

Processo 000.263/2018-4
Tomada de Contas Especial
Recurso de reconsideração

Parecer

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Celso Corrêa de Albuquerque contra o Acórdão 210/2019-TCU-Plenário (relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).

2. Por meio da referida deliberação, o ora recorrente, ex-servidor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), 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, teve suas contas julgadas irregulares, nos termos dos arts. 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, e 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, com imputação de débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da referida lei, no valor de R\$ 80.000,00 (peça 50).

3. Além disso, ante a gravidade da conduta do Sr. Celso Corrêa de Albuquerque, o TCU decidiu, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, por sua inabilitação, pelo período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança no âmbito da administração federal.

4. Após analisar o recurso de reconsideração do Sr. Celso Corrêa de Albuquerque (peça 66), a Secretaria de Recursos do Tribunal (Serur) sugeriu o conhecimento e, no mérito, o não provimento do apelo interposto pelo ex-servidor do INSS (peças 92 e 93). Quanto à alegação prescrição, a Serur ressaltou que:

17. Da análise do recurso apresentado, verifica-se que:

a) não transcorreram mais de dez anos entre o despacho para a citação do responsável no âmbito do TCU, em 7/8/2018 (peça 44), e o período final de cessação dos desvios de recursos federais, em 28/2/2010¹, não ocorrendo, desse modo, a prescrição da pretensão punitiva do TCU no caso ora em análise;

(...) (excerto da instrução à peça 92, p. 17-18 – grifo nosso)

5. O Ministério Público concorda com a conclusão global da Serur, pela manutenção da irregularidade das contas do recorrente, com imputação de débito, multa e inabilitação.

6. Pondera, contudo, em face do efeito devolutivo do recurso de reconsideração, quanto à necessidade de o Tribunal reavaliar a forma de contagem do prazo da pretensão punitiva do Estado, considerando que o Sr. Celso Corrêa de Albuquerque foi apenado – por meio da deliberação recorrida e com base no art. 57 da Lei Orgânica/TCU – com a cominação de multa no valor de R\$ 80 mil, montante que, a partir do raciocínio a seguir detalhado, deve ser reduzido.

7. Da leitura do voto condutor do Acórdão 210/2019-TCU-Plenário, percebe-se que considerou-se como *dies a quo* da contagem do prazo prescricional, o mesmo marco temporal adotado pela Serur, qual seja, o dia do último pagamento indevido apurado nesta TCE (parcela de R\$ 510,00, com data de ocorrência em 8/3/2010, indicada no quadro do subitem 9.3.5 do acórdão recorrido):

¹ Não obstante o fato de a Serur não ter indicado a origem da data de “28/2/2010”, cabe esclarecer que o último pagamento indevido relacionado à beneficiária Sílvia Maria Gouveia ocorreu em 8/3/2010 (peça 3, p. 215), data que constou da última linha do quadro do subitem 9.3.5 da deliberação recorrida, relacionada à parcela de débito no montante de R\$ 510,00.

10. Não se vislumbra, enfim, a prescrição da pretensão punitiva do TCU no presente caso concreto, haja vista que, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, não houve o transcurso de mais de dez anos entre a ordem para a citação do responsável no âmbito do TCU, em 7/8/2018 (Peça 44), e o **período final de cessação dos aludidos desvios de recursos federais, em 2010**. (grifo nosso)

8. Considerando que o cálculo da multa imposta ao Sr. Celso Corrêa de Albuquerque levou em conta todas as parcelas de débito oriundas dos pagamentos indevidos aos beneficiários indicados nos subitens 9.3.1 a 9.3.5 do Acórdão 210/2019-TCU-Plenário, há que se diferenciar, num primeiro momento, o instante em que foram cometidas as cinco irregularidades pelo ex-servidor do INSS – cinco concessões indevidas de benefícios previdenciários – dos efeitos concretos por elas ocasionados, quais sejam, os diversos pagamentos realizados a pessoas que não faziam jus aos benefícios.

9. Conforme ressaltado por este membro do *Parquet* de Contas no parecer à peça 49, a conduta atribuída ao Sr. Celso Corrêa de Albuquerque no ofício de citação à peça 45 (p. 1) foi a de **“conceder de forma irregular benefícios previdenciários”** (letra “b” do parágrafo 2 do ofício – grifo nosso) e a irregularidade correspondente foi descrita como a **“habilitação e concessão de benefícios previdenciários por idade”** (letra “a” do parágrafo 2 do ofício de citação – grifo nosso).

10. Naquela mesma intervenção defendemos que a conduta do Sr. Celso Corrêa de Albuquerque pode ser identificada, na esfera penal, com a prática de **crime instantâneo de efeitos permanentes**, cabendo registrar a compreensão firmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema nos autos do HC (*Habeas Corpus*) 117.168/ES (relator: Ministro Teori Zavascki), o qual, 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.

(grifos nossos)

11. Outros precedentes do STF com o mesmo entendimento manifestado por meio do HC 117.168/ES são os seguintes: HC 102.049/RJ, 1ª Turma, Ministro Luiz Fux, julgado em 22/11/2011, Dje de 12/12/2011; e HC 112.095, 2ª Turma, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, julgado em 16/10/2012, DJe de 8/11/2012.

12. Na mesma linha dos precedentes da Suprema Corte anteriormente mencionados foi a apreciação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) nos Embargos de Declaração no Recurso Especial 1.295.749-RJ:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. (...). PENAL. ESTELIONATO PREVIDENCIÁRIO PRATICADO PELO BENEFICIÁRIO. CRIME PERMANENTE. TERMO INICIAL DA PRESCRIÇÃO. PAGAMENTO DA ÚLTIMA PRESTAÇÃO INDEVIDA DO BENEFÍCIO.

(...)

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 é de natureza permanente e se consuma apenas quando cessa o pagamento indevido do benefício, iniciando-se daí a contagem do prazo prescricional, 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.**

(...)

(Embargos de Declaração no Recurso Especial 1.295.749-RJ, 2011/0291571-3, relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura – julgado em 21/2/2013 – Dje de 1º/3/2013 – grifos nossos)

13. Do voto condutor da mencionada deliberação do STJ, cabe transcrever o seguinte excerto:

Assim, em sede de estelionato previdenciário, a jurisprudência [do STJ e do STF] passou a distinguir 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.

Deste modo, o ilícito praticado pelo segurado da previdência é de natureza permanente e se consuma apenas quando cessa o pagamento indevido do benefício, iniciando-se daí a contagem do prazo prescricional, 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.**

Em consequência de tanto, ressaltando meu entendimento, curvo-me à orientação firmada no âmbito deste Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal para reconhecer a natureza permanente do crime de estelionato previdenciário quando praticado pelo próprio beneficiário, reafirmando, contudo, a natureza instantânea de efeitos permanentes do crime quando praticado por não-beneficiário.

(grifos nossos)

14. Com base na jurisprudência do STF e do STJ anteriormente indicada, pode-se reconhecer, em confronto com a data em que foi autorizada a citação do Sr. Celso Corrêa de Albuquerque nesta TCE, em 7/8/2018 (peça 44), os seguintes termos de início²:

Nº	Beneficiária dos valores recebidos indevidamente	Início da contagem do prazo prescricional ¹
1	Jerônima Garcia Dias	16/11/2004
2	Laura Barbosa Soares	16/2/2005
3	Leontina Maria de Jesus	5/4/2005
4	Rosa Ribeiro Oliveira	5/10/2005
5	Sílvia Maria Gouveia	15/6/2009

¹ Ver data da primeira parcela de débito de cada beneficiário nos quadros dos subitens 9.3.1 a 9.3.5 do Acórdão 210/2019-TCU-Plenário.

15. Verifica-se, portanto, que o cálculo da multa imposta ao Sr. Celso Corrêa de Albuquerque por meio do Acórdão 210/2019-TCU-Plenário somente poderia ter levado em conta as parcelas de débito oriundas dos pagamentos relativos à beneficiária Sílvia Maria Gouveia (vide subitem 9.3.5 da deliberação recorrida), por ter sido autorizada a citação do responsável antes do

² No parecer à peça 49, foi utilizada a Data de Início do Benefício (DIB) como o *dies a quo* para o início da contagem do prazo prescricional, correspondente à efetiva concessão do benefício nos sistemas informatizados do INSS e, naquela ocasião, considerada como a data de consumação do crime instantâneo de efeitos permanentes. Em atenção à jurisprudência do STF e do STJ explicitadas nesta manifestação, foi utilizada a data do pagamento da primeira prestação do benefício indevido, conferida a cada um dos cinco beneficiários, como o dia inicial de contagem do prazo prescricional.

decurso do prazo de dez anos, originalmente contado desde 15/6/2009 – data do primeiro pagamento irregular à referida beneficiária –, considerando a interrupção ocorrida em 7/8/2018.

16. Destaca-se que a eventual adoção do entendimento ora defendido deve conduzir– caso o recurso seja provido parcialmente pelo Tribunal, em decorrência da reavaliação do aspecto em discussão – à redução do *quantum* sancionatório imposto ao recorrente, tendo em vista a diminuição da quantidade de parcelas de débito que devem ser consideradas pelo Plenário do Tribunal como base de cálculo da sanção fulcrada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

17. 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 do Tribunal de Contas da União com o STJ e o STF, o que proporciona 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.

18. Diante do exposto, este representante do Ministério Público de Contas da União manifesta sua concordância parcial em relação à proposta da Serur, pelo conhecimento do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Celso Corrêa de Albuquerque contra o Acórdão 210/2019-TCU-Plenário e, no mérito, pela sua procedência parcial, a fim de alterar a redação do subitem 9.4 da referida deliberação, de modo que seja reduzida a multa originalmente aplicada ao recorrente, considerando que o novo cálculo da sanção, baseada no art. 57 da Lei 8.443/1992, deve levar em conta apenas as parcelas de débito constantes do subitem 9.3.5 do acórdão recorrido.

Ministério Público, em 18 de Novembro de 2019.

Rodrigo Medeiros de Lima
Procurador