Proc. TC-020.496/2013-3
Tomada de Contas Especial

Parecer

Os débitos apurados nos autos decorrem de prejuízo causado ao erário federal pelos Senhores Leonardo Lúcio de Souza e Alex Silva Bezerra, na qualidade de 1.º Tenente e de Cabo, respectivamente, do quadro de pessoal do Ministério da Defesa/Comando da Marinha, mediante fraudes por eles cometidas, no período de 1992 a 2009, para recebimento de benefícios e auxílios relacionados com a inclusão e a exclusão de dependentes em processos de pagamento.

2. Examinadas as alegações de defesa, a Unidade Técnica propõe sejam julgadas irregulares as contas dos referidos responsáveis, condenando-os individualmente ao pagamento dos débitos e aplicando-se-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/92 (peças 30/32). Particularmente acerca da penalidade, consta do parecer do Diretor que, ocorridas as irregularidades nos períodos de março de 1997 a maio de 2009 em relação ao Senhor Leonardo Lúcio de Souza, e de setembro de 1992 a fevereiro de 2009 quanto ao Senhor Alex Silva Bezerra, o prazo prescricional da pretensão punitiva pelo Tribunal se interrompeu com as citações realizadas em 13/07/2015, motivo por que é possível se aplicar multa aos militares pelas ações danosas ocorridas, em cada caso, no decênio anterior à interrupção, ou seja, a contar de 13/07/2005 (peça 31).

3. No mérito, estamos de acordo com a proposta da Unidade Técnica, em especial a respeito dos ajustes realizados nos valores originais da dívida apurada na fase interna desta TCE, uma vez que não houve dano relativamente aos processos de pagamento dos dependentes legítimos de cada um dos responsáveis (itens 10/15 da peça 15).

4. Entretanto, no tocante à metodologia utilizada pela SecexDefesa no exame da prescrição da pretensão punitiva, pondera-se por haver circunstâncias da situação concreta nos autos e aspectos jurídicos no cometimento das irregularidades, em analogia com o crime continuado, no direito penal, que alteram o entendimento desenvolvido pela Unidade Técnica para a contagem do prazo prescricional referenciada à data de cada pagamento irregular (itens 38/42 e 56/60 da peça 30).

5. De início, verifica-se que as fraudes cometidas pelos militares se referem à utilização de documentos falsos (certidões de nascimento e de óbito) e ao consequente recebimento indevido de valores de auxílio-natalidade, assistência escolar, salário-família e auxílio-funeral. Assim, do conjunto de recebimentos indevidos, os valores de auxílio-natalidade e auxílio-funeral estão vinculados a ações irregulares ocorridas em datas determinadas, inexistindo, de forma distinta das demais irregularidades, continuidade de pagamentos ou recebimentos ao longo do tempo.

6. Por sua vez, as ações fraudulentas relacionadas com o recebimento indevido de assistência escolar e salário-família – nas quais, concedido e registrado o direito ao benefício no sistema de pagamento do órgão público, ocorre continuidade de recebimento de valores ininterruptamente – podem ser consideradas para efeito do exercício da pretensão punitiva, por analogia com o direito penal, tanto como irregularidades permanentes (similaridade com o crime permanente) quanto como irregularidades instantâneas de efeitos permanentes (similaridade com o crime instantâneo de efeitos permanentes), a depender de terem sido cometidas, respectivamente, pelo próprio beneficiário dos valores ou, então, por servidor público atuante na concessão do benefício ou por terceiro.

7. No direito penal, o crime instantâneo é o que se consuma em determinado instante, sem haver continuidade da ação no tempo. No crime permanente, a consumação se prolonga no tempo, como é o caso do sequestro, enquanto a vítima estiver privada de sua liberdade. Já no crime instantâneo de efeitos permanentes, embora a ação ilícita esteja consumada em determinado momento, as suas consequências se perpetuam no tempo (homicídio; lesão corporal; furto).

8. A característica distintiva do crime permanente reside em que a continuidade da conduta criminosa depende de vontade própria do agente (ou seja, a consumação pode ser cessada por sua iniciativa), ao passo que, no crime instantâneo de efeitos permanentes, a continuidade das consequências não depende da conduta do agente.

9. A situação concreta destes autos – a obtenção de benefício financeiro indevido com base em documentos fraudulentos e a continuidade de recebimento dos valores nos meses posteriores até a

descoberta e a cessação da irregularidade – guarda similaridade com a fraude cometida em benefícios previdenciários do INSS, ato delituoso objeto de inúmeras decisões judiciais na esfera penal.

10. Nesse caso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça – a exemplo das decisões no HC 112.095/MA (STF, Dje 08/11/2012), HC 117.168/ES (STF, Julg. 03/09/2013), HC 115.975-BA (STF, Dje 08/11/2013), REsp 1.206.105/RJ (STJ, Dje 22/08/2012), RHC 29.816/RJ (STJ, Dje 19/08/2013), RHC 27.582/DF (STJ, Dje 26/08/2013) e AgRg no REsp 1199520/RJ (STJ, Dje 21/03/2014) – é uniforme, na atualidade, em distinguir entre si as referidas hipóteses de crime em função do agente que cometeu o ato delituoso, consoante esclarecem a contento os seguintes excertos das ementas nos processos adiante indicados:

Embargos de Declaração no Recurso Especial n.º 1.295.749-RJ (STJ, 2011/0291571-3, Dje 01/03/2013)

“2. Em sede de estelionato previdenciário, a jurisprudência distingue as hipóteses entre o crime praticado pelo próprio segurado que recebe mês a mês o benefício indevido, e o crime praticado pelo servidor da autarquia previdenciária ou por terceiro não beneficiário, que comete a fraude inserindo os dados falsos.

3. O ilícito praticado pelo segurado da previdência [em proveito próprio] é de natureza permanente e se consuma apenas quando cessa o pagamento indevido do benefício, iniciando-se daí a contagem do prazo prescricional [crime permanente], e o ilícito praticado pelo servidor do INSS ou por terceiro não beneficiário é instantâneo de efeitos permanentes e sua consumação se dá no pagamento da primeira prestação do benefício indevido, a partir de quando se conta o prazo de prescrição da pretensão punitiva [crime instantâneo de efeitos permanentes].”

Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 1.271.901-RJ (STJ, 2011/0183109-1, Dje 07/03/2014)

“1. O delito de estelionato previdenciário capitulado no art. 171, § 3.º, do Código Penal, segundo a jurisprudência pacificada no Supremo Tribunal Federal, tem natureza binária. Assim, praticado pelo próprio beneficiário dos valores indevido, é crime permanente, cujo momento consumativo se protraí no tempo, já que o agente tem o poder de fazer cessar, a qualquer tempo, a ação criminosa. Por outro lado, praticado por terceira pessoa para permitir que outrem receba a vantagem ilícita, constitui-se crime instantâneo de efeitos permanentes, pois todos os elementos do tipo penal são verificados no momento da conduta. Precedentes.

2. Deve ser afastado o estado de permanência delitiva quando o pagamento do benefício é restabelecido por força de decisão judicial, na medida em que ausentes os elementos essenciais do tipo penal – fraude e a indução a erro –; o que afasta a ilicitude do recebimento e, portanto, o próprio crime. Precedentes.”

11. Assim, no presente processo, configurada a obtenção de benefício financeiro indevido de assistência escolar e de salário-família, em proveito próprio dos Senhores Leonardo Lúcio de Souza e Alex Silva Bezerra, com base em documentos fraudulentos por eles apresentados à repartição pública e, também, subsistente o recebimento dos valores nos meses posteriores até a descoberta e a cessação das fraudes, a situação concreta se enquadra, por similaridade com os elementos dos precedentes criminais mencionados, na vertente de irregularidades permanentes. A consumação dessas irregularidades ocorreu com o último pagamento indevido dos benefícios em cada caso, marco este que se considera o início da contagem do prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva pelo TCU à luz do novel entendimento firmado, na sessão extraordinária de 08/06/2016, nos termos do Acórdão n.º 1441/2016-Plenário.

12. Como se sabe, restou assente mediante o Acórdão n.º 1441/2016-TCU-Plenário, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, que a pretensão punitiva a cargo do Tribunal subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (10 anos), iniciando-se a contar da data da ocorrência da irregularidade sancionada e interrompendo-se com o ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte. Aplica-se ainda a regra de transição prevista no art. 2028 do Código Civil, na linha dos recentes julgados como os Acórdãos n.ºs 1520/2016 e 1641/2016 do Plenário, e 3931/2016 da 1.ª Câmara.

13. Os benefícios financeiros indevidos de assistência escolar e de salário-família, continuamente em favor dos Senhores Leonardo Lúcio de Souza e Alex Silva Bezerra, encerraram-se

com os últimos pagamentos feitos nas datas de 02/06/2011 (para o primeiro beneficiário) e 02/02/2011 (para o segundo beneficiário). Assim, findariam os respectivos prazos prescricionais decenários da pretensão punitiva em 02/06/2021 e 02/02/2021 (dez anos a contar daquelas datas-base), posteriormente em cada caso à data de 08/07/2015 (peça 17), referente ao ato que ordenou a citação dos responsáveis nos autos, cujo efeito consiste em interromper o prazo prescricional. Conclui-se, assim, à luz do novel entendimento firmado sobre a matéria, que não houve o decurso do prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva pelo Tribunal para os eventos irregulares de assistência escolar e de salário-família.

14. Sob outra perspectiva, ainda no exame da prescrição da pretensão punitiva, os recebimentos indevidos dos valores de auxílio-natalidade e auxílio-funeral estão vinculados, conforme mencionado no item 5 deste parecer, a ações irregulares restritas a datas determinadas (irregularidades instantâneas), inexistindo continuidade de pagamentos ou recebimentos ao longo do tempo. No quadro a seguir estão indicados os valores e as datas dos pagamentos efetuados para cada dependente falso nessas situações:

Beneficiários/Dependentes falsos	Auxílio-natalidade		Auxílio-funeral		Peça 1
	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	
1. Leonardo Lúcio de Souza					
1.1 Ricardo Lúcio de Souza	703,50	03/12/2002	---	---	p. 21
1.2 Wesley Lúcio de Souza	703,50	03/12/2002	---	---	p. 21
1.3 Daniel Marques Santos de Souza	1.407,00	03/06/2003	2.796,00	04/04/2006	pp. 21 e 25
1.4 Luciano de Souza	3.447,00	02/10/2007	5.170,50	02/10/2007	p. 26
1.5 Lucas de Souza	6.232,50	05/05/2009	4.155,00	05/05/2009	p. 28
2. Alex Silva Bezerra					
2.1 Ariel Souza Bezerra	4,17272	02/12/1993	---	---	p. 40
2.2 Allan Souza Bezerra	4,17272	02/12/1993	---	---	p. 40
2.3 Beatriz Hellen Silva Bezerra	94,28	02/02/1997	1.890,00	03/09/2002	pp. 48 e 61
2.4 Bárbara Hevellyn Silva Bezerra	94,27	02/02/1997	1.890,00	02/07/2004	pp. 48 e 67
2.5 Matheus Silva Bezerra	496,88	04/12/2001	---	---	p. 58
2.6 Amanda Silva Bezerra	496,88	04/12/2001	---	---	p. 59
2.7 Lucas Silva Bezerra	496,88	04/12/2001	---	---	p. 59
2.8 Lívia Silva Bezerra	496,88	04/12/2001	---	---	p. 59
2.9 Sara Souza Bezerra	596,25	03/01/2003	---	---	p. 63
2.10 Saul Souza Bezerra	596,25	03/01/2003	---	---	p. 63

15. Nesse caso, ordenada a citação pelo ato de 08/07/2015 (peça 17), está prescrita a pretensão punitiva para todos os recebimentos indevidos no intervalo de 02/12/1993 a 02/07/2004, em virtude do decurso do prazo prescricional ocorrido no interregno de 11/01/2013 a 02/07/2014 (campos sombreados no quadro anterior). Contudo, resta interrompido pelo ato ordenatório da citação o prazo de prescrição da pretensão punitiva para os recebimentos indevidos pelo Senhor Leonardo Lúcio de Souza nas datas de 04/04/2006, 02/10/2007 e 05/05/2009 (campos não sombreados no quadro anterior), sendo viável a aplicação de penalidade para esses eventos irregulares de auxílio-natalidade e auxílio-funeral.

16. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta da Unidade Técnica (peças 30/32) para o julgamento de irregularidade das contas e condenação dos Senhores Leonardo Lúcio de Souza e Alex Silva Bezerra ao pagamento dos débitos apurados nos autos, sugerindo seja observado pelos motivos expostos neste parecer que, na graduação da multa a ser aplicada aos responsáveis com base no art. 57 da Lei n.º 8.443/92, houve o decurso do prazo prescricional da pretensão punitiva pelo Tribunal para os recebimentos indevidos de auxílio-natalidade e auxílio-funeral por ambos os responsáveis no intervalo de 02/12/1993 a 02/07/2004 (itens 14/15 deste parecer).

Ministério Público, 24 de abril de 2017.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral