

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 000.263/2018-4

Natureza: I - Recurso de reconsideração (em Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - CAMPO GRANDE/MS - INSS/MPS.

Responsável: Celso Correa de Albuquerque (080.765.531-72).

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (extinta) (05.526.783/0001-65)

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. EXCLUSÃO DOS BENEFICIÁRIOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. SOLICITAÇÃO PARA O ARRESTO DE BENS. INABILITAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peça 92), acolhida pelo corpo dirigente da unidade técnica (peça 93):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Celso Correa de Albuquerque (peça 66), então servidor do INSS, contra o Acórdão 210/2019- TCU - Plenário (peça 50).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revel o Sr. Celso Correa de Albuquerque, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992;

9.2. excluir as seguradas-beneficiárias (Jerônima Garcia Dias, Laura Barbosa Soares, Leontina Maria de Jesus, Rosa Ribeiro Oliveira e Silvia Maria Gouveia) da presente relação processual;

9.3. julgar irregulares as contas de Celso Correa de Albuquerque, nos termos dos arts. 16, III, alíneas “c” e “d”, e 19, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento do débito apurado nos autos, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU – RITCU), o recolhimento da dívida em favor do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados desde as datas discriminadas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, sob as seguintes condições:

9.3.1. pela irregular concessão de benefícios à Sra. Jerônima Garcia Dias:

Data	Valor – R\$
16/11/2004	52,00
1º/12/2004	303,33

4/1/2005	260,00
1º/2/2005	260,00
1º/3/2005	260,00
1º/4/2005	260,00
3/5/2005	260,00
1º/6/2005	300,00
1º/7/2005	300,00
1º/8/2005	300,00
2/9/2005	300,00
3/10/2005	300,00
1º/11/2005	300,00
2/12/2005	600,00
2/1/2006	300,00
1º/2/2006	300,00
1º/3/2006	300,00
3/4/2006	300,00
2/5/2006	350,00
1º/6/2006	350,00
4/7/2006	350,00
1º/8/2006	350,00
1º/9/2006	525,00
2/10/2006	350,00
1º/11/2006	350,00
1º/12/2006	525,00
2/1/2007	350,00
1º/2/2007	350,00
1º/3/2007	350,00
2/4/2007	350,00
2/5/2007	380,00
1º/6/2007	380,00
2/7/2007	380,00
1º/8/2007	380,00
3/9/2007	570,00
1º/10/2007	380,00
1º/11/2007	380,00
3/12/2007	570,00
2/1/2008	380,00
1º/2/2008	380,00
29/2/2008	380,00
1º/4/2008	415,00
2/5/2008	415,00
2/6/2008	415,00
1º/7/2008	415,00

1º/8/2008	415,00
1º/9/2008	622,50
1º/10/2008	415,00
3/11/2008	415,00
1º/12/2008	622,50
5/1/2009	415,00
2/2/2009	415,00
2/3/2009	465,00
1º/4/2009	465,00
4/5/2009	465,00
1º/6/2009	465,00

9.3.2. *pela irregular concessão de benefícios à Sra. Laura Barbosa Soares:*

<i>Data</i>	<i>Valor – R\$</i>
16/2/2005	43,33
3/3/2005	260,00
5/4/2005	260,00
4/5/2005	260,00
3/6/2005	300,00
5/7/2005	300,00
3/8/2005	300,00
5/9/2005	300,00
5/10/2005	300,00
4/11/2005	300,00
5/12/2005	575,00
4/1/2006	300,00
3/2/2006	300,00
3/3/2006	300,00
5/4/2006	300,00
4/5/2006	350,00
5/6/2006	350,00
5/7/2006	350,00
3/8/2006	350,00
5/9/2006	525,00
4/10/2006	350,00
6/11/2006	350,00
5/12/2006	525,00
4/1/2007	350,00
5/2/2007	350,00
5/3/2007	350,00
4/4/2007	350,00
4/5/2007	380,00

5/6/2007	380,00
4/7/2007	380,00
3/8/2007	380,00
5/9/2007	570,00
3/10/2007	380,00
6/11/2007	380,00
5/12/2007	570,00
2/1/2008	380,00
1º/2/2008	380,00
5/3/2008	380,00
3/4/2008	415,00
6/5/2008	415,00
4/6/2008	415,00
3/7/2008	415,00
5/8/2008	415,00
3/9/2008	622,50
3/10/2008	415,00
5/11/2008	415,00
3/12/2008	622,50
6/1/2009	415,00
4/2/2009	415,00
4/3/2009	465,00
3/4/2009	465,00
6/5/2009	465,00
3/6/2009	465,00
3/7/2009	465,00

9.3.3. *pela irregular concessão de benefícios à Sra. Leontina Maria de Jesus:*

<i>Data</i>	<i>Valor – R\$</i>
5/4/2005	208,00
3/5/2005	260,00
1º/6/2005	300,00
1º/7/2005	300,00
1º/8/2005	300,00
2/9/2005	300,00
3/10/2005	300,00
1º/11/2005	300,00
1º/12/2005	550,00
2/1/2006	300,00
1º/2/2006	300,00
1º/3/2006	300,00
3/4/2006	300,00

2/5/2006	350,00
1º/6/2006	350,00
3/7/2006	350,00
1º/8/2006	350,00
1º/9/2006	525,00
2/10/2006	350,00
1º/11/2006	350,00
1º/12/2006	525,00
2/1/2007	350,00
1º/2/2007	350,00
1º/3/2007	350,00
2/4/2007	350,00
2/5/2007	380,00
1º/6/2007	380,00
3/7/2007	380,00
1º/8/2007	380,00
3/9/2007	570,00
1º/10/2007	380,00
1º/11/2007	380,00
3/12/2007	570,00
2/1/2008	380,00
1º/2/2008	380,00
3/3/2008	380,00
1º/4/2008	415,00
2/5/2008	415,00
2/6/2008	415,00
1º/7/2008	415,00
4/8/2008	415,00
1º/9/2008	622,50
1º/10/2008	415,00
3/11/2008	415,00
1º/12/2008	622,50
2/1/2009	415,00
2/2/2009	415,00
2/3/2009	465,00
1º/4/2009	465,00
4/5/2009	465,00
1º/6/2009	465,00

9.3.4. pela irregular concessão de benefícios à Sra. Rosa Ribeiro Oliveira:

<i>Data</i>	<i>Valor – R\$</i>
5/10/2005	220,00

<i>1º/11/2005</i>	<i>300,00</i>
<i>1º/12/2005</i>	<i>400,00</i>
<i>2/1/2006</i>	<i>300,00</i>
<i>1º/2/2006</i>	<i>300,00</i>
<i>1º/3/2006</i>	<i>300,00</i>
<i>3/4/2006</i>	<i>300,00</i>
<i>2/5/2006</i>	<i>350,00</i>
<i>2/6/2006</i>	<i>350,00</i>
<i>3/7/2006</i>	<i>350,00</i>
<i>1º/8/2006</i>	<i>350,00</i>
<i>1º/9/2006</i>	<i>525,00</i>
<i>2/10/2006</i>	<i>350,00</i>
<i>1º/11/2006</i>	<i>350,00</i>
<i>1º/12/2006</i>	<i>525,00</i>
<i>3/1/2007</i>	<i>350,00</i>
<i>1º/2/2007</i>	<i>350,00</i>
<i>2/3/2007</i>	<i>350,00</i>
<i>2/4/2007</i>	<i>350,00</i>
<i>2/5/2007</i>	<i>380,00</i>
<i>1º/6/2007</i>	<i>380,00</i>
<i>2/7/2007</i>	<i>380,00</i>
<i>2/8/2007</i>	<i>380,00</i>
<i>3/9/2007</i>	<i>570,00</i>
<i>1º/10/2007</i>	<i>380,00</i>
<i>1º/11/2007</i>	<i>380,00</i>
<i>3/12/2007</i>	<i>570,00</i>
<i>2/1/2008</i>	<i>380,00</i>
<i>31/1/2008</i>	<i>380,00</i>
<i>29/2/2008</i>	<i>380,00</i>
<i>25/3/2008</i>	<i>415,00</i>
<i>24/4/2008</i>	<i>415,00</i>
<i>26/5/2008</i>	<i>415,00</i>
<i>24/6/2008</i>	<i>415,00</i>
<i>25/7/2008</i>	<i>415,00</i>
<i>25/8/2008</i>	<i>622,50</i>
<i>24/9/2008</i>	<i>415,00</i>
<i>29/10/2008</i>	<i>415,00</i>
<i>26/11/2008</i>	<i>622,50</i>
<i>22/12/2008</i>	<i>415,00</i>
<i>26/1/2009</i>	<i>415,00</i>
<i>25/2/2009</i>	<i>465,00</i>
<i>25/3/2009</i>	<i>465,00</i>
<i>24/4/2009</i>	<i>465,00</i>

25/5/2009	465,00
-----------	--------

9.3.5. *pela irregular concessão de benefícios à Sra. Silvia Maria Gouveia:*

<i>Data</i>	<i>Valor – R\$</i>
15/6/2009	372,00
9/7/2009	465,00
10/8/2009	465,00
8/9/2009	620,00
14/10/2009	465,00
9/11/2009	465,00
8/12/2009	620,00
8/1/2010	465,00
8/2/2010	510,00
8/3/2010	510,00

9.4. *aplicar em desfavor de Celso Correa de Albuquerque a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, sob o valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, contados da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;*

9.5. *autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas fixadas por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;*

9.6. *autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas fixadas por este Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendida a notificação;*

9.7. *solicitar, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, que a Advocacia-Geral da União adote as medidas necessárias ao arresto dos bens do responsável, nos termos do art. 61 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 275 do RITCU, caso não haja, dentro do prazo estabelecido, a comprovação do efetivo recolhimento das aludidas dívidas, devendo o MPTCU atentar para a eventual possibilidade de promover o referido arresto em relação ao valor consolidado do débito imputado contra o aludido responsável em vários outros processos de tomada de contas especial autuados no âmbito do TCU;*

9.8. *considerar, preliminarmente, graves as infrações cometidas por Celso Correa de Albuquerque, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 270, § 1º, do RITCU;*

9.9. *inabilitar o Sr. Celso Correa de Albuquerque, pelo período de 5 (cinco) anos, para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança no âmbito da administração federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 270 do RITCU;*

9.10. *determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Procuradoria Geral Federal (PGF) junto à Advocacia-Geral da União, para ciência e adoção das providências solicitadas pelo item 9.7 deste Acórdão;*

9.11. *determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Controladoria-Geral da União, para ciência e adoção das providências determinadas pelo item 9.9 deste Acórdão; e*

9.12. *determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso*

do Sul, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 209, § 7º, do RITCU, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social no Estado de Mato Grosso do Sul em desfavor de Celso Corrêa de Albuquerque, então servidor do INSS, técnico do Seguro Social, lotado na agência da Previdência Social de Aparecida do Taboado-MS, em decorrência de irregularidades na concessão de benefícios de aposentadoria por idade rural sem a comprovação de condições mínimas para tanto.

2.1. O procedimento objeto desta Tomada de Contas Especial é proveniente dos relatórios de Monitoramento Operacional de Benefícios realizadas em processos de benefícios previdenciários, bem como do relatório conclusivo e demais peças processuais provenientes do Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35069.000589/2009-53. Neles, concluiu-se que o agente público violou os arts. 116, incisos I e III, 117, inciso IX, o art. 132, inciso XIII, ambos da Lei 8.112/90, e os arts. 22 e 182 do Decreto 3048/99, aplicando-se-lhe a penalidade de demissão (peça 2, p. 9-221).

2.2. O citado PAD abarca 38 benefícios concedidos de forma irregular, mas apenas 5 são aqui abordados, quais sejam, os relativos aos beneficiários, períodos e valores abaixo relacionados, tendo sido consideradas as datas dos últimos benefícios, para composição do débito, posto ser a opção mais benéfica aos segurados arrolados nos presentes autos, de acordo com o disposto na instrução inicial (peça 5):

Nome	CPF	Período	Valor recebido (original)
Jerônima Garcia Dias	447.447.221-72	25/10/2004 a 31/05/2009	21.205,33
Laura Barbosa Soares	652.882.701-04	26/01/2005 a 30/06/2009	20.813,33
Leontina Maria de Jesus	305.881.111-04	07/03/2005 a 31/05/2009	19.968,00
Rosa Ribeiro Oliveira	500.960.791-34	09/09/2005 a 31/05/2009	18.070,00
Sílvia Maria Gouveia	201.981.831-00	07/05/2009 a 28/02/2010	4.957,00

2.3. Concluído o processo no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, foi elaborado o Relatório de Tomada de Contas Especial nº 35.092.001.408/2016-77 (peça 3, p. 282-283; 4, p. 1-10).

2.4. Na sequência, os autos foram remetidos à Controladoria-Geral da União que emitiu o Relatório de Auditoria nº 1084/2017 (peça 4, p. 78-83), o Certificado de Auditoria (peça 4, p. 84) e o Parecer do Dirigente do Controle Interno (peça 4, p. 85). O Pronunciamento Ministerial consta da peça 4, p. 90-91.

2.5. No âmbito do Tribunal, observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, foi promovida a citação do responsável em solidariedade com os segurados (peças 5 e 6). Destarte, com fulcro na delegação de competência contida no art. 1º, inciso VII, da Portaria-GAB-MINS-ALC 1/2014 c/c art. 2º, inciso III, da Portaria-Secex-MS 13/2016, constante da peça 4, foram promovidas as citações dos responsáveis solidários, conforme ofícios e editais relacionados na tabela abaixo.

Responsável	Ofício	Data	Peça	Ciência AR/peça
Jerônima Garcia Dias	324	16/4/2018	33	26/4/2018/peça 36
Laura Barbosa Soares	237	23/3/2018	17	4/4/2018/peça 42
Leontina Maria de Jesus	313	9/4/2018	27	19/4/2018/peça 34
Rosa Ribeiro Oliveira	239	23/3/2018	15	4/4/2018/peça 22
Sílvia Maria Gouveia	323	16/4/2018	32	23/4/2018/peça 35

<i>Responsável</i>	<i>Ofício</i>	<i>Data</i>	<i>Peça</i>	<i>Ciência AR/peça</i>
<i>Celso Corrêa de Albuquerque</i>	<i>235</i>	<i>23/3/2018</i>	<i>19</i>	<i>6/4/2018/peça 23</i>

2.6. Em resposta às citações, somente Silvia Maria Gouveia (peças 37 a 40), e Jerônima Garcia Dias (peça 41) apresentaram alegações de defesa.

2.7. A Secex/MS concluiu (peça 43), com base na compreensão estabelecida nos Acórdãos 859/2013 (rel. Min. José Múcio Monteiro) e 1.056/2018 (rel. Min. 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.

2.8. 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).

2.9. 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.

2.10. 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.

2.11. 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).

2.12. O representante do Ministério Público manifestou-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 indicados à peça 49.

2.13. O relator, Min. André Luís de Carvalho, acolheu integralmente o parecer da unidade técnica e, apenas parcialmente, a sugestão do MPTCU. Entendeu, portanto, que o TCU deveria julgar irregulares as presentes contas, nos termos do art. 16, III, “d”, da Lei nº 8.443, de 1992, para condenar o aludido responsável ao pagamento do débito apurado nestes autos, além de lhe aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, e de inabilitá-lo, ainda, para o exercício de função pública na administração federal pelo período de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, sem prejuízo de excluir a responsabilidade das mencionadas seguradas-beneficiárias na presente TCE (peça 51).

2.14. O Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão 210/2019 - TCU - Plenário (peça 50).

2.15. Irresignado, o Sr. Celso Correa de Albuquerque interpôs o presente recurso de reconsideração.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 76-77), ratificado à peça 80 pelo relator, Ministro Augusto Nardes, que concluiu pelo conhecimento do recurso de reconsideração interposto por Celso Correa de Albuquerque, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3 e subitens, 9.4, 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 do Acórdão 210/2019-TCU-Plenário em relação ao recorrente.*

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação do recurso.

4.1. *Constitui objeto do recurso definir se:*

- a) houve prescrição;*
- b) há a responsabilidade do Sr. Celso Correa de Albuquerque;*
- c) há bis in idem e enriquecimento ilícito do Estado;*
- d) há proporcionalidade e razoabilidade na condenação do responsável ao pagamento do débito;*
- e) é exigível a conduta dolosa prevista na Lei de Improbidade Administrativa; e*
- f) hipossuficiência financeira, idade avançada, doença e tratamento de saúde impedem a imputação de débito e multa.*

Prescrição

Razões recursais

5. *O recorrente menciona a jurisprudência do TCU, que reconheceria a "prescrição das pretensões reparatórias" (peça 66, p. 12).*

5.1. *Defende que cabe, ao caso concreto, a aplicação das normas de direito civil quanto à prescrição e, em especial, o art. 206, §2º, inciso V, do Código Civil, que prevê a prescrição em 3 anos da pretensão da reparação civil (peça 66, p. 12).*

Análise

6. *Esta Corte de Contas possui entendimento consolidado de que as ações de ressarcimento movidas contra os agentes causadores de prejuízos ao erário são imprescritíveis, por determinação constitucional.*

6.1. *Esse entendimento é corroborado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, que ao interpretar o art. 37, § 5º, da Constituição Federal firmou a tese da imprescritibilidade das ações de reparação de dano movidas pelo Estado (Mandado de Segurança 26.210/2008, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski).*

6.2. *É certo que, em data mais recente, o STF alterou a abrangência desse entendimento no julgamento do Recurso Extraordinário 669.069 (Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 3/2/2016), em que se discutiu o prazo de prescrição da pretensão ao ressarcimento por danos causados ao erário por ilícito civil. Na ocasião, fez-se assente que: é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. Entretanto, essa decisão não tem reflexo nos processos em curso no Tribunal de Contas da União, que decorrem de infrações ao direito público e não ao direito civil (vide Acórdãos 2469/2018-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman, 2910/2016-Plenário, rel. Min. Ana Arraes, e 5.939/2016, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa).*

6.3. *Cabe mencionar que a suspensão pelo STF das demandas nas quais esteja em questão a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/STF) alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite. Até julgamento definitivo em contrário pelo STF, permanecem imprescritíveis as pretensões de ressarcimento decorrentes de tomadas de contas especiais. (Acórdão 7930/2018 – 2ª, rel. Min. Ana Arraes).*

6.4. *Relativamente às sanções previstas na Lei 8.443/1992, ressalta-se o posicionamento deste Tribunal. Nos autos de incidente de uniformização de jurisprudência (TC 030.926/2015-7), a prolação do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, assentou, em suma, que: (i) a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (10 anos) e é contada a partir da data de*

ocorrência da irregularidade sancionada; (ii) o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição; (iii) haverá suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa; (iv) a prescrição será aferida independentemente de alegação da parte; e (v) o entendimento do mencionado acórdão será aplicado de imediato aos processos novos e aos pendentes de decisão.

6.5. Na hipótese vertente, conforme entendimento firmado por meio do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, 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 28/2/2010.

6.6. Portanto, não restou caracterizada a prescrição da pretensão punitiva do TCU no caso ora em análise.

Responsabilidade

Razões recursais

7. O recorrente defende que há, a seu favor, decisões judiciais reconhecendo a correta concessão de benefícios rurais (peça 66, p. 9-10).

7.1. Segundo informa, de todos os benefícios rurais concedidos pelo recorrente, auditados e considerados irregulares pelo INSS, cerca de 70% já foram restabelecidos através de decisões judiciais (peça 66, p. 10).

7.2. Relata situações precárias de trabalho no INSS, o que poderia ser um atenuante aos erros cometidos (peça 66, p. 3-6, 10-11 e 13).

7.3. Alega a ausência de responsabilidade em razão de não ter sido demonstrado nos autos que agiu com dolo, culpa, má-fé ou que tenha pessoalmente auferido vantagem financeira, já que observou as normas cabíveis na época da concessão (peça 66, p. 12-13).

Análise

8. O Tribunal, por meio do Acórdão 210/2019-TCU-Plenário, julgou irregulares as contas do Sr. Celso Correa de Albuquerque, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 85.013,66 em valores históricos, além da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, sob o valor de R\$ 80.000,00.

8.1. Os valores impugnados referem-se à habilitação e concessão de benefícios previdenciários por idade, contrariando os requisitos do inciso II do art. 106, inciso I do art. 39, art. 38, art. 142 §3º, art. 16 e art. 74 da Lei 8.213/91; art. 20 §3º da Lei 8.743/93; art. 22 e inciso II do art. 13, inciso I e §5º do art. 16 e §3º do art. 22 do Decreto 3.048/99 e 182 do Regulamento da Previdência Social aprovado pelo Decreto 3.048/99, e são os seguintes (peça 5):

Beneficiário(a)	CPF	Período	Valor recebido (original)
Jerônima Garcia Dias	447.447.221-72	25/10/2004 a 31/05/2009	21.205,33
Laura Barbosa Soares	652.882.701-04	26/01/2005 a 30/06/2009	20.813,33
Leontina Maria de Jesus	305.881.111-04	07/03/2005 a 31/05/2009	19.968,00
Rosa Ribeiro Oliveira	500.960.791-34	09/09/2005 a 31/05/2009	18.070,00
Sílvia Maria Gouveia	201.981.831-00	07/05/2009 a 28/02/2010	4.957,00

8.2. A presente tomada de contas especial é proveniente de parte das apurações contidas no Processo Administrativo Disciplinar nº 35069.000589/2009-93, que abrange 38 benefícios concedidos de forma irregular, entre os quais os 5 ora analisados (peça 5).

8.3. As apurações objeto do referido PAD decorreram de denúncia anônima recebida na Agência da Previdência Social - APS de Santa Fé do Sul/SP, que relatou suspeitas de irregularidades nas concessões de benefícios na APS de Aparecida do Taboado/MS. Ao final, despontaram como indiciados os servidores Celso Correa de Albuquerque, Técnico do Seguro Social, matrícula 0886.027 e Rogério Flávio de Queiroz Blini, Técnico Previdenciário, matrícula 1.424.394.

8.4. O PAD foi submetido à Consultoria Jurídica do MPS, que após analisar as peças de defesa, os aspectos formais e a conduta dos servidores indiciados, emitiu o Parecer nº 479/2013/CONJURMPS/CGU/AGU, que foi cancelado pelo Ministro de Estado da Previdência Social, no qual deliberou pelo acolhimento da manifestação da Consultoria, aplicando as seguintes penalidades:

a) de **DEMISSÃO** ao servidor **Celso Correa de Albuquerque**, matrícula 0886.027, com fulcro nos incisos IX do art. 117, c/c o inciso XIII do art. 132 da Lei nº 8112/90, por ter cometido a infração administrativa de valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, conforme Portaria nº 393, publicada no DOU de 09/09/2013;

b) de **ADVERTÊNCIA** ao servidor **Rogério Flávio de Queiroz Blini**, matrícula 1.424.394, com base no art. 116, I e III, c/c o art. 127, inciso I e o art. 129, da Lei 8112/90, por ter descumprido os deveres de exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo e não observar as normas legais e regulamentares, deixando de aplicá-la em razão da prescrição, com fulcro no art. 142, I, da Lei nº 8112/90, conforme Decisão publicada do BS/INSS nº 173 de 06/09/2013.

8.5. No presente recurso, o Sr. Celso Correa de Albuquerque menciona que há decisões judiciais favoráveis aos seguintes beneficiários: Maria Fagundes Dias, Aurora Aparecida Ferreira, Aurora Maria Fazio, Neide Alves Alcazas, Airtton Alves de Lima, Maria Myrtes de Souza Guimarães, Izaura da Silva Borges (peça 66, p. 9-10). Segundo o recorrente, o reconhecimento judicial dos benefícios o favorece visto que comprova a legalidade das referidas concessões.

8.6. No entanto, pode-se observar que não consta, nesta relação, o nome dos 5 beneficiários que são objeto do presente processo. Dessa forma, a alegação de que há decisões judiciais favoráveis deve ser rejeitada.

8.7. Também não merece prosperar o argumento referente à estrutura precária do INSS, uma vez que o recorrente não apresenta provas de como essa dificuldade poderia afetar o exercício de sua atividade profissional no órgão.

8.8. O recorrente também defende que não cabe a sua responsabilização visto que não restaram comprovados que seus atos, na concessão dos benefícios, foram praticados com desídia, desonestidade, dolo, culpa ou má-fé.

8.9. No entanto, o PAD apontou, de forma consistente, que o Sr. Celso Correa de Albuquerque concedeu irregularmente benefícios previdenciários, gerando pagamentos indevidos a terceiros, sem que os mesmos tivessem direito a percebê-los, causando prejuízo aos cofres públicos, em clara violação dos arts. 116, incisos I e III, 117, inciso IX, 132, inciso XIII, ambos da Lei 8.112/90, e bem como os arts. 22 e 182 do Decreto 3048/99 (peça 2, p. 9-221).

8.10. No recurso, o Sr. Celso Correa de Albuquerque não apresenta argumentos e documentos suficientes para comprovar que os benefícios ora glosados foram concedidos de forma regular a fim de superar as constatações dos atos irregulares presentes nos autos, o que impõe a manutenção da condenação.

8.11. Ressalta-se que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado (Acórdão 9004/2018-Primeira Câmara, rel. Min. Bruno Dantas).

8.12. Logo, conforme a firme jurisprudência, a responsabilização perante o Tribunal exige apenas a verificação da ocorrência de culpa *stricto sensu*, em qualquer uma de suas modalidades (imprudência, imperícia e negligência), o que restou evidenciado, no presente caso concreto, diante da conduta da Sr. Celso Correa de Albuquerque de autorizar a concessão, de forma irregular, de benefícios previdenciários, gerando pagamentos indevidos a terceiros, sem que estes tivessem direito a percebê-los.

Bis in idem e enriquecimento ilícito do Estado

Razões recursais

9. O recorrente alega que as cobranças do INSS, por meio de ações de improbidade administrativa, concomitantemente com as do TCU, são ilegais, ilegítimas e inconstitucionais pois caracterizam enriquecimento ilícito do Estado (peça 66, p. 11-12 e 14).

Análise

10. No ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas – cível, criminal e administrativa. Dessa forma, o fato de tramitarem processos em esferas distintas não viola o princípio que veda o *bis in idem*, como se constata pelo teor dos artigos 935 do Código Civil, 66 do Código de Processo Penal, 126 da Lei 8.112/90 e 12 da Lei 8.429/1992.

10.1. Esta Corte de Contas possui entendimento pacífico no sentido de que a tramitação de ações em outras esferas, com vistas à apuração de condutas antijurídicas, não configura dupla apenação (Acórdão 2.477/07-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Marcos Vilela). Nesse sentido é o excerto do voto condutor do Acórdão 654/1996-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Fernando Gonçalves, o qual afasta a possibilidade de *bis in idem*, ainda que haja ação de ressarcimento de dano, interposta em sede judicial, concomitante a decisão deste Tribunal:

O risco de um ressarcimento em duplicidade por parte do responsável está de todo afastado, em razão da orientação já sumulada nesta Corte no sentido de que os valores eventualmente já satisfeitos deverão ser considerados para efeito de abatimento na execução (Enunciado da Súmula-TCU nº 128).

10.2. Ademais, o fato de ter havido uma apuração no âmbito judicial e de ter sido emitido um título executivo não significa que a apuração já iniciada pelo TCU chegaria às mesmas conclusões, por exemplo, no tocante à identificação dos responsáveis e/ou à quantificação do dano.

10.3. Desse modo, afirma-se que a condenação ao ressarcimento do dano ao erário por mais de uma instância não afronta o princípio do *non bis in idem*, pois o pagamento da quantia necessária à reparação integral do dano causado deve ocorrer somente uma vez, afastando-se a possibilidade de ressarcimento em duplicidade (Acórdão 879/2016, rel. Min. Benjamin Zymler).

10.4. Registra-se que tal eventualidade pode ser contornada pelo abatimento, na execução de um título, dos valores eventualmente já satisfeitos em outro, referentes a um mesmo fato.

10.5. Portanto, deve ser rejeitada a alegação de enriquecimento ilícito do Estado.

Proporcionalidade e razoabilidade na condenação do responsável ao pagamento do débito

Razões recursais

11. O recorrente defende que a medida tomada pelo INSS de cobrar do servidor o prejuízo causado ao erário é arbitrária e abusiva, ultrapassa a razoabilidade e é desproporcional visto que conduta do servidor não teria sido dolosa (peça 66, p. 15).

Análise

12. Quanto à inconformidade referente à atuação do INSS, destaca-se que não compete ao TCU interferir na atuação de órgão concedente. Nesse sentido, há farta jurisprudência no sentido de que a esfera de atuação deste Tribunal não alcança a tutela de interesses privados perante a Administração Pública, a qual deve ser buscada na instância administrativa ou judicial adequadas, a exemplo dos Acórdãos 4.423/2009 (rel. Min. Weder de Oliveira), da 1ª Câmara, 58/2015 (rel. Min. Bruno Dantas).

12.1. Convém consignar, ainda, que a competência do Tribunal de Contas da União estabelecida no art. 71, inciso II, da Constituição Federal de “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”, abrange não somente os administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da Administração Pública Federal, mas também toda e qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo aos cofres públicos.

12.2. Havendo, portanto, prejuízo aos cofres públicos federais, a jurisdição do Tribunal de Contas da União alcançará o causador do dano, não importando seja ele pessoa física ou jurídica,

pública ou privada. Nesse caso, em não havendo a reparação espontaneamente do dano a nível administrativo, o responsável por ele será condenado pelo Tribunal a ressarcir a quantia correspondente, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, além de haver a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, consoante expressamente autorizado no art. 19 da referida Lei.

12.3. Conforme apurado neste processo, o Sr. Celso Correa de Albuquerque, na função de Técnico do Seguro Social do INSS, foi o responsável pela concessão indevida de benefícios (aposentadorias rurais por idade), na agência da Previdência Social de Aparecida do Taboado/MS, às Sras. Jerônima Garcia Dias, Laura Barbosa Soares, Leontina Maria de Jesus, Rosa Ribeiro Oliveira e Sílvia Maria Gouveia, gerando pagamentos indevidos aos beneficiários.

12.4. Desse modo, tendo sido realizadas, no âmbito do Tribunal, de acordo o devido processo legal, a apuração dos fatos, a identificação do responsável e a quantificação do dano ocorrido em virtude de irregularidades cometidas na concessão indevida de aposentadorias rurais por idade, mostra-se descabido o argumento de que a condenação por dano ao erário não observa a proporcionalidade e a razoabilidade.

12.5. Isto posto, não há como acolher as razões apresentadas.

Exigência de conduta dolosa pela Lei de Improbidade Administrativa

Razões recursais

13. O recorrente defende inexistir conduta dolosa na concessão dos benefícios, o que, nos termos da Lei nº 8.429/1992, o isentaria de responsabilização (peça 66, p. 16).

Análise

14. Relativamente ao que defende o Sr. Celso Correa de Albuquerque, quanto à inexistência de ato doloso no caso concreto, cabe relevar que a ação de improbidade administrativa tem natureza civil e sua persecução é implementada pelo Ministério Público, de maneira que os processos a cargo do TCU seguem normas específicas aos processos de controle externo, obviamente observados princípios e direitos vigentes no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, o seguinte enunciado demonstra a independência de instâncias e a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa no âmbito dos processos judiciais de natureza cível:

A jurisdição exercida pelo TCU tem assento constitucional e é exercida de forma autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei de Improbidade Administrativa. Não há bis in idem caso ocorra condenação do responsável a ressarcir o erário em ambos os processos, uma vez que a parte pode demonstrar a uma das instâncias a quitação do débito já efetuada à outra instância (Acórdão 1.000-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

14.1. Cabe acrescentar que a independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa (Acórdão 344/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

14.2. Ademais, a responsabilidade de agentes no TCU é de natureza subjetiva e o dever de reparar prejuízo causado ao erário independe da intenção do agente que praticou o ato irregular, bastando que tenha atuado com culpa stricto sensu (Acórdão 2067/2015-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas).

14.3. Confirmada, portanto, a conduta irregular do recorrente, independentemente se agiu com dolo ou culpa stricto sensu, visto que, na condição de servidor do INSS, à época dos fatos, autorizou a concessão, de forma irregular, de benefícios previdenciários.

Hipossuficiência financeira, idade avançada, doença e tratamento de saúde

Razões recursais

15. O recorrente alega hipossuficiência financeira, idade avançada, doença e tratamento de saúde para impedir a imputação de débito e multa (peça 66, p. 17).

Análise

16. *A alegada desfavorável situação financeira não favorece o recorrente.*

16.1. *Consoante a jurisprudência do TCU, a dosimetria adotada na aplicação de multas é pautada pelo nível de gravidade dos ilícitos, sua materialidade e o grau de culpabilidade do agente, não guardando relação com a capacidade financeira do responsável (Acórdão 7487/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas).*

16.2. *Além disso, as alegações de hipossuficiência financeira, idade avançada e doença grave não impedem a imputação de débito ou aplicação de multa ao responsável. No entanto, é possível o parcelamento das dívidas, no âmbito do TCU, em razão de situação econômica desfavorável do devedor (Acórdão 3248/2015-Primeira Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler), o que já foi previamente autorizado pelo item 9.5 da decisão recorrida.*

CONCLUSÃO

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 28/2/2010, não ocorrendo, desse modo, a prescrição da pretensão punitiva do TCU no caso ora em análise;*

b) *conforme a jurisprudência do TCU, a responsabilização perante o Tribunal exige apenas a verificação da ocorrência de culpa, em qualquer uma de suas modalidades, o que restou evidenciado, no caso concreto, diante da conduta da Sr. Celso Correa de Albuquerque de autorizar a concessão, de forma irregular, de benefícios previdenciários, gerando pagamentos indevidos a terceiros, sem que estes tivessem direito a percebê-los;*

c) *a condenação ao ressarcimento do dano ao erário por mais de uma instância não afronta o princípio do non bis in idem pois o pagamento da quantia necessária à reparação integral deve ocorrer somente uma vez, afastando-se a possibilidade de ressarcimento em duplicidade; rejeita-se a alegação de enriquecimento ilícito do Estado;*

d) *tendo sido realizadas, no âmbito do Tribunal, de acordo o devido processo legal, a apuração dos fatos, a identificação do responsável e a quantificação do dano ocorrido em virtude de irregularidades cometidas na concessão indevida de aposentadorias rurais por idade, mostra-se descabido o argumento de que a condenação por dano ao erário não observou a proporcionalidade e a razoabilidade;*

e) *a ação de improbidade administrativa tem natureza civil e sua persecução é implementada pelo Ministério Público, de maneira que os processos a cargo do TCU seguem normas específicas aos processos de controle externo; confirmada a conduta irregular do recorrente, independentemente se tenha atuado com dolo ou culpa stricto sensu, visto que, na condição de servidor do INSS, à época dos fatos, autorizou a concessão, de forma irregular, de benefícios previdenciários; e*

f) *as alegações de hipossuficiência financeira, idade avançada e doença grave não impedem a imputação de débito ou aplicação de multa ao responsável.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Celso Correa de Albuquerque contra o Acórdão 210/2019-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU:*

a) *conhecer do presente recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;*

b) *dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Procuradoria Geral Federal (PGF) junto à Advocacia-Geral da União, à Controladoria-Geral da União, à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso do Sul e aos demais interessados.*

2. O Ministério Público que atua junto a este Tribunal manifestou-se na linha da Serur (peça 94), acrescentando sugestão de redução da multa originalmente aplicada, nos termos a seguir transcritos:

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):*

*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 início¹:

¹ 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

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 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.

É o relatório.