GRUPO II – CLASSE II– Primeira Câmara
TC 023.124/2025-3.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade/Unidade: Gerência Executiva do INSS - Fortaleza/CE - INSS/MPS.
Responsável: Francisco das Chagas Setubal Lima (242.256.061-04).
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSS. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. PRECEDENTES. ARQUIVAMENTO.

Relatório

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

> "INTRODUÇÃO
>
> 1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor do Sr. Francisco das Chagas Setúbal Lima, em razão de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, consistente na irregularidade na habilitação e concessão do benefício previdenciário 42/158.348.567-5, de titularidade de Antônio de Paula Almeida, apurada no âmbito do PAD 35204.004317/2017-60.
>
> HISTÓRICO
>
> 2. Em 7/5/2025, o Superintendente Regional Nordeste do INSS determinou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado com o número 946/2025 no Sistema e-TCE.
>
> 3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 38), foi a constatação da seguinte irregularidade:
>
> > 'Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço e outros).'
>
> 4. O responsável arrolado na fase interna da TCE foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.
>
> 5. No Relatório de TCE 35014.139451/2025-28 (peça 39), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 55.060,15, imputando responsabilidade a Francisco das Chagas Setúbal Lima, na condição de ex-servidor público do INSS, responsável pela habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 42/158.348.567-5, de titularidade de Antônio de Paula Almeida, apurada no âmbito do PAD 35204.004317/2017-60.
>
> 6. Em 18/8/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o Relatório de Auditoria 946/2025 (peça 43), 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 44 e 45).

[1] Peça 51.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81356696.

7. Em 19/11/2025, o Ministro da Previdência Social 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, cuja manifestação foi pela irregularidade das contas, determinando, em consequência, o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União para fins de julgamento (peça 46).

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

8. 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 2/10/2014, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

8.1. Francisco das Chagas Setúbal Lima, por meio da notificação prévia, cujo recebimento pelo responsável foi confirmado por meio de mensagem eletrônica, em 13/9/2022 (peça 4, p. 8).

Valor de Constituição da TCE

9. Verifica-se, ainda, que apesar de o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 (R$ 101.357,87) ser inferior ao limite de R$ 120.000,00, a presente TCE foi constituída em conjunto com os seguintes débitos: 943/2025, 4022/2019, 940/2025, 945/2025 e 942/2025, do mesmo responsável, cuja soma ultrapassa o sobredito limite de valor, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

10. 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.

11. 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 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. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

12. 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.

13. 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).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81356696.

14. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 2/10/2014, último pagamento irregular realizado (peça 27, p. 9).

15. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Eventos	Data	Documentos	Resolução TCU 344/2022	Efeito
1	2/10/2014	Último pagamento irregular realizado (peça 27, p. 9).	Art. 4° inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	25/9/2014	Relatório Conclusivo, concluiu-se que o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição NB 42/158.348.567-5, em nome de Antônio de Paula Almeida, foi concedido irregularmente, mediante fraude (peça 12).	Art. 5°, inc. II e 8º, §§ 1º e 3º	1ª Interrupção – Marco inicial da prescrição intercorrente
3	17/2/2017	Relatório preliminar da análise dos benefícios, concluiu-se que o benefício previdenciário NB 42/158.348.567-5, em nome de Antônio de Paula Almeida, dentre outros, foi concedido irregularmente, mediante fraude (peça 15, p. 2-35).	Art. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
4	13/9/2022	Notificação prévia, notificou o responsável da instauração do PAD 35204.004317/2017-60 para apuração de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários (peça 4).	Art. 5°, inc. I e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
5	10/11/2023	Relatório de Ultimação de Instrução – Processo 35204.004317/2017-60, concluiu-se pela realização de citação do responsável, com vistas à apresentação de defesa (peça 6).	Art. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
6	26/11/2024	Parecer Opinativo 79/2024 - Corregedoria, ratificou-se a aplicação da pena de demissão ao ex-servidor do INSS Francisco das Chagas Setúbal Lima (peça 9).	Art. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
7	10/6/2025	Relatório de TCE 35014.139451/2025-28, concluiu-se pela responsabilidade do ex-servidor do INSS, imputando-lhe o débito ali quantificado (peça 39).	Art. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
8	18/8/2025	Relatório de Auditoria CGU 946/2025, manifestou concordância com as conclusões do tomador de contas (peça 43).	Art. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
9	24/11/2025	Autuação de processo no TCU.	Art. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo

16. Compulsando os autos, verificou-se a existência de diversas ações penais, em que o responsável fora condenado à pena de reclusão, por conta da ocorrência de fraude na concessão de benefícios previdenciários, além do recebimento de denúncia, em sede de ações civis de improbidade administrativa, ajuizadas com o mesmo objeto de apuração (peça 21, p. 4). Contudo, depreende-se das pesquisas efetuadas na página eletrônica do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (https://www.trf5.jus.br/index.php/consulta-processual-fisico-e-eletronico) que o **benefício 42/158.348.567-5, de titularidade de Antônio de Paula Almeida**, objeto da presente TCE, não fora incluído no rol de benefícios concedidos de forma irregular sob apuração nas referidas ações penais, conforme detalhado no quadro abaixo. Portanto, entende-se que a análise da ocorrência ou não da prescrição deve observar as regras consignadas no âmbito dos artigos 5º e 8º da Resolução TCU 344/2022:

Processos	Ação	Observações

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81356696.

Processos	Ação	Observações
0800251-23.2018.4.05.8101	Ação Civil de Improbidade Administrativa	Processo extinto sem resolução de mérito, em razão da identidade de objeto com a ACIA 0800250-72.2017.4.05.8101.
0800250-72.2017.4.05.8101	Ação Civil de Improbidade Administrativa	ACIA ajuizada em face de **Francisco das Chagas Setúbal Lima** e outros, em razão de irregularidades na concessão dos seguintes benefícios previdenciários: 80/155.500.521-4 (**Francisca Silvana dos Santos Oliveira**), 80/155.146.655-1 (**Maria Evanir de Souza Batista**), 80.155.146.846-5 (**Maria Lucimar de Freitas Lobo**), 154.779.621-6 (**Emanuele Saraiva de Lima**), 41/158.348.696-5 (**Luiza de Fátima Moura Graça**), 41/158.348.830-5 (**Cosma Lima de Oliveira**), 41/158.348.869-0 (**Maria Olindina de Lima**), 41/155.737.282-6 (**Raimundo Donato de Oliveira**), 42/156.606.018-1 (**Marielda Lúcia Raulino Martins**), 42/155.146.596-2 (**Maria Iraneide Ferreira de Sousa**), 41/154.926.302-9 (**Ednardo Moura de Sousa**), 41/156.917.874-4 (**Benedita Elbe Freire**), 41/155.500.675-0 (**Judite Odete Souza Lima Nogueira**), 41/158.084.506-9 (**Francisco Peixoto Filho**); 41/158.348.540-3 (**Hélio Coura**), 41/146.791.258-9 (**Rosa Vieira da Silva**), 41/153.907.167-4 (**Manoel Desinho de Oliveira**), 41/140.726.707-5 (**Antonio Feitosa Filho**), 41/157.921.688-6 (**Maria Pereira de França**), 42/154.926.306-1 (**Paulo Maria Pinto**), 42.154.779.577-5 (**Iza Lopes Chaves Pinto**), 42/153.373.887-1 (**Raimundo Martins da Silva**), 42/155.737.240-0 (**Maria Avani Gadelha**), 42/154.926.023-2 (**Kátia Meyre de Aragão Freire**), 42/154.926.359-2 (**Agostinho Carlos Filho**), 42/154.926.271-5 (**José Eudes de Oliveira Maia**).
0000060-79.2016.4.05.8101	Ação Penal – Procedimento ordinário	Apesar de inicialmente condenado à pena de 2 anos e 4 meses de reclusão, por conta da prática de irregularidades na concessão do benefício previdenciário NB 42/154.926.023-2, de titularidade de **Kátia Meyre de Araújo Freire**, o processo foi extinto, em razão de ausência de eventual pena remanescente a ser cumprida pelo réu, uma vez que o Sr. Francisco das Chagas Setúbal Lima já fora condenado nas Ações Penais de 0819-77.2015.4.05.8101 e 0384-69.2016.4.05.8101.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81356696.

Processos	Ação	Observações
0000360-41.2016.4.05.8101	Ação Penal – Procedimento ordinário	A sentença absolveu o Sr. Francisco das Chagas Setúbal Lima da acusação de prática de irregularidades na concessão do benefício previdenciário NB 41/154.181.175-2, de titularidade de **José Laurindo Filho**, nos termos do artigo 386, VII, do Código de Processo Penal.
0000386-39.2016.4.05.8101	Ação Penal – Procedimento ordinário	Apesar de inicialmente condenado à pena de 2 anos e 4 meses de reclusão, por conta da prática de irregularidades na concessão do benefício previdenciário NB 41/140.726.707-5, de titularidade de **Antônio Feitosa Filho**, o processo foi extinto, em razão de ausência de eventual pena remanescente a ser cumprida pelo réu, uma vez que o Sr. Francisco das Chagas Setúbal Lima já fora condenado nas Ações Penais de 0819-77.2015.4.05.8101 e 0384-69.2016.4.05.8101.
0000781-65.2015.4.05.8101	Ação Penal – Procedimento ordinário	O Sr. Francisco das Chagas Setúbal Lima foi condenado a 3 anos e 4 meses de reclusão, em razão de irregularidades na concessão irregular do benefício (aposentadoria por idade - NB 153.907.167-4) ao segurado **Manoel Desinho de Oliveira**.
0000835-31.2015.4.05.8101	Ação Penal – Procedimento ordinário	O Sr. Francisco das Chagas Setúbal Lima foi absolvido da acusação da prática de irregularidades na concessão de benefício previdenciário a **Rosa Vieira da Silva**, nos termos do art. 386, VII, do CPP.
0000819-77.2015.4.05.8101	Ação Penal – Procedimento ordinário	Sr. Francisco das Chagas Setúbal Lima foi condenado a 2 anos e 4 meses de reclusão, em razão de irregularidades na concessão do benefício previdenciário NB 154.926.271-5, de titularidade de **José Eudes de Oliveira Maia**.
0000384-69.2016.4.05.8101	Ação Penal – Procedimento ordinário	O Sr. Francisco das Chagas Setúbal Lima foi condenado a 2 anos e 4 meses de reclusão, em razão de irregularidades na concessão do benefício previdenciário NB 42/154.926.359-2, de titularidade de **Agostinho Carlos Filho**.

17. Com efeito, analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que **houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre os eventos processuais '3' e '4', de forma que restou caracterizada a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal).**

18. De igual forma, observou-se **o decurso do prazo prescricional de mais de três anos entre os eventos processuais supramencionados**, evidenciando também a ocorrência da prescrição intercorrente, consoante estabelecido nos arts. 3º e 8º da Resolução TCU 344/2022.

19. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF normatizado pela Resolução-TCU 344/2022, **ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU**.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81356696.

20. Em função de tal ocorrência, amparado pela Resolução-TCU 344/2022, deixa-se de prosseguir na apuração da responsabilidade inicialmente verificada, considerando a impossibilidade de exigir o débito apontado nos autos, bem como de aplicar sanção a qualquer responsável envolvido.

CONCLUSÃO

21. Em face da análise promovida na seção 'Análise dos pressupostos de procedibilidade da IN-TCU 98/2024', verificou-se a ocorrência da prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU. Portanto, deve-se reconhecê-la de ofício, por se tratar de matéria de ordem pública, com o consequente arquivamento dos autos, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 344/2022.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) reconhecer a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e, em razão disso, arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 1º e 11 da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, e do art. 1º da Lei 9.873/1999;

b) informar ao Ministério da Previdência Social e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, estará disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos." (Grifado no original).

2. O MP/TCU, representado pelo subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado, divergiu do encaminhamento proposto pela unidade instrutiva e manifestou-se conforme a seguir[2]:

"Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social contra o ex-servidor Francisco das Chagas Setúbal de Lima em razão de irregularidades verificadas na habilitação e concessão do benefício previdenciário de Antônio de Paula Almeida.

É relevante notar que não se tratou de ocorrência isolada, respondendo o responsável em questão a processo administrativo disciplinar por outras 16 concessões irregulares, conforme informa a 'Ultimação de Instrução' à peça 6, p. 1-2. Segundo o mesmo documento, p. 5-6, o ex-servidor, 'por meio de reiteradas condutas, adotou sempre, sem fundamento legal, o mesmo modus operandi nas análises dos processos concessórios dos benefícios, em evidente desrespeito às normas legais e regulamentares e aos deveres e proibições'. Tais condutas, de acordo com as conclusões da comissão do processo administrativo disciplinar, 'acarretaram elevado prejuízo aos cofres da Previdência Social, cujo valor desatualizado atinge o montante de R$ 1.853.272,97 (Um milhão oitocentos e cinquenta e três mil, duzentos e setenta e dois reais e noventa e sete centavos)'.

A unidade técnica, porém, propõe arquivar o processo. Para ela, deve ser reconhecida a incidência da prescrição ante o interregno superior a cinco anos entre os eventos processuais '3' e '4' da lista não exaustiva apresentada à peça 51, p. 3. A AudTCE, não obstante haver identificado a existência de diversas ações penais nas quais o Sr. Francisco das Chagas Setúbal de Lima fora condenado à pena de reclusão por conta de fraude na concessão de benefícios previdenciários, aplica o prazo ordinário da prescrição previsto na Resolução-TCU 344/2022, e não o prazo da lei penal como determina o art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, porque 'o benefício 42/158.348.567-5, de titularidade de Antônio de Paula Almeida, objeto da presente TCE, não fora incluído no rol de benefícios concedidos de forma irregular sob apuração nas referidas ações penais'.

Com as devidas vênias, discordo da unidade técnica.

Como venho destacando em diversas tomadas de contas especiais relativas a fraudes em concessão de benefícios do INSS, a exemplo do TC-015.931/2025-0, para que seja aplicável o prazo de prescrição previsto na lei penal ao processo nessa Corte de Contas, não há necessidade de correspondência formal entre o benefício objeto da TCE e os eventualmente mencionados na

[2] Peça 54.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81356696.

denúncia criminal. Basta, na verdade, que os fatos descritos nesta última abranjam, por identidade material, a conduta imputada ao responsável na primeira.

É, a meu ver o que ocorre no caso vertente, como mostra o fato de, conforme expõe a instrução, processos relativos a concessão irregular de benefícios a diversos beneficiários haverem, após a condenação, sido extintos em razão da 'ausência de eventual pena remanescente a ser cumprida pelo réu, uma vez que o Sr. Francisco das Chagas Setúbal Lima' já fora condenado na Ações Penais 0819-77.22015.4.05.8101 e 0384-69.2016.4.05.8101'.

Com efeito, 'quando o agente, mediante mais de uma ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes da mesma espécie e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, devem os subseqüentes ser havidos como continuação do primeiro, aplica-se-lhe a pena de um só dos crimes, se idênticas, ou a mais grave, se diversas, aumentada, em qualquer caso, de um sexto a dois terços' (art. 71 do Código Penal).

Não há razão para crer que eventual denúncia criminal para o caso objeto desta tomada de contas especial, relativo à concessão irregular de benefício previdenciário a (...), teria desfecho distinto. Sua conexão – pela continuidade da conduta delitiva – com a condenação anterior do responsável levaria à extinção do processo. Não se trata, pois, de condutas meramente conexas, mas de condutas cuja conexão lhes confere identidade a ponto de atrair a aplicação da pena de um só dos crimes.

Nesse contexto, entendo que a concessão irregular objeto desse processo se insere nos fatos pelos quais o responsável foi condenado na ação penal reportada pela instrução, razão pela qual a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento da Corte de Contas é regida pela lei penal, nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022. Tratando-se de condenação que superou 2 anos, o prazo prescricional seria, a teor do art. 109, inciso IV, do CP, de 8 anos, o que supera o tempo transcorrido entre os eventos '3' e '4' da lista apresentada na instrução.

A despeito dessas considerações, considero que, mesmo segundo o prazo sob o qual a unidade técnica examinou a prescrição, é baixa a probabilidade de sua incidência neste processo. No que diz respeito à prescrição principal, a instrução apontou lapso maior no que cinco anos entre os eventos '3' (relatório preliminar da análise de benefícios) e '4' (notificação prévia do responsável). Os autos, porém, dão notícia de outros eventos entre esses que também interromperiam a prescrição. O parecer jurídico à peça 10 aponta, p. 3, exatamente com o propósito de avaliar a incidência da prescrição, o conhecimento dos fatos pela autoridade instauradora do processo administrativo disciplinar, em 03/05/2017, e a respectiva instauração, em 24/01/2022, que se deram em prazo inferior a cinco anos.

No que diz respeito à prescrição intercorrente, observo que, dado o caráter de ato intermediário do relatório preliminar da análise de benefícios, é baixa a probabilidade de não haver sido sucedido por outros atos preparatórios da instauração do PAD, nem sequer a emissão de despacho ou qualquer outro ato capaz de, nos termos § 1º do art. 8º da Resolução-TCU 344/2022, evidenciar o andamento do processo.

Nesse contexto, não seria possível, conforme minhas manifestações anteriores em outros processos de concessão de benefícios irregulares no âmbito do INSS, atestar a incidência da prescrição neste processo sem a realização de exame amplo sobre a totalidade dos atos investigativos praticados pelo órgão atingido.

Por conseguinte, com as devidas vênias à AudTCE, não fosse a demonstração acima acerca da higidez das pretensões punitiva e de ressarcimento do TCU no presente caso, recomendaria que os autos retornassem à unidade especializada para que realizasse a reanálise da incidência de prescrição aos presentes autos observando a íntegra de todos os processos investigativos realizados pelo INSS relacionados ao responsável.

Ante o exposto, considerando aplicar-se ao caso vertente, no que diz respeito às prescrições principal e intercorrente, o prazo previsto na lei penal, manifesto-me contrário à proposta contida na instrução no sentido de arquivamento do processo e proponho a restituição dos autos à unidade técnica para que promova a citação do responsável".

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81356696.

Proposta de Deliberação

Em exame, tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em razão de ocorrência de dano ao erário provocado pela concessão de benefício previdenciário[1] indevido, mediante fraude, no âmbito da agência da Previdência Social de Russas/CE.

2. O tomador de contas consignou o seguinte fundamento para a instauração da TCE, na matriz de responsabilização[2]:

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

3. Manifestou-se pela ocorrência de dano ao erário no montante histórico de R$ 55.060,15 e atribuiu a responsabilidade ao Sr. Francisco das Chagas Setubal Lima[3].

4. O presidente do INSS aplicou a penalidade de demissão ao servidor em 13.2.2025[4].

5. O órgão de controle interno concordou com as conclusões do tomador de contas[5].

6. No âmbito desta Corte, a TCE foi autuada em 21.11.2025.

7. A AudTCE examinou, primeiramente, a ocorrência da prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória, nos termos da Resolução 344/2022 desta Corte.

8. Consignou que, para as situações tratadas neste processo, o termo inicial da contagem do prazo da prescrição é a data do último pagamento irregular[6], no caso, 2.10.2014.

9. A unidade instrutiva identificou[7] as seguintes causas interruptivas dos prazos prescricionais em relação à irregularidade ora em discussão:

Eventos	Data	Documentos	Resolução 344/2022	Efeito
1	2.10.2014	Último pagamento irregular realizado (peça 27, p. 9).	Art. 4° inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	25.9.2014	Relatório Conclusivo, concluiu-se que o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição NB 42/158.348.567-5, em nome de Antônio de Paula Almeida, foi concedido irregularmente, mediante fraude (peça 12).	Art. 5°, inc. II e 8º, §§ 1º e 3º	1ª Interrupção – Marco inicial da prescrição intercorrente
3	17.2.2017	Relatório preliminar da análise dos benefícios, concluiu-se que o benefício previdenciário NB 42/158.348.567-5, em nome de Antônio de Paula Almeida, dentre outros, foi concedido irregularmente, mediante fraude (peça 15, p. 2-35).	Art. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo

[1] Benefício 42/158.348.567-5, objeto do PAD 35204.004317/2017-60.

[2] Peça 38.

[3] Relatório de TCE 35014.139451/2025-28 (peça 39).

[4] Portaria Pres/INSS 13/2025 (peça 11).

[5] Peças 43-45.

[6] Art. 4º, V, da Resolução 344/2022.

[7] A partir da listagem constante do parágrafo 15 da instrução reproduzida no relatório precedente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81356697.

Eventos	Data	Documentos	Resolução 344/2022	Efeito
4	13.9.2022	Notificação prévia, notificou o responsável da instauração do PAD 35204.004317/2017-60 para apuração de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários (peça 4).	Art. 5°, inc. I e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
5	10.11.2023	Relatório de Ultimação de Instrução – Processo 35204.004317/2017-60, concluiu-se pela realização de citação do responsável, com vistas à apresentação de defesa (peça 6).	Art. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
6	26.11.2024	Parecer Opinativo 79/2024 - Corregedoria, ratificou-se a aplicação da pena de demissão ao ex-servidor do INSS Francisco das Chagas Setúbal Lima (peça 9).	Art. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
7	10.6.2025	Relatório de TCE 35014.139451/2025-28, concluiu-se pela responsabilidade do ex-servidor do INSS, imputando-lhe o débito ali quantificado (peça 39).	Art. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
8	18.8.2025	Relatório de Auditoria CGU 946/2025, manifestou concordância com as conclusões do tomador de contas (peça 43).	Art. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
9	24.11.2025	Autuação de processo no TCU.	Art. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo

10. Aduziu que foram identificadas diversas ações penais em que o responsável foi condenado à pena de reclusão por fraudes na concessão de benefícios previdenciários, mas verificou, "em pesquisas efetuadas na página eletrônica do Tribunal Regional Federal da 5ª Região[8], que o benefício objeto da desta TCE[9], não fora incluído no rol de benefícios concedidos de forma irregular sob apuração nas referidas ações penais"[10].

11. Dessa forma, concluiu que "houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre os eventos processuais '3' e '4', de forma que restou caracterizada a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal)". Em consequência, propôs reconhecer a incidência da prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória e arquivar o processo.

12. O MP/TCU, representado pelo subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado[11], discordou do encaminhamento proposto pela unidade instrutiva, pois entendeu ser necessário verificar a existência de outros atos interruptivos da prescrição, observando a íntegra de todos os processos investigativos realizados pelo INSS relacionados ao responsável.

13. Ademais, considerou que, ante a existência de diversas ações penais envolvendo o ex-servidor pela habilitação e concessão irregular de benefícios, deveria ser aplicado o prazo prescricional da lei penal:

> "É relevante notar que não se tratou de ocorrência isolada, respondendo o responsável em questão a processo administrativo disciplinar por outras 16 concessões irregulares, conforme informa a 'Ultimação de Instrução' à peça 6, p. 1-2. Segundo o mesmo documento, p. 5-6, o ex-servidor, 'por meio de reiteradas condutas, adotou sempre, sem fundamento legal, o mesmo modus operandi nas análises dos processos concessórios dos benefícios, em evidente desrespeito às normas legais e regulamentares e aos deveres e proibições'. Tais condutas, de acordo com as conclusões da comissão do processo administrativo disciplinar, 'acarretaram elevado prejuízo aos cofres da Previdência Social, cujo valor desatualizado atinge o montante

[8] https://www.trf5.jus.br/index.php/consulta-processual-fisico-e-eletronico.

[9] Benefício 42/158.348.567-5, de titularidade do Sr. Antônio de Paula Almeida.

[10] Parágrafo 16 da instrução à peça 49.

[11] Peça 54.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81356697.

de R$ 1.853.272,97 (Um milhão oitocentos e cinquenta e três mil, duzentos e setenta e dois reais e noventa e sete centavos)'.

A unidade técnica, porém, propõe arquivar o processo. Para ela, deve ser reconhecida a incidência da prescrição ante o interregno superior a cinco anos entre os eventos processuais '3' e '4' da lista não exaustiva apresentada à peça 51, p. 3. A AudTCE, não obstante haver identificado a existência de diversas ações penais nas quais o Sr. Francisco das Chagas Setúbal de Lima fora condenado à pena de reclusão por conta de fraude na concessão de benefícios previdenciários, aplica o prazo ordinário da prescrição previsto na Resolução-TCU 344/2022, e não o prazo da lei penal como determina o art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, porque 'o benefício 42/158.348.567-5, de titularidade de Antônio de Paula Almeida, objeto da presente TCE, não fora incluído no rol de benefícios concedidos de forma irregular sob apuração nas referidas ações penais'.

Com as devidas vênias, discordo da unidade técnica.

Como venho destacando em diversas tomadas de contas especiais relativas a fraudes em concessão de benefícios do INSS, a exemplo do TC-015.931/2025-0, para que seja aplicável o prazo de prescrição previsto na lei penal ao processo nessa Corte de Contas, não há necessidade de correspondência formal entre o benefício objeto da TCE e os eventualmente mencionados na denúncia criminal. Basta, na verdade, que os fatos descritos nesta última abranjam, por identidade material, a conduta imputada ao responsável na primeira.

É, a meu ver o que ocorre no caso vertente, como mostra o fato de, conforme expõe a instrução, processos relativos a concessão irregular de benefícios a diversos beneficiários haverem, após a condenação, sido extintos em razão da 'ausência de eventual pena remanescente a ser cumprida pelo réu, uma vez que o Sr. Francisco das Chagas Setúbal Lima' já fora condenado na Ações Penais 0819-77.22015.4.05.8101 e 0384-69.2016.4.05.8101'.

Com efeito, 'quando o agente, mediante mais de uma ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes da mesma espécie e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, devem os subseqüentes ser havidos como continuação do primeiro, aplica-se-lhe a pena de um só dos crimes, se idênticas, ou a mais grave, se diversas, aumentada, em qualquer caso, de um sexto a dois terços' (art. 71 do Código Penal).

Não há razão para crer que eventual denúncia criminal para o caso objeto desta tomada de contas especial, relativo à concessão irregular de benefício previdenciário a (...), teria desfecho distinto. Sua conexão – pela continuidade da conduta delitiva – com a condenação anterior do responsável levaria à extinção do processo. Não se trata, pois, de condutas meramente conexas, mas de condutas cuja conexão lhes confere identidade a ponto de atrair a aplicação da pena de um só dos crimes.

Nesse contexto, entendo que a concessão irregular objeto desse processo se insere nos fatos pelos quais o responsável foi condenado na ação penal reportada pela instrução, razão pela qual a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento da Corte de Contas é regida pela lei penal, nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022. Tratando-se de condenação que superou 2 anos, o prazo prescricional seria, a teor do art. 109, inciso IV, do CP, de 8 anos, o que supera o tempo transcorrido entre os eventos '3' e '4' da lista apresentada na instrução.

A despeito dessas considerações, considero que, mesmo segundo o prazo sob o qual a unidade técnica examinou a prescrição, é baixa a probabilidade de sua incidência neste processo. No que diz respeito à prescrição principal, a instrução apontou lapso maior no que cinco anos entre os eventos '3' (relatório preliminar da análise de benefícios) e '4' (notificação prévia do responsável). Os autos, porém, dão notícia de outros eventos entre esses que também interromperiam a prescrição. O parecer jurídico à peça 10 aponta, p. 3, exatamente com o propósito de avaliar a incidência da prescrição, o conhecimento dos fatos pela autoridade instauradora do processo administrativo disciplinar, em 03/05/2017, e a respectiva instauração, em 24/01/2022, que se deram em prazo inferior a cinco anos.

No que diz respeito à prescrição intercorrente, observo que, dado o caráter de ato intermediário do relatório preliminar da análise de benefícios, é baixa a probabilidade de não haver sido sucedido por outros atos preparatórios da instauração do PAD, nem sequer a emissão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81356697.

de despacho ou qualquer outro ato capaz de, nos termos § 1º do art. 8º da Resolução-TCU 344/2022, evidenciar o andamento do processo.

Nesse contexto, não seria possível, conforme minhas manifestações anteriores em outros processos de concessão de benefícios irregulares no âmbito do INSS, atestar a incidência da prescrição neste processo sem a realização de exame amplo sobre a totalidade dos atos investigativos praticados pelo órgão atingido.

Por conseguinte, com as devidas vênias à AudTCE, não fosse a demonstração acima acerca da higidez das pretensões punitiva e de ressarcimento do TCU no presente caso, recomendaria que os autos retornassem à unidade especializada para que realizasse a reanálise da incidência de prescrição aos presentes autos observando a íntegra de todos os processos investigativos realizados pelo INSS relacionados ao responsável.

Ante o exposto, considerando aplicar-se ao caso vertente, no que diz respeito às prescrições principal e intercorrente, o prazo previsto na lei penal, manifesto-me contrário à proposta contida na instrução no sentido de arquivamento do processo e proponho a restituição dos autos à unidade técnica para que promova a citação do responsável." (Não grifado no original).

II

14. No âmbito desta Corte de Contas, a prescrição deve ser analisada conforme os marcos temporais e os critérios estabelecidos na Resolução 344/2022[12], ressalvada a hipótese de demonstração inequívoca de que os fatos apurados na tomada de contas especial também são objeto de ação penal[13].

15. O MP/TCU defendeu que as condutas imputadas ao responsável possuiriam identidade material com os fatos que fundamentaram a condenação criminal anterior, caracterizando continuidade delitiva, nos termos do art. 71 do Código Penal[14].

16. Assim, entendeu que o prazo prescricional a ser aplicado seria de oito anos, conforme o art. 109, IV, do Código Penal[15], o que afastaria a prescrição alegada pela AudTCE.

17. Em precedente recente deste Tribunal[16], após a realização de diligência ao juízo criminal, constatou-se que a ação penal não abrangia o benefício objeto daquela TCE, de modo que foi reconhecida a incidência da prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória nos termos da Resolução 344/2022, com consequente o arquivamento do processo.

---

[12] "Art. 1º A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas da União, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509, e regulamentada por esta resolução".

[13] "Art. 3º 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. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

Parágrafo único. Alterado o enquadramento típico na ação penal, reavaliar-se-á o prazo de prescrição definido anteriormente".

[14] "Crime continuado"

Art. 71 - Quando o agente, mediante mais de uma ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes da mesma espécie e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, devem os subseqüentes ser havidos como continuação do primeiro, aplica-se-lhe a pena de um só dos crimes, se idênticas, ou a mais grave, se diversas, aumentada, em qualquer caso, de um sexto a dois terços. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)".

[15] Código Penal: Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110º deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: (Redação da pela Lei 12.234, de 2010). (...) IV – em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro; (...)".

[16] Tratado no TC 007.073/2025-9, acórdão 1927/2026-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, prolatado na sessão de 22.7.2026.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81356697.

18. Em outro precedente[17], envolvendo fraude cometida por ex-servidora do INSS na concessão de benefício previdenciário, a AudTCE havia proposto o não reconhecimento da prescrição, utilizando prazo prescricional de ação penal na qual a referida responsável foi denunciada[18]. O MP/TCU[19] divergiu, argumentando que a denúncia que deu origem à referida ação penal não tratava, em nenhum momento, do benefício previdenciário em apreço naquele processo. O relator acolheu a posição do MP/TCU, e extraio de seu voto o seguinte trecho:

> "6. Cumpre, portanto, reconhecer a ocorrência da prescrição intercorrente e promover o arquivamento dos autos, nos termos dos arts. 8° e 11 da Resolução TCU 344/2022.
>
> (...)
>
> 8. Registre-se que, apesar de a unidade técnica ter afastado a prescrição ao utilizar como referência o prazo de 16 anos previsto no Código Penal, conforme Resolução TCU 344/2022, fundamentou-se equivocadamente em ação penal (0032138-51.2016.4.01.3700) que não contempla o Benefício Previdenciário NB 21/159.086.759-6, núcleo das irregularidades apuradas neste processo.
>
> 9. Dessa forma, resta inaplicável ao caso concreto a disciplina prevista no art. 1°, § 2°, da Lei 9.873/99 c/c o art. 3º da Resolução TCU 344/2022, alterada pela Resolução TCU 367/2024."

19. No presente caso, a ausência de menção específica ao benefício 42/158.348.567-5 nas ações penais reforça a conclusão de que inexiste identidade material suficiente para atrair a aplicação do prazo prescricional penal.

20. Com efeito, a ação penal precisa alcançar o benefício objeto da tomada de contas especial, não apenas outras fraudes da mesma espécie. Em outras palavras, o objeto da tomada de contas especial não é a prática de fraude ao INSS, mas o dano decorrente da concessão fraudulenta de um determinado benefício.

21. Assim, assiste razão à unidade instrutiva no sentido de que, considerando a inexistência de elementos que apontem para a tramitação de ação penal relacionada ao benefício previdenciário[20] do qual se originou o dano objeto desta tomada de contas especial, a análise acerca da ocorrência ou não de prescrição deve observar as disposições estabelecidas na Resolução 344/2022 desta Corte.

III

22. O MP/TCU defende, ainda, que, mesmo sob o prazo prescricional adotado pela unidade instrutiva, fundamentado na Resolução 344/2022, existiriam indícios de haver atos interruptivos da prescrição entre os eventos processuais indicados na instrução, como o conhecimento dos fatos pela autoridade instauradora do processo administrativo disciplinar e a instauração do referido processo.

23. De fato, está correto o MP/TCU ao considerar a instauração do PAD, em 24.1.2022, como ato interruptivo da prescrição. Dessa forma, não ocorreu a prescrição quinquenal no caso em exame, já que entre a elaboração do relatório preliminar da análise dos benefícios, em 17.2.2017 (evento 3), e a instauração do PAD, em 24.1.2022, não transcorreram 5 anos.

24. Contudo, operou-se a prescrição intercorrente. Mesmo considerando os prazos mencionados no parecer do MP/TCU, verifica-se o transcurso de período superior a três anos entre os

---

[17] Tratado no TC 006.165/2025-7, acórdão 1850/2026-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, prolatado na sessão de 28.4.2026.

[18] Ação penal 0032138-51.2016.4.01.3700.

[19] Representado pelo procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

[20] Benefício previdenciário 42/158.348.567-5.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81356697.

referidos eventos, quais sejam: a data em que a autoridade instauradora do PAD tomou conhecimento dos fatos (3.5.2017)[21] e a data de instauração do PAD (24.1.2022)[22].

25. Portanto, uma vez evidenciada a ocorrência da prescrição intercorrente, deve-se arquivar o processo, nos termos dos arts. 8º, 10 e 11 da Resolução 344/2022[23].

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de novembro de 2026

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

[21] Peça 9, p. 2
[22] Peça 8, p. 1.

[23] "Art. 8º: Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81356697.

ACÓRDÃO Nº 5851/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 023.124/2025-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.2. Responsável: Francisco das Chagas Setubal Lima (242.256.061-04).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Gerência Executiva do INSS - Fortaleza/CE - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social relativa à habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 42/158.348.567-5.

ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. reconhecer a ocorrência da prescrição intercorrente e arquivar o processo, com fundamento nos arts. 8º, 10 e 11 da Resolução 344/2022 deste Tribunal;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável;

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

10. Ata n° 39/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 10/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5851-39/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81357327.