

**Proc. TC-034.281/2013-4**  
**Tomada de Contas Especial**

**Parecer**

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE), instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão de prejuízo causado pela ex-servidora Eliana Silva de Souza, referente à concessão irregular de benefícios, mediante habilitação/concessão de aposentadorias por tempo de contribuição, com a utilização de vínculos empregatícios inexistentes, aos seguintes beneficiários: Arnaldo Bezerra de Souza, Claudete Vidal de Negreiros (cujo nome completo anterior era Claudete de Negreiros Aguiar), Edson Gentil Ribeiro de Andrade, Geraldo Rodrigues de Souza, Ilza Reis de Alvarenga, Irani Rosa Cesar, José Soares da Silva, Maria Helena Noronha e Sergio Gomes.

2. Cumpre informar que este TC-034.281/2013-4 já esteve neste Gabinete em outras oportunidades, quando foram elaborados os pareceres constantes às peças 25 e 34.

3. Em nossa primeira atuação nestes autos (peça 25), em razão de vício constatado na citação do Senhor Geraldo Rodrigues de Souza, manifestamo-nos, preliminarmente, pelo retorno do feito à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ), a fim de que fosse renovado o ato processual de citação daquele responsável, o que contou com a anuência do então Relator, Ministro Aroldo Cedraz, conforme o despacho de peça 26.

4. Promovida a novel citação do Senhor Geraldo Rodrigues de Souza, os autos voltaram a este *Parquet* especial, ocasião em que anuímos (peça 34) com a proposta de mérito consignada pela Unidade Instrutiva, no propósito de, essencialmente: **(i)** excluir da relação processual os segurados, exceto o Senhor Geraldo Rodrigues de Souza, eis que este foi condenado pelo crime de estelionato no âmbito da mesma fraude ao INSS, por decisão transitada em julgado, restando evidenciada a sua participação no ato fraudulento gerador de dano ao erário; **(ii)** julgar irregulares as contas da Senhora Eliana Silva de Souza e do Senhor Geraldo Rodrigues de Souza, condenando-os em débito e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU); e **(iii)** inabilitar a Senhora Eliana Silva de Souza para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, consoante o art. 60 da Lei n.º 8.443/1992.

5. Encontrando-se o processo no Gabinete do eminente Ministro Augusto Nardes, a quem compete, agora, a relatoria do feito, por força do comando insito no art. 152 do RI/TCU, foi juntado aos autos o envelope contendo o ofício citatório do Senhor Geraldo Rodrigues de Souza (peça 35), com informação aposta pelos Correios que indicava não ter sido entregue a comunicação processual ao destinatário. Assim, o Chefe daquele Gabinete, com base na delegação de competência estatuída no art. 3.º, inc. IV, da Portaria-GAB-AN n.º 1/2010, restituiu os autos à Secex-RJ para, novamente, proceder com a citação do responsável (peça 36).

6. Ultimada a citação, desta vez por intermédio do Ofício n.º 715/2015 (peça 37), com aviso de recebimento acostado à peça 38, retornam os autos a este Ministério Público, para fins da oitiva prevista no inciso III do art. 62 do RI/TCU.

7. Neste momento, observa-se que na instrução lançada à peça 40, a Unidade Instrutiva reitera os termos da instrução antecedente (peça 31), atualizando-a tão-somente com algumas informações relacionadas ao trâmite do processo. No tocante ao encaminhamento proposto, ratifica aqueles já mencionados no item 4 supra, com os quais esta representante já havia anteriormente se mostrado concorde, nos termos do parecer inserto à peça 34.

8. Feita essa breve digressão, importa asseverar que a posição concordante desta representante do Ministério Público com a instrução lavrada pela Unidade Técnica se mantém, sem prejuízo de tecer algumas observações no pertinente a dois pontos que vislumbramos importantes, sob a ótica processual, e que podem eivar a ordem jurídica, quais sejam: a prescrição da pretensão punitiva e a sobreposição de sanções de inabilitação que visam apenar a mesma conduta antijurídica.

## II – Da prescrição da pretensão punitiva

9. Quanto à prescrição da pretensão punitiva, referimo-nos à multa infligida aos responsáveis, com fulcro no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992, c/c o art. 267 do RI/TCU.

10. É consabido que a sanção disposta no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992 é passível de ser aplicada aos responsáveis cujas contas tenham sido julgadas irregulares, ao passo que tem por supedâneo valorativo até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário. Todavia, a cominação da pena deve observar os limites impostos pelo instituto jurídico da prescrição.

11. O tema não repousa pacificado no âmbito da Corte de Contas, eis que a questão há de ser deliberada, pelo egrégio Plenário do TCU, por meio do TC-030.926/2015-7. Tal situação faz com que a aplicação de multa em decorrência de fatos remotos careça de direcionamento uniforme por parte do Tribunal, uma vez que há decisões com entendimentos que conduzem à imprescritibilidade, à prescrição decenal e à prescrição quinquenal, esta última com nuances que variam no que diz respeito ao termo de início do prazo prescricional.

12. Diante dessa miríade de entendimentos, ainda que juridicamente defensáveis as teses mencionadas, esta representante do Ministério Público vem se posicionando no sentido de, até que reste pacificada a aplicação do instituto da prescrição no TCU, o Tribunal adote a linha, até então majoritária, da aplicação analógica e subsidiária do prazo decenal disposto no art. 205 do Código Civil, com regramento intertemporal no art. 2.028 do mesmo *Códex* Civilista. A adoção de um encaminhamento uniforme para o tratamento da questão relativa à prescrição contribui para que a Corte não se desvie do norte essencial de sua função judicante – a isonomia –, conferindo tratamento equânime, em sede de questão eminentemente objetiva, aos seus jurisdicionados.

13. No caso dos autos, *ante acta*, importa definir o termo inicial da contagem do prazo prescricional, ou seja, ponderar se a prescrição se inicia a partir da data em que foi ultimado o falseamento dos dados no sistema previdenciário – com a inserção das informações inverídicas que possibilitaram os consecutivos e indevidos pagamentos de benefícios irregulares –, ou se, devido ao caráter sucessivo e prestacional que caracteriza o benefício previdenciário inquinado, cada nova parcela paga de maneira indevida representaria um termo inicial de transcurso da prescrição, para efeitos da aplicação da multa.

14. Ao se adotar esta última linha de entendimento, com a qual concordamos, cada um dos pagamentos irregulares, componentes do dano total apurado no curso desta TCE, teria um termo iniciativo próprio para a contagem do prazo prescricional, o qual corresponderia à data do efetivo pagamento da prestação previdenciária indevida.

15. A nosso ver, demonstra-se razoável tal entendimento, acerca do termo *a quo* da prescrição, eis que o ato antijurídico praticado pelos responsáveis, reprimíveis por meio da aplicação de multa, não se consuma única e exclusivamente com o falseamento e inserção de dados no sistema previdenciário, mas durante todo o período em que perdura o recebimento das prestações previdenciárias, de maneira que cada cota paga de maneira irregular constitui uma ação integrante da cadeia de continuidade do benefício previdenciário concedido à margem dos dispositivos legais, porquanto os recebimentos das parcelas indevidas, lastreadas em informações falseadas, arrimam-se em condutas dotadas de consciência e voluntariedade dos responsáveis.

16. Na situação em análise, vê-se que os débitos imputados aos responsáveis se efetivaram entre os anos de 1997 e 2007. Suas citações válidas, no âmbito do TCU, oportunidade em que tomaram ciência da

possibilidade de ser-lhes cominada a multa, ocorreram em **14/03/2014**, para a Senhora Eliana Silva de Souza (peça 20); e em **30/03/2015**, para o Senhor Geraldo Rodrigues de Souza (peças 37 e 38).

17. Aplicando-se analógica e subsidiariamente as disposições dos artigos 205 e 2.028 do Código Civil, conforme alvitrado anteriormente, tem-se que, para os débitos com fatos geradores pretéritos à entrada em vigor do *Códex*, não havia transcorrido mais da metade do prazo prescricional vintenário estabelecido no Código Civil de 1916, de maneira que se lhes aplica o prazo decenal previsto no Código Civil de 2002, a contar de sua vigência, a saber, 11/01/2003, tendo por termo *ad quem* o dia 11/01/2013.

18. Vê-se, pois, que, ao considerar as datas em que se deram as citações, em período posterior a 11/01/2013, todos os débitos gerados antes da vigência do Novo Código Civil, para ambos os responsáveis, não devem servir de base para aquilatar as multas que lhes serão aplicadas.

19. No caso da Senhora Eliana Silva de Souza, cuja citação sucedeu em 14/03/2014, somente os débitos com datas de ocorrências ulteriores a 14/03/2004 podem servir de base valorativa para a sanção que lhe será cominada.

20. A partir das tabelas constantes da instrução da Secex/RJ (peça 40, pp. 4-21), ao se proceder com cálculo de proporcionalidade dos débitos que poderão ser tidos como base de imputação da multa a essa responsável (aqueles ocorridos após 14/03/2004), em relação à integralidade do dano causado, obtém-se o percentual de 35,25%, o qual se sugere seja levado em conta quando do juízo de dosimetria da penalidade a ser imposta à Senhora Eliana Silva de Souza, conforme a tabela abaixo:

<b>Débitos (em valores históricos)</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
Totais a serem ressarcidos	948.407,45	100,00
Anteriores à 14/03/2004 (punibilidade prescrita)	614.069,05	64,75
Posteriores à 14/03/2004 (base para a aplicação da sanção)	334.338,40	35,25

21. No que se refere ao Senhor Geraldo Rodrigues de Souza, tendo em vista que sua citação procedeu-se em **30/03/2015**, não deverá ser-lhe impingida multa, porquanto os débitos a ele imputados realizaram-se no interstício entre 1997 e 2003, sendo que o último pagamento do benefício ocorreu em **04/09/2003** (peça 1, p. 170), operando-se, sobre a totalidade do dano, a prescrição da pretensão punitiva a inibir a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992.

22. No que concerne à sanção prevista no art. 60 da Lei n.º 8.443/1992, de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública, considerando a data em que ocorreu o último pagamento para o Senhor Geraldo Rodrigues de Souza, também operou-se a prescrição da pretensão punitiva, o que obstaculiza, também, a imposição da mencionada sanção ao jurisdicionado.

23. Já no que tange à Senhora Eliana Silva de Souza, a apenação de inabilitação não se encontra obstada pelo instituto da prescrição, haja vista que o último pagamento fraudulento decorrente de sua conduta deu-se em **10/09/2007** (peça 1, p. 175). Todavia, no caso dessa responsável, consideramos oportuno tecer breves considerações a respeito da hipótese de sobreposição de penas a ela cominadas.

## **II – Da sobreposição das sanções de inabilitação**

24. Para além da questão relacionada à prescrição da pretensão punitiva, discorrida no tópico precedente, insta observar para assunto de relevância que trata da sobreposição de sanções que vêm sendo aplicadas em sede de várias tomadas de contas especiais que tratam dos mesmos responsáveis e das mesmas condutas.

25. Dessarte, para fins de municiar o nobre Relator de informações aptas a subsidiar o seu juízo de mérito, e mirando a justiça e juridicidade da decisão a ser promanada pela Corte, tem-se por necessário considerar os seguintes aspectos.

26. Em consulta aos processos em trâmite na Corte de Contas, constata-se que os mesmos fatos ensejadores desta TCE, vale dizer, as fraudes praticadas na concessão irregular de benefícios previdenciários, com a participação da Senhora Eliana Silva de Souza, na Agência da Previdência Social situada no bairro de Irajá, na cidade do Rio de Janeiro, culminaram na instauração de outras tomadas de contas especiais, muitas das quais já foram, inclusive, julgadas pelo TCU, tendo sido prolatados os acórdãos listados a seguir:

Processos	Acórdãos
TC-015.383/2011-3	1.422/2015-TCU-Plenário
TC-019.159/2011-0	2.367/2015-TCU-Plenário
TC-013.384/2012-0	2.300/2014-TCU- Plenário
TC-044.907/2012-5	3.433/2014-TCU-Plenário
TC-034.283/2013-7	3.109/2014-TCU-Plenário
TC-034.291/2013-0	2.932/2014-TCU-Plenário
TC-034.223/2013-4	2.929/2014-TCU-Plenário
TC-034.292/2013-6	3.110/2014-TCU-Plenário
TC-034.246/2013-4	3.108/2014-TCU-Plenário
TC-034.460/2013-6	2.933/2014-TCU-Plenário
TC-022.757/2013-9	3.274/2014-TCU-Plenário
TC-006.712/2013-4	1.859/2014-TCU-Plenário
TC-034.238/2013-1	3.007/2014-TCU-Plenário
TC-009.864/2013-0	3.105/2014-TCU-Plenário
TC-034.221/2013-1	2.534/2014-TCU-Plenário
TC-034.235/2013-2	3.107/2014-TCU-Plenário
TC-034.230/2013-0	3.006/2014-TCU-Plenário
TC-034.229/2013-2	2.310/2015-TCU-Plenário
TC-000.097/2014-4	3.100/2014-TCU-Plenário
TC-000.149/2014-4	2.992/2014-TCU-Plenário
TC-000.743/2014-3	3.101/2014-TCU-Plenário
TC-006.416/2014-4	3.103/2014-TCU-Plenário
TC-006.707/2014-9	3.104/2014-TCU-Plenário

27. Dos vinte e três acórdãos listados supra, em doze deles a Senhora Eliana Silva de Souza restou apenada com a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, prevista no art. 60 da Lei n.º 8.442/1993. São as deliberações: Acórdãos n.ºs 1.422 e 2.367, ambos de 2015; e 1.859, 2.300, 2.534, 2.929, 2.932, 2.933, 2.992, 3.006, 3.007 e 3.274, de 2014 (todos do Plenário). Destaque-se que em todos as decisões proferidas em 2014, assim como no Acórdão n.º 2.367/2015-TCU-Plenário, a sanção de inabilitação aplicada foi de cinco anos, enquanto que na decisão consubstanciada no Acórdão n.º 1.422/2015-TCU-Plenário, o período de vigência da sanção foi estabelecido em seis anos.

28. Consoante mencionado anteriormente, saliente-se que todas as tomadas de contas especiais instauradas pelo INSS decorreram da prática de fraudes na concessão irregular de benefícios previdenciários. Tais fatos culminaram no pagamento indevido de benefícios a segurados que não cumpriam os requisitos para terem o direito ao recebimento das verbas previdenciárias.

29. É certo que a conduta da Senhora Eliana Silva de Souza, que consistiu na inserção de informações inverídicas que ocasionou a concessão irregular e o consequente pagamento indevido de benefícios previdenciários a diversos segurados, é dotada de gravidade tal a ponto de merecer a reprimenda de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública, consoante proposto pela Unidade Instrutiva. Contudo, não se deve perder de vista, a bem do princípio da proporcionalidade, que a conduta da responsável já foi apenada com a sanção de inabilitação, na forma dos acórdãos citados no item 26.

30. Desse modo, considerando que a Senhora Eliana Silva de Souza já foi inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei n.º 8.443/1992, por matéria conexa com a dos presentes autos, resta prejudicada a proposta de novamente inabilitar a responsável, na linha dos precedentes do Tribunal em situações semelhantes, a exemplo dos Acórdãos n.ºs 3.038/2013 e 3.575/2014, do Plenário, consoante enunciados dos Boletins de Jurisprudência n.ºs 17/2013 e 67/2015:

*Não se aplica a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública quando o responsável já houver sofrido tal sanção, em outro processo, por ilícitos praticados em conjunto com os tratados nos autos em exame. Busca-se, com isso, evitar que um mesmo contexto fático de prática de ilicitudes atraia a aplicação de penas distintas em consequência da forma ou da solução processual pela qual decorreu a apuração dos fatos, o que iria de encontro ao princípio constitucional da individualização da pena.*

31. Ainda a esse respeito, vale trazer à baila a ponderada argumentação apresentada pelo eminente Ministro Benjamin Zymler, no Voto que acompanhou o Acórdão n.º 3.039/2013-TCU-Plenário, *in verbis*:

*29. O motivo desse entendimento, registro, é afastar a possibilidade de que os responsáveis sejam afetados por disposições de caráter meramente processual. Isso porque, caso o conjunto da concessão irregular de benefícios previdenciários fosse apurado em um único processo, o responsável somente poderia sofrer a pena de que trata o art. 60 da Lei 8.443/1992 uma única vez. Já ao se desmembrar a apuração desse conjunto de atos ilícitos em diferentes autos, poder-se-ia, sob o aspecto formal, aplicar a sanção em cada processo distinto.*

*30. Ou seja, busca-se evitar que um mesmo contexto fático de prática de ilicitudes atraia a aplicação de penas distintas em consequência da forma ou solução processual pela qual decorreu a apuração dos fatos, o que iria de encontro ao princípio constitucional da individualização da pena (art. 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal).*

32. Pelos motivos acima expostos, sugere-se não apenar a Senhora Eliana Silva de Souza com a sanção capitulada no art. 60 da Lei n.º 8.443/1992.

### III-Conclusões

33. Em face do exposto, esta representante do Ministério Público anui, em essência, com a proposta oferecida pela Unidade Técnica (peças 40-42), sem prejuízo de sugerir os seguintes ajustes:

#### **I) em relação ao Senhor Geraldo Rodrigues de Souza:**

I.1) operou-se a prescrição da pretensão punitiva, tendo em vista que sua citação ocorreu em **30/03/2015** e os fatos a ele imputados realizaram-se no interstício entre 1997 e 2003, não devendo ser-lhe impingida a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992 e nem a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, insculpida no art. 60 da Lei n.º 8.443/1992 (itens 21 e 22 deste parecer);

**II) em relação à Senhora Eliana Silva de Souza:**

II.1) no que tange à multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992, c/c o art. 267 do RI/TCU, observar os efeitos da prescrição da pretensão punitiva quando do juízo de formulação do *quantum* da sanção, considerando como supedâneo valorativo da sanção pecuniária os débitos com datas de ocorrência posteriores a **14/03/2004** (itens 19 e 20 deste parecer); e

II.2) no que concerne à sanção do art. 60 da Lei n.º 8.443/1992, a conduta da responsável já foi objeto de aplicação dessa mesma medida sancionadora, não se mostrando proporcional que a Corte aplique nova sanção da mesma natureza (itens 24 a 32 deste parecer).

Ministério Público, 06 de abril de 2016.

**Cristina Machado da Costa e Silva**  
Subprocuradora-Geral