Tribunal de Contas do Estado do Pará

ACÓRDÃO N.º 61.500

(Processo n.º 505761/2018)

Assunto: Representação formulada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ em face de indícios de irregularidades no pagamento de benefícios previdenciários pelo INSTITUTO DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ.

Proposta de Decisão: Conselheiro Substituto JULIVAL SILVA ROCHA

Formalizador da Decisão: Conselheiro ODILON INÁCIO TEIXEIRA (Art. 191, § 3º, do Regimento Interno)

EMENTA:
REPRESENTAÇÃO. INSTITUTO DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ (IGEPREV). BENEFÍCIOS. ÓBITO. EXTINÇÃO TARDIA. IRREGULARIDADE. DANO AO ERÁRIO. SUSTENTABILIDADE PREVIDENCIÁRIA. COMPROMETIMENTO. GESTÃO DE BENEFÍCIOS. FRAGILIDADES. PRECAUÇÃO E PREVENÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA. CONTROLE DE PAGAMENTOS EFICAZES. IMPRESCINDIBILIDADE. PRESENTAÇÃO.PROCEDÊNCIA.
1. A extinção tardia de benefícios previdenciários é causa de dano ao erário, que compromete a sustentabilidade do sistema de previdência e prejudica a eficácia das estimativas atuariais e o equilíbrio das finanças públicas.
2. A previdência social é política pública federativa e sistêmica com assento constitucional, de cujas finalidades se sobressaem a garantia da segurança e da estabilidade das relações sociais a curto, médio e longo prazos, de modo que é imprescindível ao gestor previdenciário agir com precaução e prevenção, a fim de imprimir higidez ao sistema.
3. Na gestão de benefícios previdenciários, é imprescindível a institucionalização de controles eficazes dos pagamentos, tendo em vista o grande volume de beneficiários e o risco sempre presente de manutenção de benefícios além do período devido ou da importância a ser paga.
4. Representação procedente.

Relatório do Exmo. Sr. Conselheiro Substituto JULIVAL SILVA ROCHA:
Processo n.º 505761/2018.

Versam os presentes autos sobre representação formulada pelo Ministério Público de Contas – MPC em face do Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Pará – Igeprev, por supostas falhas na gestão dos pagamentos de benefícios previdenciários.

De início, o Representante do *Parquet* narrou que a presente demanda nasceu da constatação de indícios de pagamentos indevidos decorrentes do benefício pensional objeto do Processo de Registro TCE/PA n. 2009/52485-6, colhidos das informações prestadas pelo Igeprev naqueles autos.

Nesse sentido, destacou que o Órgão Ministerial instaurou procedimento apuratório, para verificação de possível irregularidade no pagamento da pensão após o óbito da beneficiária (óbito em 22.4.2007, suspensão dos pagamentos em 16.10.2012 e cancelamento da pensão em abril de 2014),

o que teria sido confirmado nas informações prestadas pelo Representado, que justificou a falha em limitações no sistema eletrônico então utilizado para gerenciamento dos benefícios (SISPREV).

Ressaltou que o Igeprev informara que atualmente o sistema EPREV já está parametrizado para suspensão automática dos pagamentos com base no cadastro de óbitos no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – Sisobi.

Entretanto, reputou necessária a apuração da mencionada irregularidade que poderia ter ocorrido em inúmeros casos, de modo que pugnou pela instauração de inspeção extraordinária, a fim de verificar possível dano ao erário.

O Órgão Ministerial, também, identificou, com base em consulta ao Relatório Mensal Sintetizado da Remuneração de Pensionistas, emitido pelo Igeprev, indícios de inobservância do teto constitucional no pagamento de pensões.

Ante essas evidências, o MPC defendeu a necessidade de acolhimento do presente feito, a fim de enfretamento das questões em sua dimensão coletiva, porém esclareceu que o intuito da representação não seria punir o gestor, mas dar efetividade à proteção do erário, "propondo soluções no sentido de otimizar o controle do fim da vigência dos benefícios, proceder ao levantamento de possíveis pagamentos irregulares já efetuados, promover atuações para fins de recuperação dos valores indevidamente pagos e adequar o pagamento dos benefícios previdenciários ao dispositivo constitucional que estabelece o teto remuneratório do servidor público."

Na sequência, o MPC robusteceu o referido quadro fático com argumentos jurídicos, dentre os quais destacou instrumentos de tutela do patrimônio previdenciário, sobretudo pela incidência de normas constitucionais, previdenciárias, administrativas, civis e penais.

Em atuação colaborativa, o eminente Representante Ministerial Guilherme da Costa Sperry ressaltou a seguintes medidas: a obrigação dos cartórios de comunicar os óbitos (arts. 68 e 92 da Lei n. 8.212/91); a possibilidade de responsabilização das instituições financeiras que efetuam o pagamento de benefícios por meio de cartões magnéticos; e práticas levadas a efeito pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), de controle dos pagamentos de benefícios, sincronização de dados com o sistema Sisobi e o estabelecimento de termo de cooperação com instituições bancárias para viabilizar o recadastramento dos beneficiários (prova de vida).

Ante esse contexto, o MPC requereu o recebimento e processamento da demanda para instauração de inspeção extraordinária, a fim de que fossem examinados os seguintes aspectos da gestão de benefícios pelo IGEPREV:

1 – informação quanto ao período utilizado para o recadastramento dos beneficiários e qual o período de vigência do cadastro;

2 – indicação da data em que foi implementado o pareamento de dados entre o sistema Sisobi e Eprev, e se já foi identificada a efetividade do cruzamento de dados;

3 – esclarecimento de como funciona o sistema Eprev, e se efetivamente há sincronia automática com os dados constantes no Sisobi, se foi implementada a suspensão do pagamento de benefícios às pessoas cujo óbito tenha sido cadastrado no Sisobi;

4 – levantamento do quantitativo de beneficiários contemplados com pagamento indevido de benefício previdenciário antes da implementação da sincronia entre os sistemas Sisobi e Eprev;

5 – levantamento individualizado dos valores que foram pagos de forma irregular, e informação acerca da suspensão desses pagamentos;

6 – informação quanto às providências tomadas pelo Igeprev no sentido de restaurar o erário;

Superada a fase de coleta de informações, o *Parquet* solicitou a adoção das seguintes providências:

1 – realização de análise de desempenho e de resultado por este Tribunal para, caso seja necessário, exigir a adoção de plano de ação pelo Igeprev, visando a correção das eventuais fragilidades existentes;

2 – a partir das constatações, adoção de medidas para o ressarcimento ao erário e punição dos evolvidos;

3 – ciência dos fatos apurados à Auditoria Geral do Estado (AGE/PA), à Procuradoria Geral do Estado (PGE/PA), ao Ministério Público do Estado do Pará (MPPA), à Assembleia Legislativa do Estado do Pará (Alepa) e ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA);

4 – Expedição de recomendação ao TJ/PA, para que sua Corregedoria atue junto aos Cartórios de Registro de Pessoas Naturais de todo o Estado, de modo a garantir a observância do art. 68 da Lei n. 8.212/91;

5 – monitoramento de todas as recomendações e determinações porventura encetadas por este Tribunal, bem como, se necessário do plano de ação; e

6 – oitiva do MPC em todas as fases do processo que lhe caiba atuar como *custos legis*;

À fl. 89 (vol. 1), a Presidência realizou juízo positivo de admissibilidade do feito e determinou a realização das providências para o seu regular processamento.

Na sequência, a Secretaria de Controle Externo – Secex (fls. 97-101, vol. 1), em atendimento ao Despacho de fl. 91(vol. 1), reconheceu a presença de materialidade, risco e relevância dos indícios apontados pelo demandante, de modo que sugeriu a realização de diligência junto ao Igeprev para instrução do feito e, com o apoio técnico da Controladoria de Assuntos Estratégicos (CAE), solicitou a limitação do período de apuração aos 5 (cinco) anos retroativos à sincronização dos dados do EPREV com o Sisobi até a data das requisições das informações por este Tribunal.

À fl. 103, foi determinada a realização de inspeção ordinária junto ao Igeprev, já que se tratava do instrumento processual mais adequado à apuração dos fatos reportados na inicial, a teor do art. 82 do RITCE/PA. Também foi acolhida sugestão do marco temporal indicado pela Unidade Técnica.

Em seguida, foram encaminhadas 4 (quatro) Solicitações de Documentos e Informações (SDI's) à Autarquia Previdenciária (SDI n. 001/2018, fl. 106, vol. 1; SDI 002/2018, fls. 129-132, vol. 1; SDI 003/2019, fls. 233-234, vol. 1; e SDI n. 004/2019, fls. 245-246, vol. 4), as quais obtiveram retorno por meio de esclarecimentos, acompanhados de documentos físicos e virtuais em mídias digitais, o que culminou no substancial Relatório Técnico de fls. 266-349 (vol. 5) elaborado pelos Auditores de Controle Externo José Luiz Antônio Gonçalves e Juliana Martins Sousa Enéas.

No mencionado relatório, a Secex manifestou-se pela procedência da representação e apontou, dentre outras irregularidades, um provável dano ao erário no importe de **R$ 252.440.836,36** (duzentos e cinquenta e dois milhões, quatrocentos e quarenta mil e oitocentos e trinta e seis reais e trinta e seis centavos) no período de 1º.1.2010 a 31.12.2018, de sorte que sugeriu a instauração de Tomada de Contas Especial para a individualização do prejuízo e das responsabilidades em relação aos exercícios de 2010 a 2014, com juntada do presente processo às prestações de contas atinentes aos exercícios de 2015 a 2019 do Igeprev e que ainda não foram instruídas, para efeito de responsabilização; sem prejuízo das comunicações sugeridas pelo MPC.

Em relação aos itens de apuração formulados pelo Representante, colhe-se dos autos as seguintes constatações:

1 – RECADASTRAMENTO DOS BENEFICIÁRIOS E VIGÊNCIA DO CADASTRO:

O Igeprev informou que em 2012 foi realizado o primeiro censo previdenciário por meio da convocação dos beneficiários, inativos civis/militares e pensionistas e que a medida teria resultado no cadastramento de 40.000 (quarenta mil) segurados, no cancelamento de 725 (setecentos e vinte e cinco) benefícios e na suspensão de outros 550 (quinhentos e cinquenta), o que teria alcançado uma

economia de R$ 3.551.752,15 (três milhões, quinhentos e cinquenta e um mil, setecentos e cinquenta e dois reais e quinze centavos) (fl. 240, vol. 1)

Entretanto, a Unidade Técnica (fl. 274, vol. 4) destacou que o referido Censo Previdenciário não teria alcançado a efetividade esperada, porquanto a instrução do presente feito teria evidenciado a persistência de pagamentos que já eram indevidos antes do referido recadastramento.

Acerca da vigência do cadastro previdenciário, a Secex ressaltou a exigência do inciso II do art. 9º da Lei n. 10.887/2004 que impõe o recenseamento, no mínimo a cada 5 (cinco) anos.

Quanto ao novo recadastramento, a Entidade Jurisdicionada asseverou que estava em curso as providências para a realização do Censo Previdenciário de 2019, cuja execução ocorreria por meio da convocação dos beneficiários (inativos e pensionistas), em caráter obrigatório, a locais previamente designados. (fl. 240, vol. 1).

2 – CONTROLE ELETRÔNICO DOS PAGAMENTOS DOS BENEFÍCIOS: CANCELAMENTO POR PERDA DAS CONDIÇÕES LEGITIMADORAS

Em resposta às indagações do Representante, o Igeprev (fls.118-122, vol. 1) informou que, inicialmente, não havia sincronia entre os seus sistemas de gestão SONDAPREV (aposentadorias e reformas) e SISPREV (pensão por morte) com o banco de dados do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – Sisobi, em virtude de obsolescência da tecnologia utilizada.

Não obstante, explicou que passou a ter acesso aos dados do Sisobi em 2006, no entanto, em razão da referida limitação da ferramenta de tecnologia, apenas eram realizadas consultas pontuais num primeiro momento, e no período de 2009 a 2014, teria sido implementado controle mensal, ainda mecânico, com o cruzamento de informações a partir das seguintes chaves: nome, nome da mãe, número do CPF e data de nascimento.

Em relação ao EPREV, sistema em uso no momento, a Entidade asseverou que apenas em janeiro de 2015 foi realizada a referida parametrização, que se tornara viável em razão de aprimoramentos tecnológicos, de modo que, atualmente, há cruzamento automático das informações entre os sistemas. Nesse sentido, destacou que as irregularidades de pagamentos seriam corrigidas até fevereiro de 2019.

O Igeprev destacou, ainda, quanto a este aspecto da demanda, falha por parte dos Cartórios de Registro Civil que atrasam ou omitem a informação de óbito junto ao Sisobi, o que tem comprometido a efetividade do controle via sistema informatizado, situação confirmada pela equipe deste Tribunal.

A Secex consignou que, em conformidade com a legislação atual, os Titulares de Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais devem remeter a relação de óbitos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em até um dia útil (art. 68, da Lei n. 8.212/1991).

Outro problema atinente ao controle eletrônico dos pagamentos indevidos pós-óbito reportado pelo Representado foi a fragilidade em algumas informações registradas no Sisobi, sobretudo no tocante ao CPF, o que teria prejudicado o controle dos benefícios (fls. 255-256, vol. 4).

Nesse sentido, aduziu que, no cruzamento de dados entre as bases do EPREV e do Sisobi, tem sido adotado, dentre outros critérios, o nome e o CPF dos segurados, nome da mãe, data de nascimento, e que, havendo coincidência em três desses critérios, o benefício é suspenso, o que culminará no cancelamento do pagamento após 3 (três) meses de inércia do beneficiário (fls. 338-339, vol. 4).

Acerca dessa situação, a Unidade Técnica (fl. 283-284, vol. 5) constatou que, no momento, o referido cruzamento de dados não está vinculado apenas ao CPF. Não obstante, identificou que, mesmo após a parametrização dos sistemas em 2015, prevaleceram pagamentos indevidos em razão das falhas na atuação dos cartórios, da ausência dos CPFs nos registros dos óbitos no Sisobi e de deficiências administrativas internas, de sorte que, embora relevante, a sincronização não teria gerado a efetividade esperada.

Há que registrar, ainda, que o EPREV somente passou a gerar automaticamente relatórios de valores pagos após o óbito no ano de 2017, consoante informado à fl. 241 (vol. 1). Ademais, o Igeprev noticiou que, em razão do grande volume de informações, a folha de pagamento dos benefícios previdenciários tem sido gerada com atraso de dois meses em ralação às atualizações do Sisobi (fl. 255, vol. 4).

3 – OUTROS INSTRUMENTOS DE CONTROLE REPORTADOS PELO REPRESENTADO:

Além do referido controle eletrônico, o Igeprev (fls. 337-339, vol. 4) relatou que desde 2016 o seu setor de serviço social tem realizado visitas *in loco* aos beneficiários inativos maiores de 70 (setenta) anos, para prova de vida ou novas núpcias ou uniões estáveis, contudo, conforme destacou a Secex, sem apresentar evidência dessas atividades.

4 – POSSÍVEIS PAGAMENTOS INDEVIDOS NO PERÍODO DE 2010 A 2018

4.1 – Benefícios de Pensão por Morte

Preliminarmente, a Entidade Fiscalizada esclareceu que 1008 (mil e oito) benefícios ficaram fora do levantamento, pois no EPREV estariam discriminados como categoria "outros", o que impossibilitaria a imediata confirmação do grau de dependência dos beneficiários

O Igeprev (fls. 337-339, vol. 4) afirmou que, no período da inspeção, foram realizados pagamentos indevidos (sem justificativa) em relação a 40 (quarenta) pensionista da categoria de filhos, enteados, menor sob guarda, menor sob tutela, netos e outros, que resultou no montante de R$ 2.333.388,21 (dois milhões, trezentos e trinta e três mil, trezentos e oitenta e oito reais e vinte e um centavos).

Além dos mencionados benefícios apontados pelo Igeprev, a Secex identificou falhas na manutenção de outras três pensões, que sinalizariam para o dispêndio indevido da quantia de R$ 6.455.779,00 (seis milhões, quatrocentos e cinquenta e cinco mil e setecentos e setenta e nove reais), de modo que a percepção de benefícios indevidos no grupo em questão teria alcançado a cifra de **R$ 8.789.067,21** (oito milhões, setecentos e oitenta e nove mil, sessenta e sete reais e vinte e um centavos).

Quanto a pagamentos pós-óbito de beneficiários de pensões, a Autarquia Previdenciária (fls. 338-339, vol. 4) asseverou que essa irregularidade foi identificada em 1.273 (mil, duzentos e setenta e três) benefícios e apontou como justificativas para a falha no controle: a ausência de informações no Sisobi (310 benefícios); demora no repasse de informações pelos cartórios, com geração de dispêndios indevidos por até 6 (seis) meses (777 benefícios); e fragilidade e inconsistência dos bancos de dados, sobretudo em relação ao registro do CPF.

Em razão dessas falhas, a Secex (fl. 307-312, vol. 5) apurou possível dano ao Erário na ordem de **R$ 37.334.705,61** (trinta e sete milhões, trezentos e trinta e quatro mil, setecentos e cinco reais e sessenta e um centavos).

4.2 – Benefícios de Reserva e Reforma

Quanto à manutenção de pagamentos da remuneração de militares após o óbito, o Igeprev (fl. 137-145, vol. 1) argumentou que o § 4º do art. 75 da Lei n. 5.251/1985 assegura tal benefício em prol dos dependentes até a conclusão do processo relativo à pensão.

Nesse sentido, destacou que, após a concessão do benefício pensional, realiza-se encontro de contas, para a devida compensação de eventuais valores recebidos a maior.

A Secex (fls. 296-301, vol. 5) aderiu às razões apresentadas, no entanto destacou que o referido preceito legal não deve ser utilizado como justificativa para a morosidade na concessão das pensões, situação evidenciada em concessões de benefícios constantes na amostra analisada nos autos.

O trabalho de fiscalização deste Tribunal, também, identificou irregularidade na manutenção de pagamentos após óbito de militar inativa, cuja reserva não se converteu em pensão.

Nesse caso, verificou-se que óbito da militar inativa ocorreu em 14.12.2012, que a pensão

somente foi requerida em 31.5.2016 e, posteriormente, indeferida em 10.1.2017, com a subsequente comunicação da interessada em 11.2.2017. Contudo, apenas em fevereiro de 2019, foram cessados os pagamentos, o que teria resultado em dano ao erário no montante de **R$ 2.235.219,93** (dois milhões, duzentos e trinta e cinco, duzentos e dezenove reais e noventa e três centavos).

4.3 – Benefícios de Aposentadoria após o Óbito

O Igeprev (fls. 254-256, vol. 4) informou que, no período de 2010 a 2018, foram identificados pagamentos indevidos após o óbito dos servidores inativos em relação a 4.275 (quatro mil e duzentos e setenta e cinco) benefícios, dentre os quais 1919 (mil novecentos e dezenove) teriam gerado pensões, as quais possibilitariam a compensação de eventuais valores indevidos.

Quanto aos demais benefícios indicados, a Autárquia previdenciária apresentou as seguintes justificativas para as irregularidades: ausência de informação do falecimento no Sisobi (465 benefícios); atraso no repasse das informações pelos cartórios e na importação de informações pelo EPREV (dois meses), o que teria resultado em pagamentos indevidos por até seis meses (1540 benefícios); e fragilidades e inconsistências nos dados do sistema Sisobi, sobretudo em ralação ao Cadastro de Pessoas Físicas – CPF, situação que teriam contribuído para a manutenção da irregularidade por mais de seis meses (351 benefícios).

Na espécie, a Secex (fls. 301-307, vol. 5), após confirmar as mencionadas inconsistências por meio da análise de amostra, destacou os seguintes valores que devem ser objeto de recuperação:

a) **R$ 16.551.856,89** (dezesseis milhões, quinhentos e cinquenta e um mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e oitenta e nove centavos) relativo aos benefícios de instituidores de pensões passíveis, portando de compensação; e

b) **R$ 28.214.343,07** (vinte e oito milhões, duzentos e quatorze mil, trezentos e quarenta e três reais e sete centavos) referente a pagamentos indevidos de aposentadorias que não teriam gerado pensões.

4.3 – Pagamento de Benefícios além do Teto Constitucional

No tocante aos benefícios pagos aos inativos, o Igeprev (fls. 400-403, vol. 4) aduziu, de início, que desde 2013 tem envidado esforços para a incidência do teto constitucional no pagamento dos benefícios previdenciários e que, no período de 2010-2018, foi identificada uma variação entre 407 (quatrocentos e sete) a 758 (setecentos e cinquenta e oito) aposentadorias/reservas/reformas acima do limite remuneratório constitucional.

Em virtude desse quadro, a Unidade Jurisdicionada apontou o montante de **R$ 135.509.646,20** (cento e trinta e cinco milhões, quinhentos e nove mil, seiscentos e quarenta e seis reais e vinte centavos) que seriam passíveis de restituição, porém destacou a modulação de efeitos realizada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do RE n. 606.258 (incidência da tese a partir de 18.11.2015).

Enfatizou, ainda, que o sistema eletrônico foi parametrizado para incidência automática do redutor constitucional e que apenas 4 (quatro) benefícios não estão sofrendo os efeitos da norma constitucional, em razão de decisões judiciais ou administrativas.

Já em relação às pensões, a Entidade Previdenciária (fls. 426-428, vol. 4) informou que no período em questão foram identificados 120 (cento e vinte) benefícios que teriam atingido o teto constitucional em algum momento e apurou a quantia de **R$ 23.805.997,46** (vinte três milhões, oitocentos e cinco mil, novecentos e noventa e sete reais e quarenta e seis centavos) referente a parcelas pagas além do teto constitucional. Em consonância com a situação anterior, ressaltou a incidência do referido precedente do STF.

4.4 – Providências Adotadas:

A Unidade Técnica (fls. 284, 295, 305, 311, 345-346, vol. 5) confirmou, com base em amostras, que os benefícios nos quais foram identificados pela Entidade Jurisdicionada pagamentos além do período devido já foram cancelados. Constatou-se, também, aprimoramento do controle eletrônico dos benefícios.

Quanto às medidas saneadoras, a Autarquia Previdenciária (fls. 239-242, vol. 1) informou, em 8.4.2019, que, mediante a atuação da sua Procuradoria Jurídica, estava em implementação procedimentos e estratégias para saneamento do dano pecuniário, dentre os quais, destacou: a preparação de demandas judiciais para quebra de sigilos bancários; estabelecimento de valor de alçada (num primeiro momento em R$ 50.000,00 – cinquenta mil reais); e levantamento das pessoas que teriam se apropriado indevidamente dos recursos.

Entretanto, a Secex (fl. 285, vol. 5) asseverou que não restou evidenciada na fiscalização a adoção de qualquer medida judicial. Ademais, destacou que, quando houve a tentativa por parte do Fiscalizado de reparação do dano, a quantia ressarcida foi ínfima.

Em acréscimo, oportuno registrar que a Secex reuniu substanciais argumentos doutrinários e jurisprudenciais no Item 5 do mencionado Relatório, os quais poderão servir de subsídios às medidas de recomposição ao Erário.

Superado o quadro das constatações, importa consignar que o Ministério Público de Contas – MPC (fls. 354-359, vol. 5) opinou pela procedência da Representação, com a anexação do feito às prestações de contas de gestão referentes aos exercícios de 2015 a 2019.

O *Parquet* sugeriu, ainda, a expedição de recomendação ao Igeprev para que verifique a possibilidade de firmar convênio com os cartórios, de realização de cooperação técnica com instituições bancárias para efetuar o recadastramento dos beneficiários, bem como, a realização do censo de forma periódica, a fim de evitar prejuízos futuros; sem prejuízo da adoção das medidas cabíveis para a apuração e responsabilização dos responsáveis.

É o relatório.

Proposta de Decisão:

De início, verifica-se que a Representação em exame foi formulada de acordo com os condicionantes legais e regimentais, de modo que o juízo positivo de admissibilidade exarada à fl. 89 (vol. 1) merece ratificação.

Quanto ao cerne do presente trabalho de fiscalização, nota-se que teve por foco verificar a conformidade do controle de pagamentos dos benefícios previdenciários geridos pelo Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Pará – Igeprev, no período de 2010 a 2018, em razão de indícios de irregularidades na cessação tardia de benefícios de pensão, além de possíveis inobservâncias do teto remuneratório constitucional.

Como exposto no Relatório, a instrução processual confirmou os mencionados indícios e evidenciou a possível ocorrência de vultoso dano ao Erário **(R$ 252.440.836,36)** decorrente de inconsistências na gestão dos benefícios e da ausência de medidas saneadoras por parte do da Unidade Gestora do RPPS estadual, o que indica fragilidades importantes nos níveis da governança, da gestão e da operacionalidade no âmbito daquela Autarquia Previdenciária aptas, portanto, a comprometer significativamente a sustentabilidade do sistema previdenciário do Estado do Pará.

Há de considerar, de início, que a previdência social, tanto no âmbito do Regime Geral de Previdência quanto dos Regimes Próprios de Previdência, é política pública federativa fundamental e sistêmica assegurada pela Constituição Federal (arts. 6º, 40 e 201, CF/88); imprescindível à garantia da dignidade da pessoa humana e necessária à estabilidade das relações sociais e econômicas. Ademais, constitui árdua conquista da cidadania, como bem destacado por Narlon Gutierre Nogueira:

> A previdência social pública, cuja concepção e estruturação remontam ao final do século XIX, é uma das grandes criações do Estado e da sociedade contemporâneos, pois proporciona que as pessoas sejam protegidas nas situações de infortúnios a que estão sujeitas ao longo da vida, com a garantia da manutenção de padrões mínimos de dignidade e subsistência, constituindo-se em elemento de estabilização das relações sociais e

> econômicas. (NOGUEIRA, Narlon Gutierre. Antecedentes da Proposta de Reforma da Previdência – PEC 287/2016. In: Coleção Previdência Social. Série Estudos. Brasília: MPS, 2018, vol. 36, p. 400)

Observa-se que o Constituinte, atento ao caráter fundamental dessa questão social, a protegeu da efemeridade dos planos e programas de governo e optou por tratá-la como política pública de Estado, conforme constatou Nogueira, ao estudar o regime constitucional da matéria:

> Como se vê, a "intenção", manifestada pelo legislador constituinte, de que os regimes de previdência dos servidores públicos se tornassem financeira e atuarialmente equilibrados, modificou paradigmas vigentes no passado e motivou a "atuação" do Estado na busca da materialização dessa nova racionalidade de gestão previdenciária. **Todo esse processo se encaixa na lógica que caracteriza uma política pública e, ressalte-se, não de mera política de governo, transitória e circunstancial, mas sim de uma política de Estado, dada a estabilidade que decorre necessariamente de sua natureza constitucional e do horizonte temporal de efetivação e produção de resultados, que se projeta pelas próximas décadas.** (NOGUEIRA, Narlon Gutierre. O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. In: Coleção Previdência Social. Série Estudos. Brasília: MPS, 2012, vol. 34, p. 195) (grifos nossos)

De fato, o Constituinte Reformador, firme nessa premissa, impôs aos regimes próprios critérios indutores de sustentabilidade (dentre outros, contributividade, solidariedade e equilíbrio financeiro e atuarial), conforme se depreende do art. 40 da Lei Fundamental:

> Art. 40. O **regime próprio de previdência social** dos servidores titulares de cargos efetivos **terá** caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, **observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.** (grifos nossos)

Exsurge desse contexto que a sustentabilidade é inerente à gestão previdenciária, que deve gerar efeitos positivos a curto, médio e longo prazos, protegendo o passado, o presente e o futuro dos segurados e dos seus dependentes, contribuindo para a harmonia intergeracional, com garantia de segurança e estabilidade social, em proveito das liberdades democráticas.

De tão relevante esse compromisso, já há quem defenda a ideia de uma "responsabilidade previdenciária", à semelhança da responsabilidade fiscal, mormente em razão dos efeitos sistêmicos da gestão previdenciária para as finanças públicas.

Em verdade, o agir sustentável deve integrar os padrões de conduta dos gestores públicos, o que o converte em parâmetro de aferição do desempenho desses agentes, pois consoante bem defende Juarez Freitas sustentabilidade é:

> [...]princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da Sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador e ético no intuito de assegurar, no presente e no futuro, o direito fundamental ao bem-estar. (FREITAS, Juarez. O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais. 5ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 129)

E nessa perspectiva, o eminente jurista entende que:

> [...] **o poder-dever administrativo só faz sentido se se revelar prestimoso à promoção concreta da gestão sustentável (entendida como aquela que produz benefícios que excedem os custos diretos e indiretos da intervenção administrativa)**, em lugar dos remanescentes fisiologismos patrimonialistas e das decisões orientadas pela lógica ofensiva à moralidade republicana.
> Com tais premissas e com os olhos fitos nos objetivos fundamentais da Constituição (é dizer, na teleologia superior dos direitos fundamentais), **a missão dos controles consiste em, gradativamente, reduzir a enorme distância entre "ser" e "dever-ser"**, ou seja, entre o plano dos princípios fundamentais (inconfundíveis com meros princípios gerais) e a presente ambiência econômica e política, pouquíssimo afeita ao Direito Administrativo dignificado pela regência dominante do direito fundamental à boa administração. (op. cit. p. 24). (grifos nossos)

Por esse prisma, percebe-se que não há margem para desperdícios de recursos públicos finitos, sobretudo porque, mesmo nos níveis abstratos dos pressupostos científicos, já é sabido que as necessidades públicas são infinitas.

Ocorre que, no cenário atual, a escassez dos regimes previdenciários brasileiros não é apenas uma premissa teórica das ciências da Economia e da Administração, mas também realidade mensurada pelas estatísticas, presente nos registros contábeis e sentida pela sociedade.

Acerca da previdência dos servidores públicos, estudo publicado pelo então Ministério da Previdência apontou que:

> De acordo com dados do Ministério da Previdência Social, em 1998 o total do déficit da Previdência dos servidores públicos já alcançava 34,9 bilhões de reais, correspondente a 3,8% do PIB. Desse total, o déficit da União era de 18,3 bilhões (2,0% do PIB), dos Estados era de 14,1 bilhões (1,5% do PIB) e dos Municípios era de 2,5 bilhões (0,3% do PIB)...
> Entre as diversas fontes desse desequilíbrio estava a possibilidade de aposentadoria para o servidor de idades muito baixas, em muitos casos, abaixo dos 40 anos. Além disso, havia a previsão de contagem de tempo fictício, como das licenças prêmios não gozadas, que contavam o tempo em dobro para a aposentadoria. À previsão de aposentadoria com proventos integrais e paridade se somava a possibilidade de acumulação de aposentadorias no serviço público, com promoções no momento da aposentadoria e incorporação de gratificações e comissões de cargos, gerando os supersalários. (SILVA, Madsleine Leandro Pinheiro da. Direito Previdenciário e Equilíbrio Atuarial: Garantias Legais à Viabilidade do Sistema. In: Coleção Previdência Social. Série Estudos. Brasília: MPS, 2018, vol. 36, p. 323)

Em levantamento mais recente, o Tribunal de Contas de União – TCU, no bojo de auditoria coordenada da qual participou esta Corte de Contas, apurou déficit atuarial nos regimes próprios na cifra dos trilhões, conforme se observa do seguinte trecho do voto proferido pelo Relator Ministro Vital do Rêgo, após ter destacado que os trabalhos de auditoria haviam se deparado com bases de dados incompletas, com problemas de disponibilidade e confiabilidade:

> Ainda com relação a essas projeções atuariais, é de se destacar que, entre os anos de 2011 e 2014, o déficit atuarial agregado dos estados praticamente dobrou em valores correntes, alcançando, no final desse período, 50% do PIB. Nos municípios e na União, os déficits

são da ordem, em 2014, de 10% e 20% do PIB, respectivamente.
[...]
O déficit atuarial estimado de R$ 2,8 trilhões para os regimes próprios de estados, DF e municípios, somado a R$ 1,2 trilhão de déficit atuarial do RPPS da União, evidencia o tamanho da crise fiscal que se delineia e o risco sistêmico que poderá se disseminar com uma eventual crise fiscal dos entes. (TCU, Acórdão n. 1331/2016, Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, j. 25.5.2016).

Na apreciação dos resultados de outra auditoria coordenada, o Ministro Augusto Nardes, ao proferir voto, rememorou esses números nos seguintes termos:

Este trabalho **aprofunda o diagnóstico retratado no acórdão 1.331/2016**, no âmbito do qual foi estimado um **déficit de R$ 2,8 trilhões** da previdência de servidores públicos dos **estados, distrito federal e municípios** para os próximos 75 anos. Déficit que está concentrado em 30 regimes de estados e grandes municípios.
Confirma-se, agora, a continuidade da rápida **deterioração da situação atuarial dos entes da federação**: **nos estados, o déficit atuarial supera 50% do pib** e nos municípios, embora menor, na casa dos 10% do PIB, o problema alia-se à menor capacidade de geração de receitas.
Há quatro anos, venho **alertando o país sobre o risco** de haver parcelamentos e cortes de salários dos servidores, realidade que agora bate às portas de alguns de nossos estados e pode chegar ao governo federal, se as providências necessárias não forem tomadas.
[...]
Impressiona, especialmente, na era digital em que vivemos, o fato de o gestor da previdência nos estados não dispor de dados básicos como a quantidade de servidores ativos e inativos. A falta de fidedignidade dos dados **mata no nascimento qualquer iniciativa de boa governança**.
Como **avaliar** a situação com inteligência, se não há dados confiáveis? Como **direcionar** corretamente ações? Como **monitorar** a situação para correção dos rumos da previdência, se além de **dados incompletos e não confiáveis**, ainda há **dificuldades na gestão dos investimentos** e uso de **premissas atuariais sem o suporte técnico devido** e com estimativas sempre otimistas para suprir as lacunas de informações? (TCU, Acórdão n. 2973/2016, Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, j. 23.11.2016) (grifos no original)

Vê-se, portanto, que sobejam razões para que as Unidades Gestoras dos sistemas de previdência adotem medidas expeditas de gestão não apenas em cumprimento a comandos formais, mas, principalmente, com adesão a práticas de alta performance de governança, buscando mitigar riscos e reduzir custos, de modo a agregar valor ao agir administrativo.

A propósito, num cenário em que a proteção para o futuro é cogente, como no caso da cobertura previdenciária, não há como deixar de considerar o necessário influxo dos princípios da prevenção e da precaução, tão caros à tutela jurídica ambiental e vivificados por Juarez Freitas no microssistema do Direito Administrativo.

Com efeito, ressalta o professor Freitas:

[...] a Administração Pública precisa agir com precaução e prevenção, de maneira balanceada, se e quando houver motivos idôneos a ensejar a intervenção antecipatória proporcional. Se não o fizer em tempo útil, aí, então, será partícipe da geração de dano irreversível ou de difícil reparação e conspirará contra o direito fundamental à boa administração. [...]

> O controle sistemático das relações administrativas, com dose calibrada de prudência e tendo presente a interdição de retrocesso, precisa promover mudança de fundo na sindicabilidade das decisões administrativas, de maneira a incorporar, no mundo dos fatos, os princípios constitucionais da precaução e da prevenção, abrindo espaço para grandes transformações no campo do planejamento (inclusive fiscal) e para a ultrapassagem da negligência e da inércia, cujas raízes remontam ao período colonial.
> Ao fim e ao cabo, presente a questão de partida, prevenir e precaver, sem sufocar a ousadia do risco necessário, são deveres indescartáveis do agente público, a serem estimulados pelo controle, para além dos voluntarismos decisionistas. Somente assim se alcançará uma ambiência estimulante a investimentos produtivos em escala suficiente para garantir o desenvolvimento sustentável e a afirmação, em tempo útil, do direito fundamental à boa administração pública, norte para qualquer controle digno do nome. (op. cit. p. 127-128)

Nota-se afinidade entre essa linha de pensamento e o seguinte trecho de voto proferido pelo Ministro Substituto do TCU, André Luís de Carvalho, quando da apreciação da segunda auditoria coordenada acima mencionada:

> Em obediência a esse princípio da transparência fiscal material, a administração pública não deve se limitar a apenas divulgar os dados e informações fiscais, com a mera transparência formal desses elementos, **devendo, a partir da referida publicidade, atentar necessariamente para o dever de, por meio de ação planejada e transparente, promover a prevenção dos riscos e a correção dos desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas previdenciárias, em plena sintonia com o princípio constitucional da eficiência administrativa**, na sua acepção fiscal (art. 37, *caput*, da CF88), e com os termos do art. 1º da LRF." (TCU, Acórdão n. 2973/2016, Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, j. 23.11.2016)

Em arremate dessas premissas, oportuno o alerta de Narlon Gutierre Nogueira:

> Ainda que a previdência e a seguridade social fossem equilibradas ou superavitárias no presente (o que não ocorre), o que de fato se deve considerar é que o Brasil tem um gasto com previdência muito elevado e que crescerá fortemente nas próximas décadas, consumindo cada vez mais recursos do orçamento, inclusive aqueles que deveriam ser destinados a saúde, assistência, educação, segurança, moradia e investimentos. (NOGUEIRA, Narlon Gutierre. Op. cit., 2018, p. 401)

Acresça-se ao alerta do *expert*, que o referido desequilíbrio previdenciário tem gerado complexos processos de equacionamento, os quais têm provocado o consumo de consideráveis recursos intelectuais, administrativos e financeiros; com desgastes políticos e socioeconômicos, por meio de reformas que não tem alcançado os resultados pretendidos.

Eis os motivos que demonstram a substancial relevância do trabalho principiado pelo douto Ministério Público de Contas, consolidado pela Secretaria de Controle Externo – Secex, e que ora é submetido à apreciação deste E. Colegiado.

Quanto às irregularidades evidenciadas, não há muito o que se discutir, porquanto não se percebe pontos de divergências relevantes nos autos em relação a elas, já que em grande medida as inconsistências estão corroboradas pela própria Unidade Jurisdicionada, por meio dos esclarecimentos prestados em respostas às solicitações de informações deste Tribunal.

Entretanto, na linha da expectativa projetada pelo *Parquet*, que imprimiu ao feito caráter pedagógico-orientativo, consoante se infere do trecho da Exordial acima colacionado, no qual o ilustre Representante Ministerial informa que a representação não visa à punição do gestor, mas dar efetividade à proteção do erário, "propondo soluções no sentido de otimizar o controle do fim da vigência dos benefícios, proceder ao levantamento de possíveis pagamentos irregulares já efetuados, promover atuações para fins de recuperação dos valores indevidamente pagos e adequar o pagamento dos benefícios previdenciários ao dispositivo constitucional que estabelece o teto remuneratório do servidor público."

Imbuído dessa perspectiva, a presente proposta opta por agregar aos trabalhos do Órgão Ministerial e da Secex informações colhidas de fiscalizações realizadas pelo TCU, as quais verificam-se imprescindíveis à compreensão das fragilidades evidenciadas nos autos, à visualização das possíveis soluções e à indução de decisões consistentes aptas a superar o quadro de dano sintetizado no Relatório acima.

Conforme será percebido, o funcionamento federativo das instituições é de fundamental importância para a higidez da política pública em apreço. Daí, a grande relevância do controle coordenado que vem sendo empreendido pelos Tribunais de Contas, em parceria com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon e o Instituto Rui Barbosa – IRB, o que tem viabilizado a colheita dos melhores frutos do federalismo, no qual a cooperação é o principal elemento catalisador no processo de solução de problemas públicos complexos.

Nesse intuito, convém registrar que serviram de suporte a esta Proposta de Decisão as seguintes deliberações do TCU, que são fontes de informação aos interessados, sobretudo de subsídios à tomada de decisões:

1. Acórdão TCU n. 2812/2009, Relator Min. Augusto Nardes, j. 25.11.2009 (Auditoria de Conformidade no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – Sisobi);
2. Acórdão TCU n. 2367/2013, Relator Min. Benjamin Zymler, j. 4.9.2013 (Monitoramento da auditoria do Sisobi);
3. Acórdão TCU n. 1331/2016, Relator Min. Vital do Rêgo, j. 25.5.2016 (Diagnóstico Nacional sobre a situação atuarial e financeira dos Regimes Próprios de Estados, Distrito Federal e Municípios); e
4. Acórdão TCU n. 2973/2016, Relator Min. Vital do Rêgo, j. 23.11.2016 (Auditoria Coordenada – verificação da qualidade e da fidedignidade das bases de dados dos RPPS de 22 Estados, DF e 31 Municípios utilizadas para fins de avaliação atuarial).

Com esse norte, passa-se à análise das principais questões que compuseram o escopo da presente demanda.

Cumpre esclarecer, a princípio, que não se tratará, nesta oportunidade, do recenseamento previdenciário, porquanto essa temática foi objeto de exame e de deliberação deste tribunal no bojo do Processo 504178/2016 (Auditoria Operacional).

Como se infere da síntese constante no Relatório, esta fiscalização focalizou o controle de pagamentos dos benefícios previdenciários pelo Igeprev, com especial atenção à cessação das prestações quando da perda das condições legitimadoras pelos beneficiários, principalmente em decorrência de óbito.

Nesse sentido, restaram evidenciadas importantes fragilidades na gestão dos benefícios oriundas, num primeiro momento, de obsolescência dos sistemas eletrônicos e, num segundo momento, de lacunas e/ou inconsistências nos bancos de dados que prejudicaram o cruzamento de informações entre os sistemas.

Importa enfatizar que, devido ao grande volume de segurados e de beneficiários do Regime de Previdência Estadual, a utilização de ferramentas tecnológicas para a gestão de benefícios

é imprescindível, pois não se vislumbra, nesse contexto, eficácia de controle pontuais, a exemplo de visitas *in loco*, tampouco é admissível que a Unidade Gestora fique na dependência de iniciativas externas para a extinção em tempo dos benefícios que perderam a razão de ser, situação incerta, porém previsível.

Percebe-se, nesse contexto, que a Tecnologia da Informação (TI) se tornou uma necessidade de primeira ordem para a gestão das políticas públicas, tendo em vista as complexidades das sociedades contemporâneas, cujos problemas sociais assumem proporções imensuráveis. Situação que merece especial atenção dos órgãos de controle para efeito de aferir a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade das soluções de TI utilizadas pelos gestores públicos.

Nesse quadro, observa-se que dois aspectos se revelaram cruciais para os pontos da gestão de benefícios ora destacados: a adequação da solução tecnológica utilizada pela Autarquia Previdenciária (sistema EPREV) e a qualidade do banco de dados que alimenta o controle de pagamentos.

No tocante ao EPREV, foi verificado que passou por aprimoramento, de modo que, atualmente, já se encontra sincronizado com banco de dados federal (Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – Sisobi), para viabilizar a cessação com maior agilidade dos benefícios em razão de óbito.

Entretanto, esse avanço deve ser considerado com cautelas, já que a gestão dos registros de óbitos pela Administração Pública Federal tem apresentado importantes vulnerabilidades em todos os níveis da cadeia de informação, a começar pela Declaração de Óbito (DO) no âmbito do sistema de saúde, conforme apurou o Tribunal de Contas da União no curso do Processo TC 004.002/2008-9.

Durante os trabalhos de auditoria no referido processo, a equipe da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti do TCU constatou diversas fragilidades e limitações no fluxo de informações que alimentavam o banco de dados do Sisobi (dentre outras, erros e duplicidade na indicação de documentos, controles de acessos insuficientes, ausência de fiscalização da atuação dos cartórios quanto à comunicação dos óbitos, falta de integração de sistemas, preceitos normativos imprecisos etc), o que resultou em considerável dano ao Erário, à semelhança do que restou evidenciado nestes autos.

Acerca do Sisobi, a Sefti (TCU) consignou as seguintes informações, ora extraídas do Relatório de lavra do Min. Benjamin Zymler (Acórdão TCU n. 2367/2013:

> e) o Sisobi foi instituído pela Portaria MPAS nº 847, de 10/03/2001, com o objetivo principal de dar maior agilidade e segurança ao cancelamento de pagamentos que se tornaram indevidos em virtude do falecimento de segurados da Previdência Social. Adicionalmente, serão disponibilizadas informações, com fulcro em convênios, para outros órgãos e entidades públicas;
> f) um dos subsistemas do Sisobi é o SisobiNET – Versão Cartório, que é acessível a partir de qualquer computador com conexão à internet. Esse subsistema possibilita o registro diário, semanal ou mensal dos óbitos ocorridos no período e eventuais atualizações. Alternativamente, os cartórios podem utilizar seus próprios sistemas para o registro dos óbitos, desde que efetuem a geração dos arquivos e a transmissão no formato estabelecido na portaria que instituiu o Sisobi;
> g) a Sefti solicitou cópia do Sisobi e registrou que, em setembro de 2012, 15.092.706 registros de óbitos constavam desse sistema;
> h) a Coordenação-Geral de Administração de Informações de Segurados - CGAIS do INSS é a gestora do Sisobi. O Departamento de Produtos de Benefícios da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) é o responsável pelo processamento e pela manutenção técnica desse sistema;

> i) o Sisobi encontrava-se em vias de ser substituído por um novo sistema denominado Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), que captará os dados relativos aos registros civis de nascimento, casamento e óbito e respectivas averbações, inseridos pelas serventias. [...];
> j) segundo informações apresentadas pelo INSS, **"não seria viável investir no desenvolvimento de novas funcionalidades no Sisobi" (p. 205 da peça 23), tendo em vista que a tecnologia utilizada nesse sistema já se encontrava obsoleta. Assim sendo, decidiu-se pelo desenvolvimento do novo sistema.** (TCU, Acórdão n. 2367/2013, Plenário, Min. Benjamin Zymler, j. 4.9.2013, p. 3). (negritou-se)

Como se pode observar, o banco de dados do Sisobi seria o que melhor atenderia à necessidade de controle dos óbitos pelo Igeprev, porquanto foi criado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, exatamente, para essa finalidade dentro da gestão previdenciária, contudo já apresenta as deficiências acima apontadas.

Acerca do tempo necessário para a cessação de benefícios com base nas informações desse sistema, os técnicos do TCU realizaram a seguinte estimativa:

> Pelo critério estritamente legal, todos os benefícios para os quais ocorresse o óbito do titular deveriam ser cessados com, **no máximo, um mês de atraso pelo Sisobi**. É o que se depreende dos textos legais que regulamentam o assunto, conforme abaixo:
> Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos)
> 'Art. 77 - Nenhum sepultamento será feito sem certidão, do oficial de registro do lugar do falecimento, extraída após a lavratura do assento de óbito, em vista do atestado de médico, se houver no lugar, ou em caso contrário, de duas pessoas qualificadas que tiverem presenciado ou verificado a morte'.
> Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991
> '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 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)
> Assim, como não deveria haver sepultamento sem certidão, e como os cartórios deveriam enviar a relação mensal de óbitos para o Sisobi até o dia dez do mês seguinte, **os sistemas do INSS estariam aptos a cessar os créditos de beneficiários falecidos com até um mês de atraso.** (Acórdão TCU n. 2812/2009, p. 19) (grifos nossos)

Mesmo para o INSS, cuja gestão tem abrangência nacional, era esperado que promovesse o cancelamento dos pagamentos em razão do falecimento dos beneficiários em, no máximo, um mês; situação muito diferente da evidenciada junto ao Igeprev na presente fiscalização, que detectou a manutenção de pagamentos pós-óbito durante anos.

É de se ressaltar que esse lapso temporal estimado seria ainda menor no cenário atual, porquanto o prazo para comunicação dos óbitos pelos cartórios foi reduzido de 10 (dez) dias para um dia útil, conforme nova redação do art. 68 da Lei n. 8.212/1991, determinada pela Lei n. 13.846/2019, consoante destacado pela Secex.

Vale anotar que, em razão de limitações do sistema do Igeprev, a folha de pagamento dos benefícios tem sido processada com atraso de 2 (dois) meses em relação à atualização do banco de dados de óbitos, segundo informado nos autos pelo próprio Igeprev.

Nesse sentido, uma das principais dificuldades apresentada pelo Representado e confirmada pela Unidade Técnica deste Tribunal foi a omissão/morosidade dos cartórios em informar

os óbitos ao Sisobi. Foi verificado que essa falha vem comprometendo significativamente os controles de pagamentos pela Unidade Gestora.

De fato, o TCU, após enfrentar a questão de definir a quem incumbiria fiscalizar o cumprimento ao art. 68 da Lei n. 8.212/91 no bojo da auditoria do Sisobi, expôs o seguinte quadro fático, que bem ilustra o problema:

> Dessa forma, entende-se que a transferência dos cargos (auditores fiscais) da Secretaria da Receita Previdenciária para a Secretaria da Receita Federal do Brasil não modifica a competência que a Lei nº 8.212/91 atribuiu ao INSS de fiscalizar os cartórios, uma vez que a competência decorre da lei e é atributo do órgão, não do agente público. No entanto, compreendem-se as dificuldades com que o INSS terá que operacionalizar essa atribuição de fiscalizar sem possuir, de fato, em seus quadros, um cargo com atribuições claras de fiscalização, como era o caso dos auditores fiscais da Previdência Social. Deve-se, porém, buscar uma solução administrativa mediada entre os órgãos envolvidos (MF, MPS, INSS e RFB) para que a atribuição legal prescrita pelo artigo 68 da Lei nº 8.212/91 seja observada, **haja vista os consideráveis prejuízos que a Previdência Social tem sofrido devido à ausência de fiscalização dos cartórios, conforme já fartamente ilustrado neste relatório**.
>
> SOBRE CARTÓRIOS INADIMPLENTES
>
> De início, cabe esclarecer que para entendimento desta seção são considerados inadimplentes os cartórios que, nos termos do art. 68, caput e § 1º da Lei nº 8.212/91, não enviaram nenhuma informação de óbito no período e que tampouco informaram ausência de óbitos. **Note-se que, para esta análise, cartórios omissos que não tenham informado a totalidade de seus óbitos não foram considerados inadimplentes.**
>
> A relação, em meio magnético, de cartórios inadimplentes quanto ao encaminhamento de informações de óbitos para o Sisobi foi enviada como anexo da resposta do INSS ao Ofício de Requisição nº 04-41/2008 (fls. 23 a 24). Essa relação, após consolidação feita pela equipe de auditoria, contém **1.505 cartórios**, extraídos de um relatório do Sisobi que indica o quantitativo de serventias devedoras por gerência executiva do INSS, tomando como base o mês de maio de 2008. [...]
>
> Dessa forma, somente no mês de maio de 2008, o INSS poderia ter aplicado a multa prevista no § 2º do art. 68 c/c art. 92 da Lei nº 8.212/91 a 1.505 unidades cartoriais. A multa individual do art. 92, atualizada pela Portaria MPAS nº 727/2003, poderia variar, de acordo com a gravidade, de R$ 991,03 a R$ 99.102,12. Assim, o montante estimado de multas passíveis de aplicação originadas da fiscalização dos cartórios, **apenas no mês de maio de 2008**, estaria entre R$ 1.491.500,15 (mínimo) e R$ 149.148.690,60 (máximo), somente para o caso de cartórios inadimplentes.
>
> [...]
>
> Conforme se verá no Achado X, a análise da diferença entre o SIM [Sistema de Informação sobre Mortalidade – Ministério da Saúde] e o Sisobi apontou **2.583.000 registros de óbitos que não estão no Sisobi ou estão com dados diferentes do SIM**. Esta é, provavelmente, a causa de terem sido encontrados 682.964 benefícios que foram cessados por óbito sem ser pelo Sisobi (item 4.10). Também, nesse caso, o INSS poderia ter aplicado multas que totalizariam valores vultosos. (Acórdão TCU n. 2812/2009, p. 35-36, 43) (grifos nossos)

A despeito da gravidade dessas irregularidades, no monitoramento realizado em 2012 por aquela Corte de Contas, os Auditores concluíram que ainda não haviam sido tomadas providências efetivas para a resolução do problema:

> Até o presente momento, o INSS não fiscalizou qualquer cartório. No entanto, em 2010, a autarquia iniciou ações para regulamentar os dispositivos legais e estruturar-se para realizar a fiscalização e a cobrança administrativa dos cartórios. A entidade também realizou trabalhos com as Corregedorias de Justiça e representantes dos registros civis, visando alertar os cartórios inadimplentes e melhorar a correção dos dados enviados. (Acórdão TCU n. 2367/2013, p. 54)

Nessa senda, reputa-se relevante o envio de cópia desta decisão ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará – TJE/PA, para ciência e adoção das providências que entender pertinentes, de maneira a induzir e gerar expectativa de controle, tendo em vista o disposto no art. 236 da Constituição Federal e que a referida falha está comprometendo o controle dos benefícios previdenciários e ocasionando pagamentos indevidos, conforme apurado nestes autos.

A propósito, oportuno atentar para as disposições da Recomendação n. 40, de 2 de julho de 2019, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ:

> **Art. 1º RECOMENDAR** às serventias extrajudiciais de registro de pessoas naturais a observância do prazo de 1 (um) dia útil, estabelecido pela Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, para remessa ao INSS pelo Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC), ou por outro meio que venha a substituí-lo, da relação dos nascimentos, dos natimortos, dos casamentos, dos óbitos, das averbações, das anotações e das retificações registradas na serventia.
> **Parágrafo Único.** As serventias extrajudiciais de registro de pessoas naturais localizadas em munícipios que não dispõem de provedor de conexão com a internet ou de qualquer meio de acesso à internet poderão remeter as informações de que trata o caput em até 5 (cinco) dias úteis.
> **Art. 2º** Devem ser remetidas pelas serventias extrajudiciais de registro de pessoas naturais todas as informações disponíveis no registro e exigidas pelo SIRC por meio do sistema informatizado de transmissão eletrônica de dados.
> **Art. 3º As Corregedorias locais devem fiscalizar o cumprimento dos prazos fixados em lei, bem como o integral fornecimento das informações disponíveis no registro pelas serventias extrajudiciais de registro de pessoais naturais.** (grifos nossos)

Outro problema que contribuiu consideravelmente para a extinção tardia dos benefícios previdenciários pelo Igeprev foi a existência de lacunas/inconsistências no registro das informações pessoais no Sisobi, sobretudo em relação ao número do Cadastro de Pessoa Física – CPF, o que vem prejudicando a eficácia dos cruzamentos de dados realizados pelo sistema EPREV.

Constatou-se que para essa operação, geralmente, utilizam-se critérios nos quais agrega-se à combinação de informações dos beneficiários (número de documentos pessoais – CPF, Carteira de Identidade, NIT; nome, nome da mãe, data de nascimento etc) com uma ação, por exemplo, suspensão ou cancelamento do benefício.

Essa questão também foi objeto de exame pelo TCU, quando da mencionada auditoria no Sisobi, de modo que se verifica relevante trazer à colação alguns pontos dos achados registrados pela equipe de Auditores daquele Tribunal, os quais confirmam as constatações da Secex e servem de suporte às medidas saneadoras:

> A inexistência de uma sistemática de identificação única de cada cidadão brasileiro, conjugada a deficiências no Sisobi, possibilita o cancelamento reiterado e indevido de benefícios, causando transtornos ao titular que é alvo desse problema.

O Sisobi permite registrar informações dos seguintes documentos, além da certidão de óbito: NIT, NB, CPF, Identidade, Título de Eleitor, CTPS e certidão de nascimento ou casamento (fl. 130, anexo 3). **No entanto, não há críticas suficientes no sistema para garantir que o documento se refere, de fato, ao falecido**, conforme se verá no Achado XI.

Essas deficiências podem acarretar o não cancelamento do benefício de um titular que haja falecido, conforme já visto nos achados precedentes, como também podem fazer com que o benefício de um titular que realmente esteja vivo seja cancelado.

[...]

Critérios que cessam ou suspendem, no entanto, provocam menos erros. Ainda assim, o critério que mais falhou (código 64 – CPF + Identidade) cessou, indevidamente, 3.605 benefícios, provocando, certamente, muitos transtornos àqueles que sofreram essa ação. Dentre esses 20 critérios, 11 têm o CPF como um de seus elementos, demonstrando a necessidade de se checar esse documento junto aos cadastros da RFB, para evitar preenchimento indevido no Sisobi. NB e NIT também fazem parte dos critérios que mais provocam falhas de identificação. (Acórdão TCU n. 2812/2009, p. 32)

Na sequência a Sefti destacou que:

O processo de cancelamento de benefícios depende de que os documentos tenham sido corretamente coletados pelos cartórios durante a lavratura da certidão de óbito e, posteriormente, informados ao INSS. No processo de batimento periódico entre as bases do SUB e Sisobi realizado pelo INSS, 90% dos critérios dependem de números de documentos pessoais (fl. 13, anexo 4).

[...]. Na presente auditoria, foram analisados quais eram os procedimentos de sistema adotados para verificação dos números de documentos informados e se as informações armazenadas eram confiáveis.

As entrevistas com técnicos da Dataprev revelaram que **o Sisobi não realiza, no momento da entrada dessas informações, verificações junto às bases de origem para checá-las. Dessa forma, o ingresso de informações incorretas no sistema fica bastante facilitado, sendo possível que, no registro de óbito de uma pessoa, seja informado, por exemplo, o CPF de outra.**

Com o objetivo de analisar a correção dos dados de óbitos contendo CPF, foi realizado cruzamento entre a base de dados da RFB, obtida em 2005, e os óbitos registrados no Sisobi em 2004. O cruzamento revelou, conforme ilustrado no gráfico abaixo, que de um total de 495.214 registros de óbitos contendo CPF, 151.296 têm número de CPF inválido e outros 191.828 registros possuem nome, nome da mãe ou data de nascimento divergentes do cadastro da RFB. Dessa forma, observa-se que 69% dos registros de óbitos com CPF de 2004 não eram compatíveis com os dados da RFB (fl. 14, anexo 4).

Verificou-se ainda que um mesmo número de CPF era utilizado em vários registros de óbitos. Constatou-se que, mesmo considerando óbitos mais recentes, registrados após 01/01/2007, 582 números de CPF foram usados para informar mais de um óbito no período. De forma similar, constatou-se que, no mesmo conjunto de óbitos, existem 2.573 registros com NB duplicados e em outros 114 registros um mesmo NIT foi usado para duas pessoas diferentes.

Com relação ao uso desses números de documentos no processo de batimento, segundo relatório da Dataprev, o critério baseado exclusivamente no CPF não está sendo utilizado desde 09/2002 (fl. 18, anexo 1). Por outro lado, a análise do histórico de batimentos realizados pelo Sisobi e SUB e das reativações de benefícios revelou que o critério que

> mais cessa benefícios indevidamente é o critério que contém CPF + Identidade, com 3.605 cessações indevidas, conforme a tabela 14 (Item 4.63). **Isto se deve provavelmente à ausência de checagem desses documentos em suas bases, quando informados, e à possibilidade de serem inseridos números de documentos duplicados.** (Acórdão TCU n. 2812/2009, p. 45-46)

A auditoria do TCU evidenciou, ainda, outra falha estrutural que dificulta sobremodo os controles de pagamentos de pessoal – a ausência de número único para identificação de cada cidadão brasileiro:

> Um problema de natureza estrutural afetou diretamente esta auditoria, assim como já ocorreu em outras auditorias de dados já realizadas pelo TCU, CGU e outros órgãos. A inexistência de um número que identifique unicamente cada cidadão brasileiro não é, propriamente, uma constatação inédita, tendo em vista que é um problema que vem sendo apontado há mais de uma década. Observem-se os seguintes trechos da Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997:
> 'Art. 1º É instituído o número único de Registro de Identidade Civil, pelo qual cada cidadão brasileiro, nato ou naturalizado, será identificado em todas as suas relações com a sociedade e com os organismos governamentais e privados.
> (...)
> Art. 6º No prazo máximo de cinco anos da promulgação desta Lei, perderão a validade todos os documentos de identificação que estiverem em desacordo com ela'.
> No tocante a benefícios e salários, a administração pública enfrenta três desafios, do ponto de vista do controle: saber se o cidadão existe; se existe, saber se está vivo ou morto; se está vivo, saber se ele possui os atributos necessários para receber o benefício ou salário. Nesse sentido, a inexistência de um número que identifique unicamente cada cidadão dificulta sobremaneira a solução desses três problemas. Em analogia, seria como se uma empresa não possuísse o cadastro de seus clientes, tendo em vista que cada cidadão é um cliente dos serviços do Estado.
> As bases de dados governamentais no Brasil detêm o registro de uma pessoa natural com a utilização de mais de uma dezena de identificadores, os quais constituem subconjuntos ou visões do universo dos cidadãos. A Receita Federal do Brasil possui o Cadastro da Pessoa Física (CPF), o qual constitui a visão dos brasileiros sob o ponto de vista tributário. Na visão trabalhista, o cidadão é identificado pelo Número de Identificação do Trabalhador (NIT). O Ministério do Trabalho e Emprego mantém vários cadastros de trabalhadores, a exemplo da RAIS, CAGED, Seguro-Desemprego e FGTS.
> Outros números são utilizados por outros órgãos, todos representando parcialidades do universo dos cidadãos: título eleitoral; passaporte; carteira de motorista; identidades civis, militares, federais, estaduais e de órgãos de classe; alistamento militar; e outros. Todos esses cadastros possuem identificadores próprios compostos de sequências de caracteres, numéricos ou alfanuméricos, que, em regra, ou não se integram, ou não se relacionam entre si em padrões pré-definidos, ou não se vinculam a dados biométricos. Para piorar, a ausência dessa vinculação e de uma base centralizada de cidadãos torna possível a obtenção de vários números de uma mesma base de dados para um único cidadão.
> Nenhum desses números, portanto, identifica a totalidade dos cidadãos brasileiros. Com o objetivo de avaliar como está a implantação do Registro de Identidade Civil (RIC), da lei supracitada, e, dessa forma, poder emitir opinião acerca da possível solução do primeiro problema levantado (saber se o cidadão existe), emitiu-se o Aviso nº 441-GP/TCU, de 27 de maio de 2008, para a Casa Civil da Presidência da República,

> solicitando informações sobre o atual estágio de implementação das medidas previstas na sobredita lei (fls. 20 e 21). Por meio do Ofício nº 546/2008-Casa Civil-PR, a Casa Civil respondeu que, por se tratar de matéria da competência do Ministério da Justiça, havia enviado cópia do expediente para o referido Ministério, o qual deveria encaminhar manifestação diretamente ao TCU (fl. 26). Entretanto, tal encaminhamento não se concretizou, razão pela qual não é possível proceder à análise almejada. Frise-se, contudo, que novamente um Aviso da Presidência não foi respondido, a exemplo do episódio já narrado no Achado n. XIV. (Acórdão TCU n. 2812/2009, p. 59-60)

No monitoramento de 2012 foi verificado que estavam sendo tomadas as providências para a implementação do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil – RIC, conforme Decreto nº 7.166, de 5.5.2010. Entretanto, é notório que essa unificação ainda não ocorreu.

No tocante ao cruzamento de dados realizado pelo INSS, o Relatório da Sefti ressaltou que:

> O INSS utiliza atualmente 65 critérios de batimento entre o SUB e o Sisobi, gerando custos consideráveis de processamento. A implementação de controles para impedir a entrada de documentos inválidos e/ou duplicados permitiria a redução dessa carga de processamento, na medida em que tornaria desnecessária a utilização de outros critérios. Esta ação poderia gerar economia, proporcionando maior efetividade na detecção de benefícios de titulares falecidos. (Acórdão TCU n. 2812/2009, p. 45-46)

Como se percebe na auditoria de dados em questão, o Tribunal de Contas da União promoveu o levantamento dos critérios de batimentos utilizados pelo INSS e executou testagem para aferir suas eficácias na suspensão ou cancelamento de benefícios, o que é uma medida salutar para a Unidade Gestora, já que possibilitará maior precisão no funcionamento da ferramenta de TI, evitando erros na gestão dos pagamentos e prejuízos aos beneficiários e ao erário.

Por outro lado, o quadro acima evidencia substanciais limitações nos bancos de dados federais, de modo que há grande risco de ineficácia dos sistemas eletrônicos de controle de pagamentos, motivo pelo qual o gestor deve adotar medidas outras de suporte para minorar possíveis danos ao erário.

Nessa perspectiva, traz-se à baila, a partir de levantamento realizado pela Controladoria Geral de União – CGU em 2019, a exitosa parceria mantida entre o INSS e o sistema bancário, que viabiliza medidas aptas a robustecer o controle de pagamento dos benefícios previdenciários por aquele Instituto:

> Os benefícios previdenciários são pagos aos segurados pela rede bancária. A folha de pagamento do INSS foi objeto de leilões (o primeiro realizado em 2009), o que significa que os bancos remuneram o INSS pelo direito de efetuarem os pagamentos dos benefícios. O interesse dos bancos está ligado ao potencial de serviços que podem oferecer aos segurados, como empréstimos consignados e todos os produtos bancários.
> Até o exercício financeiro de 2009, o INSS gastava cerca de R$ 250 milhões anuais para disponibilizar aos segurados os pagamentos junto às instituições bancárias. A partir de janeiro/2010, as instituições bancárias passaram a remunerar o INSS. Inicialmente o contrato contemplou somente as novas concessões – as instituições bancárias remuneravam o INSS pelos valores pagos referentes aos benefícios de novas concessões, não englobando o estoque de benefícios.
> Novos contratos foram assinados em 2011, e a remuneração passou a contemplar 100% da folha de benefícios administrados pelo INSS. Em 2017 a arrecadação do INSS com a

folha de benefícios foi de R$ 1.013.875.857,04. (Brasil. Controladoria Geral da União – CGU. Relatório de Avaliação: Instituto Nacional do Seguro Social[1], exercício de 2019, p. 51-56)

Essa prática de gestão tem viabilizado a comprovação de vida e a renovação de senha, anualmente, por parte dos beneficiários do INSS junto às agências bancárias, conforme está regulamentado na Resolução INSS n. 699, de 30.8.2019, publica no DOU de 3.9.2019.

Constata-se, portanto, a existência de boas práticas, que podem servir de suporte ao aprimoramento da gestão pela Autarquia Previdenciária paraense.

Nota-se, por esse ângulo, que o compartilhamento de conhecimentos e de soluções pode se revelar uma profícua ferramenta para administração previdenciária, porquanto o cenário nacional já conta com diversos regimes próprios de previdência, de sorte que a precaução e a prevenção devem ser exigidas dos gestores desses regimes, tendo em vista o considerável volume de informações e de experiências já acumulados pelo sistema previdenciário brasileiro e até por outros países. Postura que não foi constatada nos presentes trabalhos de fiscalização, pois, no considerável lapso temporal de 2010 a 2018, mais de duas centenas de milhões de recursos financeiros foram indevidamente gastos, sem que restassem evidenciadas medidas efetivas de apuração e de responsabilização.

Por outro lado, observa-se que os controles administrativos somente foram, efetivamente, acionados e aprimorados a partir da provocação deste Tribunal. Até então não se tem notícias de efetivos esforços de investigação das causas das falhas que vinham comprometendo as finanças previdenciárias estaduais, de maneira que restou por demais alargado o espaço de oportunidades para os desvios.

A persistir as irregularidades descortinadas nestes autos, a previdência estadual não será capaz de cumprir suas promessas de segurança e proteção social aos seus segurados e seus dependentes, já que a sustentabilidade do sistema estará comprometida e as estimativas atuariais não passarão de documentos que se preenchem para manter uma aparência de regularidade previdenciária.

Outro tópico que merece atenção neste momento é a aplicação do disposto no § 4º do art. 75 da Lei n. 5.251/1985 (Estatuto dos Policiais Militares do Estado do Pará) que garante a manutenção o pagamento da remuneração do militar falecido aos seus dependentes até a efetiva concessão do benefício de pensão.

Embora o propósito altruísta da norma seja evidente e razoável, tendo em vista os riscos peculiares da carreira militar, a incidência desse preceito deve ser observada com ponderações, ante a possibilidade de uso indevido desse direito, de maneira que é mister a adoção de medida para monitoramento dos dependentes dos militares ativos para a devida exclusão do cadastro daqueles que perderem a condição de dependência.

De outro lado, observa-se que é salutar a utilização de medidas para induzir a agilização dos requerimentos da pensão pelos dependentes (por exemplo, a suspensão do pagamento condicionada ao requerimento da pensão, após comunicação dos dependentes cadastrados), agregando-se a essa providência a aceleração dos processos de concessão dos benefícios.

Com essas medidas, seriam evitadas irregularidades semelhantes à que foi constatada pela Secex, na qual foi identificado o óbito de militar inativa em 14.12.2012, a pensão requerida em 31.5.2016 (quase quatro anos após) e indeferida na data de 10.1.2017, com cancelamento dos pagamentos apenas em fevereiro de 2019 (mais de seis anos após o falecimento da instituidora da pensão), o que teria resultado em dano ao erário no importe de R$ 2.235.219,93 (dois milhões, duzentos e trinta e cinco mil, duzentos e dezenove mil e noventa e três centavos).

Em relação à incidência do teto constitucional remuneratório, como bem destacou a Secex, a matéria já se encontra pacificada desde 2015 por decisão do Supremo Tribunal Federal, de

[1] Disponível in: www.auditoria.cgu.gov.br. Acesso em 23.3.2021.

modo que devem ser reparadas as inobservâncias apontadas nesta fiscalização. E nessa perspectiva, é relevante considerar que não se está a tratar, nessa questão, do patamar mínimo de garantia do padrão de vida dos beneficiários, porém do limite máximo que se pode receber a título de remuneração, de modo que não se revela, em princípio, injusta agressão a repetição do que se auferiu além do teto.

Não obstante a evidência desse quadro de inconsistências na gestão, é de se considerar que o Sistema Previdenciário estadual é relativamente recente e vem passando por aprimoramentos estruturais e conjunturais e que, como visto, as vulnerabilidades que têm afetado a gestão dos benefícios transcendem a esfera estadual, de maneira que não se vislumbra, em princípio, a possibilidade de imposição direta de débito ao gestor ou mesmo a aplicação de penalidades, o que não afasta a adoção dessas medidas em outras fiscalizações, caso identificados comportamentos administrativos desconformes decorrentes de condutas individualizáveis, já que não se está firmando, nesta oportunidade, juízo definitivo acerca dos atos de gestão do Igeprev.

Entretanto, convém frisar que esse juízo de ponderação não reduz a importância de se buscar a reposição das cifras apuradas pela Unidade Técnica, o que deve ser implementado com prioridade e urgência pela atual gestão, de modo que a inação ou a morosidade, quanto à solução desse problema, poderá resultar na responsabilização solidária dos responsáveis, acompanhada da cominação de penalidades.

A propósito, como se infere das constatações acima declinadas, a maioria dos pagamentos supostamente indevidos evidenciados nos autos, não decorreram de interpretação equivocada de preceitos normativos por parte da Administração Pública – referencial que tem sido utilizado para eximir a repetição de indébitos de recursos públicos.

Em verdade, nota-se que os achados consignados no Relatório Técnico de lavra da Secex, poderiam, inclusive, servir de indícios de práticas criminosas, a exemplo da conduta tipificada no art. 171 do Decreto-Lei n. 2.848/1940 (Código Penal), de modo que é recomendável o envio de cópia da deliberação que será proferida neste julgamento ao Ministério Público do Estado do Pará – MPE/PA.

Quanto à estratégia processual para acompanhar as ações corretivas por parte do Igeprev, no intuito de induzir a agilização das providências para o saneamento das irregularidades e considerando a urgência dessa medida, com as vênias de estilo, constata-se que o meio mais apropriado é dar continuidade aos presentes trabalhos por meio de monitoramento próprio, fora, portanto, do processo de prestação de contas da Unidade Gestora, porquanto não se vislumbra qualquer prejuízo para os trabalhos de auditoria da contas, já que, como dito, não se está firmando juízo definitivo quanto aos atos de gestão.

Ademais, as medidas reparadoras deverão ser implementadas pela gestão em curso e nas subsequentes, de sorte que os resultados poderão ser examinados nas respectivas prestações de contas.

Contudo, esse procedimento não impede que as auditorias das contas levem em considerações as constatações havidas nestes autos, razão pela qual é de bom alvitre anexar cópia desta decisão aos processos de contas do Igeprev ainda não auditados por este Tribunal. Eis, as razões pelas quais se entende imprescindíveis e urgente a adoção das providências saneadoras pela Unidade Jurisdicionada.

Diante do exposto, proponho que este Egrégio Tribunal Pleno conheça da presente representação e, no mérito, a julgue procedente, para que sejam adotadas as seguintes providências:

1. Determinar ao Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Pará – Igeprev que:

1.1 apure e promova as devidas responsabilizações, com vistas à reparação do erário, em relação a todos os benefícios em que foram constadas irregularidades, em conformidade com o Relatório Técnico emitido pela Secex; providência que deverá ser comprovada perante este Tribunal nos seguintes prazos:

1.1.1 em 120 (cento e vinte) dias, contados da comunicação desta decisão, adote as providências administrativas para saneamento do dano ao erário (§ 3º do art. 149 do RITCE/PA);

1.1.2 em 180 (cento e oitenta) dias, contados da ciência desta decisão, a comprovação das demais medidas que se revelarem necessárias à reparação do dano apontado pela Secex, e, na hipótese de insucesso das providências administrativas, promova as medidas judiciais cabíveis com vistas ao ressarcimento do erário previdenciário, sob pena de responsabilização solidária e cominação de penalidades (§ 4º do art. 149 do RITCE/PA);

1.2 inclua nas providências e prazos do subitem anterior, a adoção das medidas necessárias e suficientes ao esclarecimento quanto à manutenção dos 1008 (mil e oito) benefícios de pensões que foram excluídos dos levantamentos realizados nestes autos, com as evidências das respectivas providências, que eventualmente se revelarem necessárias ao saneamento e possíveis irregularidades;

1.3 estabeleça controles para gerenciar e monitorar a recuperação dos créditos, com institucionalização de rotina administrativa de acompanhamento;

1.4 mantenha à disposição dos Órgãos de Controle os comprovantes documentais e demais evidências de todas as providências adotadas;

2. Recomendar ao Igeprev que:

2.1 na apuração de que trata o item anterior, estabeleça critérios de priorização, considerando as diversas faixas de materialidade de pagamento indevidos e a complexidade dos casos, pois, como evidenciado, a gestão de benefício passou por substancial evolução, o que pode impactar o quantitativo e a qualidade das informações em relação aos diversos benefícios apontados neste trabalho de fiscalização;

2.2 incremente os meios de pagamento dos benefícios com estratégias para o controle de suas extinções (por exemplo, prova de vida ou renovação de senhas periódicas), à semelhança da prática adotada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, conforme ilustra a Resolução INSS n. 699, de 30.8.2019;

2.3 acompanhe o desempenho dos critérios utilizados para cruzamento eletrônico de dados entre o seu sistema de controle eletrônico de pagamentos e o banco de dados federal de óbitos, a fim de testar sua eficácia, para evitar a suspensão indevida de benefícios ou o não cancelamento a tempo, quando devido;

2.4 promova a adesão, caso ainda não tenha sido efetivada, ao Sistema Nacional de Informações de Registro Civil – Sirc, regulamentado pelo Decreto Federal n. 9.929, de 22.7.2019, publicado no DOU de 23.7.2019, em conformidade com a Resolução n. 4, de 28.5.2019, publicada no DOU de 5.7.2019, de lavra do Comitê Gestor do Sistema Nacional de Registro Civil – CGSirc. Caso já tenha ocorrida a adesão, efetue as medidas que se fizerem necessárias, com vistas a propiciar a extração da máxima utilidade da sincronia dos sistemas, sobretudo para explorar a ampliação da base cadastral do Sirc, o que, certamente, irá favorecer o controle da extinção das pensões, que, em decorrência das recentes reformas legislativas, tiveram as hipóteses de extinção alargadas (por exemplo, a extinção das cotas e a redução do período de gozo para os cônjuges supérstites);

3. Determinar à Secretaria de Controle Externo que:

3.1 quando da análise das contas de gestão do Igeprev, atinentes ao exercício de 2019, em conformidade com a programação do Plano Anual de Fiscalização deste Tribunal, afira a eficácia dos cancelamentos dos benefícios nos quais foram identificadas irregularidades nesta fiscalização e, nas prestações de contas subsequentes, inclua no escopo das auditorias a checagem da eficácia dos controles de pagamentos dos benefícios previdenciários, sobretudo no tocante às ferramentas de gestão utilizadas para a extinção prestações em razão do óbito dos beneficiários (por exemplo, levantamento e testagem dos critérios utilizados para cruzamento de dados entre sistemas, meios de pagamentos dos benefícios, procedimentos alternativos de controle etc.);

3.2 examine, nas auditorias aludidas no item anterior, a conformidade das compensações entre as pensões e os benefícios pagos aos inativos, nos casos em que forem verificados pagamentos

de valores pós-óbito a título de prestações aos inativos, pois, como constatado pela Secex nestes autos, essa providência saneadora tem sido utilizada de forma insuficiente pelo Igeprev;

3.3 averigue a observância pelo Igeprev da incidência do teto remuneratório constitucional no pagamento dos benefícios previdenciários;

3.4 no exame das contas relativas ao exercício em que se finalizar o recenciamento previdenciário em curso, teste a eficácia da medida, principalmente para verificar se o recadastramento impediu a permanência de benefícios em desacordo com a legislação previdenciária estadual.

4. Determinar ao Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Pará que, no prazo de 60 (sessenta) dias, envie a este Tribunal plano de ação contendo cronograma adequado às medidas necessárias à implementação das determinações e recomendações acima, com o nome dos respectivos responsáveis.

5. Que seja determinado à Secretaria de Controle Externo – Secex que monitore o cumprimento das determinações e recomendações ora formuladas.

6. Proponho, finalmente, que seja dada ciência desta decisão à Assembleia Legislativa do Estado – Alepa, ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará – TJE/PA, ao Ministério Público do Estado do Pará – MPE/PA, à Auditoria Geral do Estado do Pará – AGE, à Procuradoria Geral do Estado do Pará – PGE/PA e ao Chefe do Poder Executivo Estadual.

7. Que seja juntada cópia desta decisão às prestações de contas do Igeprev ainda não auditadas por este tribunal.

Neste momento houve pedido de esclarecimentos formulado pela Conselheira ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES (Art. 184, §2º, do RITCE/PA).

Esclarecimentos apresentados pelo Conselheiro Substituto Relator JULIVAL SILVA ROCHA (Art. 184, §2º, do RITCE/PA):

Considerando as sugestões apresentadas pela Conselheira Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes, proponho que sejam incluídos no referido dispositivo os seguintes itens:

1.5 realize concurso público, com vistas ao preenchimento dos cargos vagos, sem prejuízo da observância das medidas preventivas em razão da pandemia da COVID-19.

2.5 realize, em prazo razoável, levantamento (estudo) acerca da efetiva necessidade de servidores (lotação ideal), para o desempenho das suas atribuições na gestão da previdência estadual; com a participação do Poder Executivo, da Procuradoria Geral do Estado e do Poder Legislativo, com vistas a promover alterações legislativas, para modernizar a carreira, de modo a torná-la atrativa a servidores capacitados, e em quantitativo suficiente para fazer frente ao passivo processual atual e estimados nos próximos anos, relativos às atribuições do IGEPREV.

8 Que seja autorizado ao Relator prorrogar, mediante as devidas justificativas, os prazos ora fixados.

_____

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, unanimemente, nos termos da proposta de decisão do relator, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei Complementar n.º 81, de 26 de abril de 2012, conhecer da representação formulada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ para, no mérito, julgá-la procedente, devendo ser adotadas as seguintes providências:

1. Determinar ao INSTITUTO DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ – Igeprev que:

1.1. apure e promova as devidas responsabilizações, com vistas à reparação do erário, em relação a todos os benefícios em que foram constadas irregularidades, em conformidade com o

Relatório Técnico emitido pela Secex; providência que deverá ser comprovada perante este Tribunal nos seguintes prazos:

1.1.1. em 120 (cento e vinte) dias, contados da comunicação desta decisão, adote as providências administrativas para saneamento do dano ao erário (§ 3º do art. 149 do RITCE/PA);

1.1.2. em 180 (cento e oitenta) dias, contados da ciência desta decisão, a comprovação das demais medidas que se revelarem necessárias à reparação do dano apontado pela Secex, e, na hipótese de insucesso das providências administrativas, promova as medidas judiciais cabíveis com vistas ao ressarcimento do erário previdenciário, sob pena de responsabilização solidária e cominação de penalidades (§ 4º do art. 149 do RITCE/PA);

1.2. inclua nas providências e prazos do subitem anterior, a adoção das medidas necessárias e suficientes ao esclarecimento quanto à manutenção dos 1008 (mil e oito) benefícios de pensões que foram excluídos dos levantamentos realizados nestes autos, com as evidências das respectivas providências, que eventualmente se revelarem necessárias ao saneamento e possíveis irregularidades;

1.3. estabeleça controles para gerenciar e monitorar a recuperação dos créditos, com institucionalização de rotina administrativa de acompanhamento;

1.4. mantenha à disposição dos Órgãos de Controle os comprovantes documentais e demais evidências de todas as providências adotadas;

1.5. realize concurso público, com vistas ao preenchimento dos cargos vagos, sem prejuízo da observância das medidas preventivas em razão da pandemia da COVID-19.

2. Recomendar ao INSTITUTO DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ que:

2.1. na apuração de que trata o item anterior, estabeleça critérios de priorização, considerando as diversas faixas de materialidade de pagamento indevidos e a complexidade dos casos, pois, como evidenciado, a gestão de benefício passou por substancial evolução, o que pode impactar o quantitativo e a qualidade das informações em relação aos diversos benefícios apontados neste trabalho de fiscalização;

2.2. incremente os meios de pagamento dos benefícios com estratégias para o controle de suas extinções (por exemplo, prova de vida ou renovação de senhas periódicas), à semelhança da prática adotada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, conforme ilustra a Resolução INSS n. 699, de 30.8.2019;

2.3. acompanhe o desempenho dos critérios utilizados para cruzamento eletrônico de dados entre o seu sistema de controle eletrônico de pagamentos e o banco de dados federal de óbitos, a fim de testar sua eficácia, para evitar a suspensão indevida de benefícios ou o não cancelamento a tempo, quando devido;

2.4. promova a adesão, caso ainda não tenha sido efetivada, ao Sistema Nacional de Informações de Registro Civil – Sirc, regulamentado pelo Decreto Federal n. 9.929, de 22.7.2019, publicado no DOU de 23.7.2019, em conformidade com a Resolução n. 4, de 28.5.2019, publicada no DOU de 5.7.2019, de lavra do Comitê Gestor do Sistema Nacional de Registro Civil – CGSirc. Caso já tenha ocorrida a adesão, efetue as medidas que se fizerem necessárias, com vistas a propiciar a extração da máxima utilidade da sincronia dos sistemas, sobretudo para explorar a ampliação da base cadastral do Sirc, o que, certamente, irá favorecer o controle da extinção das pensões, que, em decorrência das recentes reformas legislativas, tiveram as hipóteses de extinção alargadas (por exemplo, a extinção das cotas e a redução do período de gozo para os cônjuges supérstites);

2.5. realize, em prazo razoável, levantamento (estudo) acerca da efetiva necessidade de servidores (lotação ideal), para o desempenho das suas atribuições na gestão da previdência estadual; com a participação do Poder Executivo, da Procuradoria Geral do Estado e do Poder Legislativo, com vistas a promover alterações legislativas, para modernizar a carreira, de modo a torná-la atrativa a

servidores capacitados, e em quantitativo suficiente para fazer frente ao passivo processual atual e estimados nos próximos anos, relativos às atribuições do IGEPREV.

3. Determinar à SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO que:

3.1. quando da análise das contas de gestão do Igeprev, atinentes ao exercício de 2019, em conformidade com a programação do Plano Anual de Fiscalização deste Tribunal, afira a eficácia dos cancelamentos dos benefícios nos quais foram identificadas irregularidades nesta fiscalização e, nas prestações de contas subsequentes, inclua no escopo das auditorias a checagem da eficácia dos controles de pagamentos dos benefícios previdenciários, sobretudo no tocante às ferramentas de gestão utilizadas para a extinção prestações em razão do óbito dos beneficiários (por exemplo, levantamento e testagem dos critérios utilizados para cruzamento de dados entre sistemas, meios de pagamentos dos benefícios, procedimentos alternativos de controle etc.);

3.2. examine, nas auditorias aludidas no item anterior, a conformidade das compensações entre as pensões e os benefícios pagos aos inativos, nos casos em que forem verificados pagamentos de valores pós-óbito a título de prestações aos inativos, pois, como constatado pela Secex nestes autos, essa providência saneadora tem sido utilizada de forma insuficiente pelo Igeprev;

3.3. averigue a observância pelo Igeprev da incidência do teto remuneratório constitucional no pagamento dos benefícios previdenciários;

3.4. no exame das contas relativas ao exercício em que se finalizar o recenciamento previdenciário em curso, teste a eficácia da medida, principalmente para verificar se o recadastramento impediu a permanência de benefícios em desacordo com a legislação previdenciária estadual.

4. Determinar ao INSTITUTO DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ que, no prazo de 60 (sessenta) dias, envie a este Tribunal plano de ação contendo cronograma adequado às medidas necessárias à implementação das determinações e recomendações acima, com o nome dos respectivos responsáveis.

5. Determinar à SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO – Secex que monitore o cumprimento das determinações e recomendações ora formuladas.

6. Dar ciência desta decisão à Assembleia Legislativa do Estado – Alepa, ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará – TJE/PA, ao Ministério Público do Estado do Pará – MPE/PA, à Auditoria Geral do Estado do Pará – AGE, à Procuradoria Geral do Estado do Pará – PGE/PA e ao Chefe do Poder Executivo Estadual.

7. Determinar a juntada de cópia desta decisão às prestações de contas do Igeprev ainda não auditadas por este tribunal.

8. Autorizar ao Relator prorrogar, mediante as devidas justificativas, os prazos ora fixados.

Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Pará, em Sessão Ordinária Virtual, de 14 de abril de 2021.

MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA
Presidente

ODILON INÁCIO TEIXEIRA
Formalizador da Decisão

Presentes à sessão os Conselheiros: NELSON LUIZ TEIXEIRA CHAVES
CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JUNIOR
LUÍS DA CUNHA TEIXEIRA
ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES
FERNANDO DE CASTRO RIBEIRO

Procurador do Ministério Público de Contas: Felipe Rosa Cruz

RK/SGE-1953