07/12/2009	0,89
07/12/2009	135,63
07/12/2009	465,00
04/01/2010	465,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
05/12/2012	311,00
08/01/2013	622,00
05/02/2013	678,00
06/03/2013	678,00
08/04/2013	678,00
06/05/2013	678,00
06/06/2013	678,00
05/07/2013	678,00
05/08/2013	678,00
05/09/2013	678,00
05/09/2013	339,00
09/10/2013	678,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130588.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
05/02/2010	510,00
05/03/2010	510,00
05/04/2010	510,00
05/05/2010	510,00
08/06/2010	510,00
05/07/2010	510,00
05/08/2010	510,00
08/09/2010	510,00
08/09/2010	255,00
05/10/2010	510,00
05/11/2010	510,00
06/12/2010	510,00
06/12/2010	0,89
06/12/2010	255,00
06/01/2011	510,00
08/02/2011	540,00
09/03/2011	540,00
05/04/2011	545,00
09/05/2011	545,00
06/06/2011	545,00
05/07/2011	545,00
08/08/2011	545,00
05/09/2011	545,00
05/09/2011	272,50
05/09/2011	0,50
06/10/2011	545,00
08/11/2011	545,00
06/12/2011	545,00
06/12/2011	272,50
06/12/2011	0,89

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
06/11/2013	678,00
05/12/2013	678,00
05/12/2013	0,89
05/12/2013	339,00
06/01/2014	678,00
05/02/2014	724,00
05/03/2014	724,00
08/04/2014	724,00
05/05/2014	724,00
06/06/2014	724,00
07/07/2014	724,00
05/08/2014	724,00
05/09/2014	724,00
05/09/2014	362,00
08/10/2014	724,00
05/11/2014	724,00
05/12/2014	0,89
05/12/2014	724,00
05/12/2014	362,00
06/01/2015	724,00
05/02/2015	788,00
05/02/2015	0,71
05/03/2015	0,71
05/03/2015	788,00
07/04/2015	788,00
07/04/2015	0,71
06/05/2015	788,00
06/05/2015	0,71
05/06/2015	0,71
05/06/2015	788,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130588.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
05/01/2012	545,00
06/02/2012	622,00
05/03/2012	622,00
05/04/2012	622,00
09/05/2012	622,00
05/06/2012	622,00
05/07/2012	622,00
06/08/2012	622,00
05/09/2012	622,00
05/09/2012	311,00
09/10/2012	622,00
05/11/2012	622,00
05/12/2012	622,00
05/12/2012	0,89

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
07/07/2015	788,00
07/07/2015	0,71
05/08/2015	788,00
05/08/2015	0,71
04/09/2015	788,00
04/09/2015	0,71
07/10/2015	394,00
07/10/2015	0,71
07/10/2015	788,00
05/11/2015	0,71
05/11/2015	788,00
07/12/2015	394,00
07/12/2015	788,00
07/12/2015	0,70

9.3. aplicar-lhe multa no valor de R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 prestações, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da anterior, o 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 para o fato de que a ausência de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno;

9.6. considerar graves as infrações cometidas por Gesimário de Franca Carvalho e inabilitá-lo 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;

9.7. informar o teor desta deliberação à Procuradoria da República no Tocantins, ao responsável e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81130588.

10. Ata n° 41/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2916-41/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
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 81130588.