

O Direito Registral e o combate ao estelionato previdenciário

Túlio Fávaro Beggiato

Procurador da República. Pós-graduando em Direito pela Escola Superior do Ministério Público da União. Pós-graduando em Direito pela UNIDERP.

Resumo: O atual panorama nacional de numerosos casos relacionados à prática delitiva de estelionato previdenciário, que totalizam vultosas quantias em prejuízos à Previdência Social, especialmente diante do descumprimento, inexactidão ou retardo na comunicação de óbito ao INSS por diversos Oficinas de Registro Civil das Pessoas Naturais, exige a atuação mais efetiva e criativa dos órgãos envolvidos. No referido contexto, acentua-se a necessidade de atuar preventivamente na melhoria desse sistema de comunicação, como, por exemplo, pela formulação de normativas infralegais mais adequadas, especialmente em tempos de informatização, além de se criar e recrudescer mecanismos de fiscalização de maneira que o sistema de registros públicos possa, de fato, exercer sua nobre dimensão social.

Palavras-chave: Estelionato previdenciário. Comunicação de óbito. Regulação. Eficiência. Fiscalização.

Abstract: The current national scene of numerous cases related to illegal activities of pension embezzlement, that totalizes a considerable amount in damages to social security, mainly in light of the breach, inaccuracy or delay in death communication to the social security by several Civil Registry of Individuals Offices, requires more effective and creative work of the agencies involved. In this context, increases the need to act preventively to improve this communication system, as, for example, by the formulation of more appropriate infralegal regulations, mostly in technological era, in addition to create and intensify supervision's mechanisms, so the registry system can, in fact, exercise its noble social dimension.

Keywords: Larceny pension. Death communication. Regulation. Efficiency. Supervision.

Sumário: 1 Introdução. 2 O estelionato previdenciário. 3 Breve panorama nacional. 4 A obrigação legal de comunicação do óbito e o princípio da eficiência. 5 O não cabimento da responsabilidade civil. 6 A necessária atuação dos envolvidos. 7 Considerações finais.

1 Introdução

O elevado número de estelionatos previdenciários praticados em todo o território nacional, com a consequente dilapidação do patrimônio público em notório prejuízo à Previdência Social, é um problema que não tem sido bem resolvido pelo Direito Penal.

A necessidade do envolvimento de outros ramos do Direito, de outros órgãos e de uma nova perspectiva pode alterar o referido cenário. Como consequência, a contenção desses prejuízos poderia, eventualmente, evitar eventuais reformas com a supressão ou limitação de direitos sociais já conquistados. De outro lado, haveria, ainda, a racionalização na atividade dos órgãos de justiça, com economia e melhor atendimento ao interesse público.

Nessa ordem de ideias, mostra-se importante analisar a obrigação do Registrador Civil de Pessoas Naturais de comunicar os óbitos registrados ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o que, por vezes, evita o pagamento de benefícios previdenciários indevidos após a morte do segurado. Assim, é importante verificar a proporcionalidade do prazo legal de comunicação, em comparação com outros prazos análogos estipulados pelo ordenamento jurídico, bem como a necessidade de norma legal, em sentido estrito, para a sua alteração. Notadamente, a mudança a ser efetivada na sistemática de comunicações envolve discussão sobre a hierarquia das normas e a função das Corregedorias dos Tribunais de Justiça dos estados.

Ademais, é imprescindível delinear a atuação dos Registradores Civis de Pessoas Naturais, das Corregedorias dos Tribunais de Justiça dos estados, do Conselho Nacional de Justiça e, por fim, do Ministério Público Federal, de maneira que esses órgãos, juntos,

reduzam o número de estelionatos previdenciários praticados por todo o País em uma atuação preventiva.

2 O estelionato previdenciário

Dispõe o *caput*¹ do art. 171 do Código Penal o tipo penal referente ao crime de estelionato. A doutrina penalista explicita os elementos do mencionado delito da seguinte forma:

Apresenta o estelionato os seguintes elementos particulares: objetivo de vantagem ilícita; emprego de meio fraudulento; erro causado ou mantido por esse meio; nexo de causalidade entre o erro e a obtenção da vantagem e lesão patrimonial. (PRADO, 2006, p. 545).

Lado outro, o § 3^o² do mencionado dispositivo legal encarta maior reprovabilidade na conduta praticada em detrimento de entidade de direito público. A doutrina fundamenta o maior apenamento da seguinte maneira:

A razão de ser do aumento de pena diz respeito ao fato de que todas as entidades arroladas pelo parágrafo prestam serviços fundamentais à sociedade. Assim, o comportamento do agente, causando prejuízo a essas entidades, atinge, reflexamente, a sociedade. Na verdade, embora a entidade prejudicada seja determinada, o número de pessoas que sofre com a conduta do agente é indeterminado. (GRECO, 2007, p. 258).

Em atenção à natureza jurídica do INSS, o Superior Tribunal de Justiça expediu o enunciado sumular n. 24³, de maneira a evidenciar a referida autarquia previdenciária como inserida na mencionada regra de maior reprovabilidade. Assim, consolida-se a expressão

1 “Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento.”

2 “A pena aumenta-se de um terço, se o crime é cometido em detrimento de entidade de direito público ou de instituto de economia popular, assistência social ou beneficência.”

3 “Aplica-se ao crime de estelionato, em que figure como vítima entidade autárquica da previdência social, a qualificadora do § 3^o, do art. 171 do Código Penal.”

“estelionato previdenciário” como o delito de estelionato praticado em desfavor da Previdência Social, especificamente, do INSS.

Por conseguinte, a obtenção de vantagem ilícita em prejuízo ao INSS, por meio fraudulento, com a indução a erro (recebimento de benefício previdenciário indevido) ou manutenção em erro (reiteração e continuidade no recebimento do benefício previdenciário indevido), enquadra-se na figura do denominado estelionato previdenciário.

Em que pese a viabilidade de o referido delito ser praticado pelo próprio segurado (que recebe a prestação previdenciária indevidamente) ou por terceiro não beneficiário (que insere dados falsos no sistema para a concessão do benefício indevido), é oportuno destacar a hipótese em que o crime é praticado por terceiro que, após a morte do beneficiário, recebe o benefício destinado àquele.

A hipótese destacada ordinariamente ocorre naquelas situações pelas quais o segurado – antes de falecer – encontrava-se em situação de enfermidade, senilidade ou vulnerabilidade que, por vezes, lhe retirasse condições de receber o benefício pessoalmente. Também ocorre naqueles casos em que a cessão do cartão magnético e da senha a algum familiar ou conhecido para o saque do benefício é realizada com o intuito de facilitar os saques. Ocorre que, após a morte do beneficiário, não raro, há a percepção dessas prestações indevidamente, ao longo de vários meses (ou até de anos), de sorte a evidenciar a prática mês a mês do delito de estelionato previdenciário.

3 Breve panorama nacional

De início, é imperioso repisar que o Registro Civil de Pessoas Naturais exerce a importante função de evitar prejuízos à Previdência Social. O art. 68 da Lei n. 8.212/1991, em seu *caput*⁴,

4 “Art. 68. O Titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais fica obrigado a comunicar, ao INSS, até o dia 10 de cada mês, o registro dos óbitos ocorridos no

traduz o seu dever de comunicar ao INSS, até o dia 10 de cada mês, os registros dos óbitos ocorridos no mês imediatamente anterior.

Ocorre que o descumprimento, o retardo ou o cumprimento inexato da referida obrigação legal têm-se mostrado como facilitadores da prática do estelionato previdenciário, inclusive, por longos lapsos temporais. Ademais, o demasiadamente elástico prazo legal de comunicação oportuniza a prática do referido delito, ainda que a mencionada obrigação seja adequadamente cumprida.

Nessa linha, o Acórdão n. 2.812/2009 do Tribunal de Contas da União (TCU) evidencia auditoria no sistema de controle de óbitos do INSS, com o reconhecimento de falhas no cancelamento de benefícios de titulares falecidos. Seguem alguns excertos do referido julgado:

A primeira análise apontou a existência de 346.126 benefícios nestas condições e o total de créditos irregulares foi estimado em R\$ 456.781.688,71 (fl. 03, anexo 2). Já a segunda análise apontou a existência de 682.964 benefícios nesta situação, com créditos indevidos estimados em R\$ 1.483.205.571,33 (fl. 04, anexo 2). [...] Este achado reúne os benefícios ativos em abril de 2008 para os quais há suspeita de que o titular do benefício já havia falecido antes dessa data. Foram detectados 33.086 registros nessa situação (excluídos 21 benefícios requisitados, conforme próximo parágrafo), o que corresponde a um prejuízo potencial de R\$ 15.586.791,23 por mês (fl. 20, anexo 1).

A partir da leitura do mencionado acórdão e das transcrições expostas acima, observa-se: milhares de benefícios previdenciários ativos com a suspeita de que os beneficiários estejam falecidos; vultosas cifras em prejuízos mensais no pagamento desses benefícios; e existência de benefícios ativos com data de óbito há mais de dez anos.

Para além dessas constatações, o mencionado acórdão destaca que o cancelamento desses benefícios indevidos (pela morte do

mês imediatamente anterior, devendo da relação constar a filiação, a data e o local de nascimento da pessoa falecida. (Redação dada pela Lei nº 8.870, de 15.4.94).”

titular) resta inviabilizado ou retardado por falhas que decorrem do descumprimento da obrigação legal de comunicação pelos cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN), tendo em vista que muitos deles deixam de enviar a comunicação de óbito, enviam-na com atraso ou com dados inexatos. Assim, segue outro trecho do multicitado acórdão, que demonstra o referido descumprimento:

5.23. Foram encontradas 47.052 ocorrências de inadimplências, no período analisado, considerando cada competência (fl. 135, anexo 3). No gráfico abaixo, está representado o período de 01/2003 a 01/2008.5.24. Caso os 47.052 casos de inadimplência cartorial ocorridos entre 01/2003 e 04/2008 fossem objeto de autuação pelo INSS, na forma dos artigos 68 e 92 da Lei nº 8.212/91 c/c Portaria MPAS nº 727/2003, o montante arrecadado estaria entre R\$ 46.629.943,56 (mínimo) e R\$ 4.662.952.950,24 (máximo). Observe-se, ainda, que o gráfico apresentado mostra uma curva ascendente de inadimplência de cartórios, talvez porque os cartórios já tenham percebido que o INSS não mais dispõe de pessoal para a fiscalização. Na primeira reunião de encerramento realizada com os gestores do INSS, em 2/9/2008, alertou-se para o fato de que a ausência de fiscalização de cartórios era a principal causa da maioria dos problemas detectados na auditoria.

A partir do excerto acima, verifica-se o elevadíssimo índice de descumprimento da obrigação de comunicação de óbito pelos Registros Cíveis de Pessoas Naturais. É importante frisar que os números citados (*verbi gratia*, 47.052 ocorrências de inadimplências no período analisado) desconsideraram os atrasos em comunicações e as omissões ou incorreções nessas comunicações (a exemplo do preenchimento do campo de CPF e da data de nascimento, além da troca de letras nos nomes), que também geram prejuízos ao erário diante da impossibilidade de cancelamento dos respectivos benefícios. Ademais, restou alertado o fato de que os descumprimentos analisados decorrem da ausência de fiscalização desses cartórios.

É imprescindível destacar que o descumprimento adequado da multicitada obrigação legal, com o decorrente estelionato previdenciário, por vezes, individualmente, gera prejuízo considerado inexpressivo que, por via de consequência, sequer é levado adiante em

investigações e em processos criminais⁵, tendo em vista critérios de racionalização. Na mesma lógica, em que pese a inexistência de valor mínimo no que diz respeito ao ressarcimento ao erário, nos termos das normativas da Advocacia-Geral da União⁶, é certo que, na prática, essas demandas recorrentemente são infrutíferas em razão da inviabilidade de se identificar e/ou localizar aqueles que receberam os valores indevidamente. Ademais, a cobrança das multas que deveriam ser aplicadas pelo INSS aos cartórios, caso houvesse a fiscalização adequada, segue um limite mínimo de custo-benefício para a judicialização, o que também inviabilizaria, por vezes, a sua efetiva cobrança.

Por fim, cabe registrar que, ainda que individualmente tais delitos não repercutam, na prática, em alguma resposta criminal, cível ou administrativa, certamente o elevado número de estelionatos previdenciários em todo o País, globalmente considerados, repercute em altíssimas cifras em prejuízo ao erário e em desequilíbrio nas contas da seguridade social.

4 A obrigação legal de comunicação do óbito e o princípio da eficiência

Em primeiro lugar, é digno de nota que a previsão de encaminhamento em lote, pelo RCPN, ao INSS, das informações sobre óbitos apenas uma vez por mês pode ensejar o pagamento de benefícios indevidos. Para além do lapso temporal necessário

5 Orientação 4 da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal: “A 2ª Câmara de Coordenação e Revisão ORIENTA os membros do Ministério Público Federal que oficiam na área criminal, respeitada a independência funcional, nos termos do art. 62-I da Lei Complementar nº 75/93: 1. a dispensar liminarmente a instauração de investigação criminal própria ou de inquérito policial e determinar, se assim o entender, o arquivamento das peças de informação que serão encaminhadas em cumprimento ao item 9.1.2 do Acórdão 2.812/2009 – TCU – Plenário em duas situações, assim considerada a jurisprudência da 2ª CCR: i) relativas a fatos já abrangidos pela prescrição da pretensão punitiva, cujo termo inicial é a data do último saque efetuado após o óbito do beneficiário; e ii) quando não houver prova de dolo no saque de até três benefícios previdenciários”.

6 Portaria da AGU n. 377, de 25.8.2011 (DOU 29 ago. 2011), e Portaria da PGF n. 916, de 31.10.2011 (DOU 3 nov. 2011).

de processamento interno relativo ao cancelamento do benefício, o referido prazo legal viabiliza que, por exemplo, a comunicação possa ser efetivada em até quarenta dias em caso de óbito no início do mês, o que não se mostra proporcional nem se coaduna com o princípio da eficiência.

É importante destacar que a Corregedoria Geral de Justiça, no Estado de São Paulo, por intermédio do Provimento CGJ n. 11/2016, alterou suas normas de serviço⁷ para determinar que a multicitada comunicação seja encaminhada por meio eletrônico ao INSS e que os respectivos dados sejam inseridos na Central de Informações do Registro Civil (CRC).

Em que pese a melhoria do sistema de comunicação no Estado de São Paulo, o que também homenageia critérios de eficiência e celeridade, é certo que na era digital, também denominada era da informação, a referida comunicação, mesmo nesses moldes, ainda observa prazo legal arcaico que, como demonstrado, não se mostra razoável.

Considerando o disposto no art. 236, § 1º, da Constituição Federal de 1998, que atribui a fiscalização dos atos notariais e de registro ao Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) expediu o Provimento n. 46/2015, que dispõe sobre mencionada Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC). Trata-se da exigência de concentração de dados em uma única plataforma, com o objetivo de que os serviços registrais sejam prestados com rapidez, qualidade e eficiência. Entre os considerados do referido ato normativo consta que a interligação entre os cartórios de RCPN e os órgãos da Administração Pública atende

7 Item 27.6: “Serão informados mensalmente, até o dia 10 do mês subsequente, à Receita Federal do Brasil - SRB e ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, por meio eletrônico, a relação de óbitos registrados, independentemente da idade dos falecidos.”

Item 27.8: “Serão encaminhadas mensalmente, até o dia 10 do mês subsequente, ao Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt - IIRGD e à Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, através da Central de Informações do Registro Civil - CRC, os dados de todos os óbitos registrados.”

ao interesse público, à racionalidade e à economicidade⁸. Nesse cenário, dispõe o art. 6º do referido provimento:

Art. 6º - Os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais deverão disponibilizar para a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais – CRC as informações definidas pela Arpen-Brasil, observada a legislação em vigor no que se refere a dados estatísticos, no prazo de dez dias, corridos, contados da lavratura dos atos, respeitadas as peculiaridades locais.

Parágrafo único - Qualquer alteração nos registros informados à Central de Informações do Registro Civil deverá ser atualizada no mesmo prazo e forma do parágrafo anterior.

Observa-se, da leitura do referido dispositivo, que os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais possuem o prazo de dez dias corridos, contados da lavratura dos atos, para disponibilizar tais informações à CRC. Cuida-se de um prazo razoável que, de fato, prestigia a eficiência. Entre as referidas informações, como mencionado, estão os dados de todos os óbitos registrados.

Diante do panorama normativo vigente, observa-se que a lei oferece o prazo máximo de até quarenta dias para a comunicação de óbito ao INSS pelo registrador civil, ao passo que um ato ilegal oferece o prazo máximo de dez dias corridos para que seja comunicado o mesmo óbito à CRC.

Registre-se que a Central Notarial de Serviços Eletrônicos (Censec) exerce, no que tange ao Tabelionato de Notas, função similar à CRC no que diz respeito ao RCPN. A Censec possui prazos estipulados pelo Provimento n. 18 do CNJ, a exemplo do prazo de 48 horas para a remessa de informações sobre testamento ou do prazo quinzenal para remessa de informações sobre a lavratura de escritura pública.

8 “CONSIDERANDO que a interligação entre os cartórios de registro civil das pessoas naturais, o Poder Judiciário e os órgãos da Administração Pública atende ao interesse público, à racionalidade, à economicidade e à desburocratização da prestação dos serviços correspondentes; [...]”

Notadamente, tais prazos estipulados pelo CNJ compatibilizam-se com a tecnologia utilizada atualmente pelos cartórios, em consonância com os arts. 38 e 30, inciso XIV, da Lei n. 8.935/1994, que preveem a obrigação de notários e registradores cumprirem as normas técnicas editadas pelo juízo competente, encarregado, por sua vez, de zelar para que os serviços notariais e registrais sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e eficiência.

É com a mesma lógica que algumas corregedorias estipulam prazos inferiores aos prazos legais que não mais se coadunam com a razoabilidade e a eficiência esperada dos delegatários. Tal lógica não subverte a hierarquia das normas. Além das previsões legais citadas no parágrafo anterior, que homenageiam o princípio da eficiência, o poder constituinte reformador, com as alterações advindas da Emenda Constitucional n. 19/1998, inseriu formalmente na Constituição Federal o referido princípio, de sorte a evidenciar a necessidade de se efetivar de maneira célere as finalidades públicas em uma lógica de resultados⁹. Esse novo paradigma decorre da superação do modelo burocrático de gestão, que enfatiza os aspectos formais em detrimento dos resultados, o que se coaduna com a fixação de prazos pelas corregedorias, quando desproporcionais diante da tecnologia vigente, em uma analogia ao que ocorre com as agências reguladoras, tendo em vista a dinamicidade dos respectivos setores.

5 O não cabimento da responsabilidade civil

Inicialmente, cabe ressaltar que existem duas correntes sobre a natureza jurídica dos profissionais que desempenham função no âmbito dos cartórios. A primeira delas assevera que seriam eles delegatários da Administração Pública e, por conseguinte, agentes públicos (RE 209.354-AgR, rel. min. Carlos Velloso, julgamento em 2.3.1999, Segunda Turma, DJ de 16 abr. 1999). A outra dispõe que eles não integram o aparelho estatal, atuam em caráter privado e, portanto, seus serviços não

⁹ Trata-se da denominada “Administração de Resultados” (OLIVEIRA, 2014).

podem ser considerados serviços públicos (ADI 3.643, voto do rel. min. Ayres Britto, julgamento em 8.11.2006, Plenário, *DJ* de 16 fev. 2007).

A distinção entre as duas correntes tem como consequência a aplicação, ou não, da responsabilidade objetiva encartada no § 6º do art. 37 da Constituição Federal¹⁰. Assim, caso se entenda que a atividade notarial e registral seja uma delegação de serviço público, subsiste a responsabilidade objetiva. A maioria da jurisprudência pátria tem seguido essa corrente, em que pesem o caráter privado da atividade e a inexistência de pessoa jurídica na referida delegação. Noutro giro, a corrente doutrinária que defende a não caracterização de serviço público e, por conseguinte, da responsabilidade objetiva, afina-se com a atual redação da Lei n. 8.935/1994¹¹, que dispõe sobre a responsabilização civil, específica dos notários e registradores, apenas na hipótese de dolo ou culpa.

De qualquer modo, o Tribunal de Contas da União, no acórdão citado alhures, manifestou entendimento segundo o qual deveria ocorrer o ressarcimento, pelos cartórios, ao INSS, no que diz respeito ao pagamento indevido de benefícios previdenciários, tendo em vista o descumprimento do dever legal não só de enviar ao INSS os registros de óbitos, mas, ainda, de garantir que as informações contidas nos registros sejam escoreitas e tempestivas.

10 “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...]”

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

11 “Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso (Redação dada pela Lei nº 13.286, de 2016).

Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial.”

Registre-se que tal questão também é objeto de debate no âmbito do CNJ (tendo em vista a necessidade de se fomentar a eficiência no cumprimento das comunicações de óbito) em proposta de ato normativo do referido colegiado. Em que pese não se desconhecer o poder normativo do CNJ, especialmente diante da atividade notarial e registral, calha registrar que o referido órgão não possui representatividade de tabeliães e registradores, diferentemente do que ocorre com juízes, nos mesmos moldes do que ocorre com promotores e procuradores da República no âmbito do CNMP.

Para além da discussão sobre a natureza jurídica da prestação realizada pelos notários e registradores, bem como sobre a sua representatividade no âmbito do CNJ, é imprescindível destacar que a responsabilidade civil é composta por conduta (ação ou omissão), dano, culpa (não discutida em sede de responsabilidade objetiva) e nexo causal.

No que diz respeito ao nexo causal, diversas são as teorias que tratam da relação de causalidade, entre elas a teoria da equivalência dos antecedentes, a teoria da causa próxima, a teoria da causa eficiente, a teoria da causalidade adequada e a teoria do dano direto e imediato. Na hipótese de se adotar como causa qualquer evento que tenha contribuído para a sua existência (teoria da equivalência dos antecedentes) tal responsabilização seria viável. Entretanto, atualmente, a jurisprudência pátria hesita apenas entre a teoria da causalidade adequada e a teoria do dano direto e imediato, de maneira a evidenciar limites razoáveis à imputação da causa na responsabilidade civil. A partir dessas duas teorias e dos respectivos critérios, não se mostra viável atribuir a responsabilização ao titular do Registro de Pessoas Naturais, mas apenas àquele que recebeu as vantagens indevidas ou ao servidor que diretamente concedeu o benefício agindo com culpa ou dolo (reais causadores do dano).

Avulta acrescentar que não se pode nesse caso particular aplicar a denominada responsabilidade civil indireta, que incide apenas quando há norma legal expressa nesse sentido, a exemplo

do que ocorre na seara do Direito Ambiental (Lei n. 6.938/1981, art. 3º, IV), quando se considera poluidor todo aquele que direta ou indiretamente seja responsável pelo dano. É descabida, então, a imposição de ressarcimento aos registradores sob a lógica de que eles deveriam ser responsabilizados indiretamente pelo pagamento do benefício previdenciário indevido, tendo em vista a ausência de previsão legal.

Diante das premissas traçadas, não pode o Registrador Civil de Pessoas Naturais ser responsabilizado civilmente a ressarcir os benefícios pagos pelo INSS indevidamente, cabendo apenas a incidência de consequências administrativas, por inobservância de prescrições legais ou normativas (art. 31, inciso I, da Lei n. 8.935/1994), a exemplo da multa, da suspensão e, eventualmente, da pena de perda da delegação (art. 32 da Lei n. 8.935/1994), a depender da gravidade e reiteração das condutas.

6 A necessária atuação dos envolvidos

É oportuno destacar que a lei não impõe aos familiares do *de cuius* o dever de comunicar o óbito ao INSS. A referida obrigação recai sobre o titular do Registro Civil de Pessoas Naturais¹² e, conforme relatado, não há índices aceitáveis de cumprimento sequer nos moldes do extenso prazo legal vigente.

Nesse quadrante, o multicitado acórdão do Tribunal de Contas da União aduz que “o gráfico apresentado mostra uma curva ascendente de inadimplência de cartórios, talvez porque os cartórios já tenham percebido que o INSS não mais dispõe de pessoal para a fiscalização”. Denota-se a partir daí a necessidade de concretização do art. 125-A da Lei n. 8.213/1991, que atribuiu ao INSS a competência de realizar, por meio dos seus próprios agentes, todos os atos e procedimentos necessários à verificação do atendimento das obrigações não tributárias impostas pela legislação previdenciária, com a respectiva imposição de multa em caso de descumprimento.

¹² Art. 228 do Decreto n. 3.048/1999.

Registre-se que o § 2º¹³ do art. 68 da Lei n. 8.212/1991, por seu turno, dispõe que a falta da mencionada comunicação “na época própria, bem como o envio de informações inexatas” sujeita o titular do Registro Civil de Pessoas Naturais a pena de multa¹⁴.

Nessa lógica, em caso do descumprimento do dever de fiscalização e de imposição de multas pelo INSS, cabe ao Ministério Público Federal (MPF) adotar medidas extrajudiciais (a exemplo de termo de ajustamento de conduta e recomendações) ou judiciais (por intermédio de ação civil pública ou ação penal, a depender do caso), com lastro nos incisos I, II, III, VI, VIII e IV do art. 129 da Constituição Federal e em diversas disposições da Lei Complementar n. 75/1993, de sorte a obrigar que a referida autarquia cumpra o referido dever legal, especialmente nas localidades com alta incidência de estelionatos previdenciários. Registre-se, ainda, que a referida atuação do MPF, em última análise, busca salvaguardar direito social (considerado também direito humano), qual seja o direito à previdência social relacionado ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

A atuação do INSS e do MPF é necessária, porém insuficiente. Os atos normativos da Advocacia-Geral da União¹⁵ autorizam a não inscrição em dívida ativa e a não propositura de demandas,

13 “§ 2º A falta de comunicação na época própria, bem como o envio de informações inexatas, sujeitará o Titular de Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais à penalidade prevista no art. 92 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 9.476, de 23.7.97).”

14 “Art. 92. A infração de qualquer dispositivo desta Lei para a qual não haja penalidade expressamente cominada sujeita o responsável, conforme a gravidade da infração, a multa variável de Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros) a Cr\$ 10.000.000,00 (dez milhões de cruzeiros), conforme dispuser o regulamento.” Valores atualizados pela Portaria MPAS n. 4.479, de 4.6.1998, a partir de 1º de junho de 1998, para, respectivamente, R\$ 636,17 (seiscentos e trinta e seis reais e dezessete centavos) e R\$ 63.617,35 (sessenta e três mil, seiscentos e dezessete reais e trinta e cinco centavos).

15 Portaria da AGU n. 377, de 25.8.2011 (*DOU* 29 ago. 2011), e Portaria da PGF n. 916, de 31.10.2011 (*DOU* 3 nov. 2011).

bem como a desistência daquelas já propostas, quando os créditos do INSS originados de multas decorrentes do seu poder de polícia sejam iguais ou inferiores a R\$ 500,00. Em outros termos, ainda que os servidores do INSS fiscalizem os cartórios e apliquem as respectivas multas, elas sequer podem ser cobradas nessas hipóteses, o que também estimularia o descumprimento do dever de comunicação por determinados cartórios.

Diante desse panorama, exsurge a necessária atuação das Corregedorias-Gerais dos Tribunais de Justiça dos estados. No que diz respeito à normatização dessas atividades, subsiste a compatibilidade dessa regulação pelas mencionadas corregedorias com o sistema brasileiro vigente (RIBEIRO, 2009), o que oportuniza a redução dos prazos de comunicação dos óbitos e a melhoria da efetivação dessa transmissão de dados, em uma analogia ao que ocorre com as agências reguladoras, tendo em vista a evolução tecnológica não devidamente acompanhada pelo legislador, bem como a dinamicidade do setor. De outro lado, cabem às mencionadas corregedorias a fiscalização das normas legais e infralegais bem como a aplicação das respectivas penas administrativas em caso de descumprimento. Essa é a tônica do art. 31, inciso I, da Lei n. 8.935/1994, que trata a inobservância de prescrições normativas (e não apenas de prescrições legais) como infração administrativa.

Por fim, em caso de omissão das mencionadas corregedorias estaduais ou dos juízes corregedores permanentes de cada comarca, cabe ao Ministério Público Federal instá-los a realizarem a devida regulamentação e fiscalização, bem como solicitar pedido de providências perante o Conselho Nacional de Justiça, de maneira que o sistema trabalhe com a integração dos órgãos e evite as consequências relatadas alhures. Nessa lógica, também é viável a atuação direta do MPF perante os titulares de Registro Civil de Pessoas Naturais, para o cumprimento adequado da obrigação de comunicação de óbitos, especialmente nas localidades com alta incidência de crimes de estelionato previdenciário.

7 Considerações finais

Não se pode olvidar que o Direito Penal, enquanto instrumento de que se vale o Estado para a manutenção da ordem pública, detém função preventiva e repressiva. De qualquer maneira, cuida-se de um soldado de reserva, que há de ser utilizado apenas quando os demais ramos do Direito não resolvam a questão.

No que diz respeito ao estelionato previdenciário, a atuação apenas do Direito Penal não se tem mostrado suficiente para prevenir, por todo o País, essa prática delitativa que, globalmente considerada, gera prejuízos elevadíssimos ao erário, ao equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social e, por via de consequência, ao direito à previdência social (direito social e humano).

Nessa ordem de ideias, ganha relevo o Direito Registral, bem como as atribuições e funções dos órgãos que gravitam em derredor dessa atividade. O princípio da eficiência é o norte a ser seguido pelos órgãos envolvidos, seja na fixação dos prazos de comunicação por intermédio de atos infralegais, seja no aperfeiçoamento da referida comunicação, especialmente na era da informação, também denominada era digital. A função de regulação das corregedorias estaduais é primordial nesse mister, bem como a efetiva fiscalização por todos os demais órgãos a respeito do cumprimento adequado das comunicações de óbito, além do eficaz sancionamento das omissões, inexactidões ou retardamentos no que diz respeito à multicitada comunicação.

Nessa lógica, mostra-se fundamental o conhecimento sobre as graves repercussões da ausência do cumprimento adequado dessa comunicação. Nesse mister, o Ministério Público Federal, como órgão interessado, pode e deve instar os cartórios de Registro de Pessoas Naturais, as corregedorias estaduais, os juízes corregedores permanentes, o CNJ e o INSS, de maneira a prevenir os delitos de estelionato previdenciário, que só no Estado de São Paulo representam 22% dos inquéritos policiais em andamento¹⁶.

¹⁶ Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/82150-cnj-debate-criterios-para-multa-a-cartorios-que-nao-comunicam-obitos-ao-inss>>.

Destarte, faz-se necessária a atuação preventiva e conjunta dos referidos órgãos, de sorte a se evitar a prática desses delitos em vez de se gastar recursos públicos com o sistema de justiça na sua repreensão, com a desnecessária estigmatização de pessoas que decorre do processo penal. Verificar-se-ia, assim, uma economia para o INSS que minoraria sensivelmente os seus prejuízos, e também para o sistema de justiça, racionalizando suas atividades para melhor atender ao interesse público, em evidente homenagem ao princípio da eficiência.

Referências

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos (Org.). *10 anos do Código Civil*: edição comemorativa. Brasília: ESMPU, 2014.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*: parte especial. 4. ed. v. 3. São Paulo: Saraiva, 2008.

BUENO, Sérgio Luiz José. *Tabelionato de protesto*. Coleção Cartórios. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal*, v. 2, parte especial: dos crimes contra a pessoa a dos crimes contra o sentimento religioso e contra o respeito aos mortos. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CASSETARI, Christiano. *Elementos de direito civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio; PASSOS, Josué Modesto (Coord.). *Registros públicos e notas*. Conselho Nacional de Justiça: atos normativos apontados. São Paulo: Quinta Editorial/Conselho Nacional de Justiça, 2015.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 11. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

GRECO, Rogério. *Curso de direito penal: parte especial*, v. III. 4. ed. Niterói: Impetus, 2007.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro; São Paulo: Forense, 2014.

PAULINO, Roberto (Coord.). *Direito notarial e registral*. Salvador: JusPodivm, 2016.

PELUSO, Cezar. *Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência*. 9. ed. rev. e atual. Barueri: Manole, 2015.

PRADO, Luiz Regis. *Curso de direito penal brasileiro*, v. 2: parte especial: arts. 121 a 183. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SALAROLI, Marcelo; CAMARGO NETO, Mário de Carvalho. *Registro civil de pessoas naturais I*. Coleção Cartórios. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. *Registro civil de pessoas naturais II*. Coleção Cartórios. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, Reinaldo Velloso dos. *Registro civil das pessoas naturais*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil: volume único*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.