Processo 000.263/2018-4
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Celso Corrêa de Albuquerque, ex-servidor da autarquia, lotado na Agência da Previdência Social de Aparecida do Taboado/MS à época da concessão indevida de benefícios de aposentadoria e de pensão por morte sem a comprovação das condições mínimas exigíveis.

2. Nestes autos, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex/MS) citou, de modo solidário, inicialmente, o Sr. Celso Corrêa de Albuquerque e cinco seguradas que receberam benefícios previdenciários habilitados e concedidos indevidamente pelo referido ex-servidor (instrução à peça 5; parecer concordante do diretor à peça 6 e ofícios de citação às peças 14 a 19).

3. Em nova instrução (peça 43), a Secex/MS concluiu, com base na compreensão estabelecida nos Acórdãos 859/2013 (relator: Ministro José Múcio Monteiro) e 1.056/2018 (relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho), ambos do Plenário, que não deveriam ter sido citadas nesta TCE as seguradas beneficiárias, visto não haver “elementos que indiquem cabalmente a participação dos beneficiários no conluio para a prática dos atos fraudulentos apurados pela auditoria interna do INSS” (parágrafo 32 da instrução à peça 43). Em consequência, alertou para a necessidade de serem excluídas deste processo as referidas seguradas, quando do exame de mérito do processo, bem como propôs nova citação do Sr. Celso Corrêa de Albuquerque.

4. Ressalte-se que a nova proposta de citação teve o intuito não apenas de estabelecer a responsabilidade pelas irregularidades apuradas nos autos unicamente ao Sr. Celso Corrêa de Albuquerque, mas, também, de “apurar adequadamente o débito a ele atribuído, diferentemente da forma como inicialmente proposta na instrução inicial (peça 5)” (parágrafo 33 da instrução à peça 43 – grifo nosso). O diretor da Secex/MS, em pronunciamento datado de 7/8/2018, autorizou, com delegação de competência, a referida proposta de citação (peça 44).

5. Apesar de ter sido devidamente citado nos autos (ofício de citação à peça 45 e aviso de recebimento à peça 46), o Sr. Celso Corrêa de Albuquerque não apresentou alegações de defesa.

6. Por meio do pronunciamento à peça 47, com parecer concordante do titular da Secex/MS à peça 48, o diretor da unidade técnica propôs o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Celso Corrêa de Albuquerque, com imputação de parcelas de débito correspondentes aos pagamentos dos benefícios previdenciários indevidos, em diversas datas no período de 16/11/2004 a 8/3/2010. Além disso, foi proposta a aplicação ao ex-servidor da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

7. Quanto às cinco seguradas que haviam sido citadas nos autos – duas delas chegaram a apresentar defesa no processo (peças 40 e 41) –, a Secex/MS sugeriu sua exclusão desta TCE, por não restar “evidenciado no contexto fático-probatório destes autos a atuação culposa ou dolosa dos segurados em conluio com o ex-servidor envolvido na fraude” (letra “a” do parágrafo 13 do pronunciamento à peça 47).

8. O Ministério Público concorda com a proposta da Secex/MS, mas ressalva, entre outras providências a serem adiante detalhadas, a necessidade de que seja verificado o marco temporal relativo à prescrição da pretensão punitiva, para fins de imposição de sanções ao ex-servidor do INSS,

considerando que não foi indicada, na manifestação da unidade instrutiva, qualquer sugestão/restricção quanto ao oportuno cálculo da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 levar em conta a totalidade ou, apenas – caso verificada a referida prescrição –, parte das parcelas de débito consignadas nos quadros dos subitens “b.1” a “b.5” da letra “b” do parágrafo 13 do pronunciamento à peça 47 (p. 2-7).

9. No presente processo, percebe-se que a conduta atribuída ao Sr. Celso Corrêa de Albuquerque foi a de “conceder de forma irregular [cinco] benefícios previdenciários” (letra “b” do parágrafo 2 do ofício de citação à peça 45), não havendo elementos nos autos que demonstrem que o ex-servidor tenha se beneficiado, diretamente, de pagamentos irregulares.

10. Assim, a conduta do Sr. Celso Corrêa de Albuquerque pode ser identificada, na esfera penal, como a prática do crime instantâneo de efeitos permanentes, cabendo registrar a compreensão firmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos autos do HC 117.168/ES (relator: Ministro Teori Zavascki), o qual, tratando de matéria afeita ao tema, sob o viés criminal, assim registrou:

Relativamente ao crime de estelionato previdenciário, antes de proceder a sua classificação, é preciso distinguir dois tipos diferentes de conduta: (a) a do agente que pratica a fraude sem, contudo, se locupletar do benefício; (b) daquele que comete estelionato contra a previdência social, figurando como o próprio beneficiário das prestações. Assim, na linha dos precedentes desta Corte, aquele que comete a fraude, mas não frui das parcelas do benefício, pratica crime instantâneo de efeitos permanentes; já o que comete a fraude, beneficiando-se diretamente das parcelas, pratica crime de natureza permanente, cuja execução se prolonga no tempo, renovando-se a cada parcela recebida (v.g: HC 102.049/RJ, 1.ª T., Ministro Luiz Fux, Dje de 12.12.2011).

(grifos nossos)

11. Na mesma linha do HC 117.168/ES é o excerto da ementa do processo a seguir indicado: Embargos de Declaração no Recurso Especial 1.295.749-RJ (Superior Tribunal de Justiça - STJ, 2011/0291571-3, Dje 1º/3/2013)

(...)

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].

(grifos nossos)

12. Com base na mencionada jurisprudência do STF e do STJ, pode-se reconhecer, em confronto com a data em que foi autorizada a segunda citação do Sr. Celso Corrêa de Albuquerque nesta TCE, em 7/8/2018 (peça 44), os seguintes termos de início e fim da contagem do prazo prescricional:

Nº	Beneficiária dos valores recebidos indevidamente	Início da contagem do prazo prescricional ¹	Fim da contagem do prazo prescricional
1	Jerônima Garcia Dias	25/10/2004 (peça 3, p. 160)	25/10/2014
2	Laura Barbosa Soares	26/1/2005 (peça 3, p. 63)	26/1/2015
3	Leontina Maria de Jesus	7/3/2005 (peça 3, p. 113)	7/3/2015
4	Rosa Ribeiro Oliveira	9/9/2005 (peça 3, p. 25)	9/9/2015
5	Sílvia Maria Gouveia	11/3/2009 (peça 3, p. 214)	11/3/2019²

¹ Data de Início do Benefício (DIB), correspondente à concessão do benefício e à consumação do crime instantâneo de efeitos permanentes.

² Prazo interrompido pelo despacho citatório de 7/8/2018, conforme entendimento firmado por meio do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (redator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

13. Verifica-se, portanto, que a imposição e o cálculo da multa que vier a ser aplicada ao Sr. Celso Corrêa de Albuquerque somente poderá levar em conta as parcelas de débito oriundas dos pagamentos indevidamente recebidos pela segurada Sílvia Maria Gouveia, por ter sido autorizada a citação do responsável antes do decurso do prazo de dez anos, contado desde 11/3/2009, quando foi praticado pelo ex-servidor o ato de concessão irregular, o que implicou a consequente interrupção do prazo prescricional.

14. O Ministério Público destaca que conferir o tratamento consignado nos parágrafos precedentes deste pronunciamento ao instituto da prescrição da pretensão punitiva, em casos que envolvam a concessão e o pagamento de verbas previdenciárias irregulares, prestigia a convergência jurisprudencial entre o Tribunal de Contas da União e o STF, o que confere maior segurança jurídica e isonomia no tratamento dos jurisdicionados, além de mitigar os riscos de rediscussão das deliberações da Corte de Contas perante o Poder Judiciário e de consequente postergação da solução do caso.

15. Além da multa, o *Parquet* de Contas acrescenta a sugestão de que seja aplicada ao Sr. Celso Corrêa de Albuquerque a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com base no art. 60 da Lei 8.443/1992, tendo em vista a gravidade de sua conduta – fraude na concessão de benefícios previdenciários, mesmo que seja levada em conta apenas a ocorrência relacionada ao benefício da segurada Sílvia Maria Gouveia, tendo em vista a incidência da prescrição da pretensão punitiva sobre quatro das cinco concessões irregulares avaliadas nesta TCE.

16. Ressalte-se que a medida proposta é, usualmente, adotada pela Corte de Contas quando constatadas irregularidades análogas/similares àquelas analisadas nesta TCE (vide, por exemplo, os seguintes acórdãos do Plenário do TCU: 2.711/2018 – relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho; 2.515/2018 – relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho; 2.263/2018 – relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho; 2.358/2017 – relator: Ministro Vital do Rêgo; 1.907/2017 – relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho; e 2.848/2016 – relator: Ministro Vital do Rêgo).

17. Quando do julgamento desta TCE, o Ministério Público verifica, ainda, a necessidade de que sejam adotadas duas medidas que não foram indicadas na derradeira manifestação da Secex/MS.

18. A primeira refere-se à declaração expressa da revelia do Sr. Celso Corrêa de Albuquerque, com base no disposto no § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992.

19. A segunda tem relação com o fato de terem sido chamadas em citação neste processo cinco seguradas que receberam valores oriundos de benefícios previdenciários concedidos de modo irregular. Em aderência com a jurisprudência do Tribunal, a teor do paradigmático Acórdão 3.626/2013-TCU-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler), haja vista a carência de evidências concretas de terem elas agido em conluio com o ex-servidor do INSS, deve o órgão instaurador da TCE, bem como a Procuradoria-Geral Federal (PGF), serem informados de que a deliberação do Tribunal de excluir-las do corrente processo não obstaculiza a adoção de providências administrativas e/ou judiciais que a autarquia e/ou a PGF entenderem pertinentes, com o desiderato de reaver aquilo que foi pago indevidamente.

20. Diante dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público de Contas da União manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela Secex/MS, em pareceres uniformes (peças 47 e 48), com a ressalva quanto à incidência parcial da prescrição da pretensão punitiva e os acréscimos anteriormente indicados.

21. Em substituição ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica, propõe o seguinte desfecho para a presente TCE:

a) declarar a revelia do Sr. Celso Corrêa de Albuquerque, com base no disposto no § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992;

b) excluir desta TCE as Sr^{as} Jerônima Garcia Dias, Laura Barbosa Soares, Leontina Maria de Jesus, Rosa Ribeiro Oliveira e Sílvia Maria Gouveia;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, julgar irregulares as contas do Sr. Celso Corrêa de Albuquerque e condená-lo ao pagamento dos débitos a seguir especificados, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), atualizada monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data do(s) recolhimento(s), na forma prevista na legislação em vigor.

c.1) Jerônima Garcia Dias (CPF 447.447.221-72):

Data de Ocorrência	Valor (R\$)
16/11/2004	52,00
01/12/2004	303,33
04/01/2005	260,00
01/02/2005	260,00
01/03/2005	260,00
01/04/2005	260,00
03/05/2005	260,00
01/06/2005	300,00
01/07/2005	300,00
01/08/2005	300,00
02/09/2005	300,00
03/10/2005	300,00
01/11/2005	300,00
02/12/2005	600,00
02/01/2006	300,00
01/02/2006	300,00
01/03/2006	300,00
03/04/2006	300,00
02/05/2006	350,00
01/06/2006	350,00
04/07/2006	350,00
01/08/2006	350,00
01/09/2006	525,00
02/10/2006	350,00
01/11/2006	350,00
01/12/2006	525,00
02/01/2007	350,00
01/02/2007	350,00

Data de Ocorrência	Valor (R\$)
01/03/2007	350,00
02/04/2007	350,00
02/05/2007	380,00
01/06/2007	380,00
02/07/2007	380,00
01/08/2007	380,00
03/09/2007	570,00
01/10/2007	380,00
01/11/2007	380,00
03/12/2007	570,00
02/01/2008	380,00
01/02/2008	380,00
29/02/2008	380,00
01/04/2008	415,00
02/05/2008	415,00
02/06/2008	415,00
01/07/2008	415,00
01/08/2008	415,00
01/09/2008	622,50
01/10/2008	415,00
03/11/2008	415,00
01/12/2008	622,50
05/01/2009	415,00
02/02/2009	415,00
02/03/2009	465,00
01/04/2009	465,00
04/05/2009	465,00
01/06/2009	465,00

c.2) Laura Barbosa Soares (CPF 652.882.701-04):

Data de Ocorrência	Valor (R\$)
16/02/2005	43,33
03/03/2005	260,00
05/04/2005	260,00
04/05/2005	260,00
03/06/2005	300,00
05/07/2005	300,00
03/08/2005	300,00
05/09/2005	300,00
05/10/2005	300,00
04/11/2005	300,00
05/12/2005	575,00
04/01/2006	300,00
03/02/2006	300,00
03/03/2006	300,00
05/04/2006	300,00
04/05/2006	350,00
05/06/2006	350,00
05/07/2006	350,00
03/08/2006	350,00
05/09/2006	525,00
04/10/2006	350,00
06/11/2006	350,00
05/12/2006	525,00
04/01/2007	350,00
05/02/2007	350,00
05/03/2007	350,00
04/04/2007	350,00

Data de Ocorrência	Valor (R\$)
04/05/2007	380,00
05/06/2007	380,00
04/07/2007	380,00
03/08/2007	380,00
05/09/2007	570,00
03/10/2007	380,00
06/11/2007	380,00
05/12/2007	570,00
02/01/2008	380,00
01/02/2008	380,00
05/03/2008	380,00
03/04/2008	415,00
06/05/2008	415,00
04/06/2008	415,00
03/07/2008	415,00
05/08/2008	415,00
03/09/2008	622,50
03/10/2008	415,00
05/11/2008	415,00
03/12/2008	622,50
06/01/2009	415,00
04/02/2009	415,00
04/03/2009	465,00
03/04/2009	465,00
06/05/2009	465,00
03/06/2009	465,00
03/07/2009	465,00

c.3) Leontina Maria de Jesus (CPF 305.881.111-04):

Data de Ocorrência	Valor (R\$)
05/04/2005	208,00
03/05/2005	260,00
01/06/2005	300,00
01/07/2005	300,00
01/08/2005	300,00
02/09/2005	300,00
03/10/2005	300,00
01/11/2005	300,00
01/12/2005	550,00
02/01/2006	300,00
01/02/2006	300,00

Data de Ocorrência	Valor (R\$)
01/03/2006	300,00
03/04/2006	300,00
02/05/2006	350,00
01/06/2006	350,00
03/07/2006	350,00
01/08/2006	350,00
01/09/2006	525,00
02/10/2006	350,00
01/11/2006	350,00
01/12/2006	525,00
02/01/2007	350,00

Data de Ocorrência	Valor (R\$)
01/02/2007	350,00
01/03/2007	350,00
02/04/2007	350,00
02/05/2007	380,00
01/06/2007	380,00
03/07/2007	380,00
01/08/2007	380,00
03/09/2007	570,00
01/10/2007	380,00
01/11/2007	380,00
03/12/2007	570,00
02/01/2008	380,00
01/02/2008	380,00
03/03/2008	380,00
01/04/2008	415,00

Data de Ocorrência	Valor (R\$)
02/05/2008	415,00
02/06/2008	415,00
01/07/2008	415,00
04/08/2008	415,00
01/09/2008	622,50
01/10/2008	415,00
03/11/2008	415,00
01/12/2008	622,50
02/01/2009	415,00
02/02/2009	415,00
02/03/2009	465,00
01/04/2009	465,00
04/05/2009	465,00
01/06/2009	465,00

c.4) Rosa Ribeiro Oliveira (CPF 500.960.791-34):

Data de Ocorrência	Valor (R\$)
05/10/2005	220,00
01/11/2005	300,00
01/12/2005	400,00
02/01/2006	300,00
01/02/2006	300,00
01/03/2006	300,00
03/04/2006	300,00
02/05/2006	350,00
02/06/2006	350,00
03/07/2006	350,00
01/08/2006	350,00
01/09/2006	525,00
02/10/2006	350,00
01/11/2006	350,00
01/12/2006	525,00
03/01/2007	350,00
01/02/2007	350,00
02/03/2007	350,00
02/04/2007	350,00
02/05/2007	380,00
01/06/2007	380,00
02/07/2007	380,00
02/08/2007	380,00

Data de Ocorrência	Valor (R\$)
03/09/2007	570,00
01/10/2007	380,00
01/11/2007	380,00
03/12/2007	570,00
02/01/2008	380,00
31/01/2008	380,00
29/02/2008	380,00
25/03/2008	415,00
24/04/2008	415,00
26/05/2008	415,00
24/06/2008	415,00
25/07/2008	415,00
25/08/2008	622,50
24/09/2008	415,00
29/10/2008	415,00
26/11/2008	622,50
22/12/2008	415,00
26/01/2009	415,00
25/02/2009	465,00
25/03/2009	465,00
24/04/2009	465,00
25/05/2009	465,00

c.5) Sílvia Maria Gouveia (CPF 201.981.831-00):

Data de Ocorrência	Valor (R\$)
15/06/2009	372,00
09/07/2009	465,00
10/08/2009	465,00
08/09/2009	620,00
14/10/2009	465,00

Data de Ocorrência	Valor (R\$)
09/11/2009	465,00
08/12/2009	620,00
08/01/2010	465,00
08/02/2010	510,00
08/03/2010	510,00

d) aplicar ao Sr. Celso Corrêa de Albuquerque a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU – cuja base de cálculo deve levar em conta, tão somente, as parcelas de débito indicadas nos quadros do subitem “c.5” supra –, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

f) considerar grave a infração cometida pelo Sr. Celso Corrêa de Albuquerque e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com base no art. 60 da Lei 8.443/1992;

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida pelo Tribunal ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso do Sul, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

h) comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Procuradoria-Geral Federal que a decisão pela exclusão deste processo das Sr^{as} Jerônima Garcia Dias, Laura Barbosa Soares, Leontina Maria de Jesus, Rosa Ribeiro Oliveira e Sílvia Maria Gouveia não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais, com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos às seguradas, em razão da concessão indevida de benefício previdenciário.

Ministério Público, em 25 de janeiro de 2019.

Rodrigo Medeiros de Lima
Procurador