

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 018.882/2024-2

Natureza: Auditoria

Unidades: Associação dos Notários e Registradores do Brasil; Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais; Conselho Nacional de Justiça; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Previdência Social; Ministério da Saúde; Ministério das Mulheres; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania; Operador Nacional do Registro Civil de Pessoas Naturais; Secretaria Executiva do Ministério da Saúde; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

Interessado: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: AUDITORIA. SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE REGISTRO CIVIL. AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DAS INFORMAÇÕES DE ÓBITOS DA BASE DE DADOS DO SISTEMA. FRAGILIDADES ESTRUTURAIS QUE COMPROMETEM A FIDEDIGNIDADE DOS DADOS E ACARRETAM PAGAMENTO INDEVIDO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E SOCIAIS A PESSOAS FALECIDAS. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, relatório de auditoria elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), o qual contou com a concordância das instâncias diretivas da unidade (peças 185-187):

“I. Introdução

2.1 Identificação simplificada do objeto

1. *Trata-se de auditoria operacional com elementos de conformidade na base de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), relativa às informações de óbitos. A fiscalização é decorrente de autorização do Ministro Jorge Oliveira prolatada no TC 018.533/2024-8 e seu objetivo é verificar a qualidade das informações de óbitos da base de dados do Sirc em relação à sua completude e fidedignidade dos dados, as causas e possíveis impactos da ausência de informações ou de informações com baixa qualidade.*

2.2 Antecedentes da auditoria

2. *O Sirc foi instituído em 2014 por meio do Decreto 8.270/2014, posteriormente substituído pelo Decreto 9.929/2019, com a finalidade de captar, processar, arquivar e disponibilizar dados relativos a registros de nascimento, casamento, óbito e natimorto, produzidos pelos cartórios de registro civil das pessoas naturais. Entre seus objetivos, estão apoiar e otimizar o planejamento e a gestão de políticas públicas que demandem o conhecimento e a utilização destes dados, além de contribuir para a erradicação do sub-registro no país.*

3. *Para que os objetivos do Sirc sejam alcançados, é necessário que seus dados representem com fidedignidade a realidade dos fatos registrados. No caso de óbitos, que estas ocorrências sejam registradas no sistema de forma tempestiva, com informações que permitam a correta identificação da pessoa natural, da data e do local de ocorrência. Com isso, essas informações viabilizam a identificação inequívoca da pessoa falecida, e podem, então, ser integradas a outros sistemas públicos para a adequada prestação de serviços ao cidadão, bem como à implementação de políticas públicas.*

4. *O compartilhamento dos dados do Sirc com órgãos e entidades da Administração Pública Federal,*

estadual, distrital e municipal está previsto no Decreto 9.929/2019. De acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), órgão responsável por autorizar o acesso dos órgãos ao Sirc, em 2024 havia 277 autorizações de acesso ao Sirc emitidas e 76 contratos assinados com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) para acessar os dados do Sirc (peça 101). Estes entes podem utilizar os dados para validar a concessão de benefícios e direitos, evitando fraudes, e para implementar a interrupção automática desses valores após o óbito dos beneficiários, ou mesmo para planejar e implementar políticas públicas baseadas em informações de natalidade e mortalidade.

5. No âmbito do TCU, por exemplo, estes dados são usados em fiscalizações de concessão de benefícios assistenciais, previdenciários, trabalhistas e de folhas de pagamento, como a Fiscalização Contínua de Benefícios, realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (Audbenefícios), e a Fiscalização Contínua de Folha de Pagamentos, realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), entre outras, no sentido de detectar pagamentos indevidamente realizados pela União a pessoas falecidas.

6. Antes da criação do Sirc, o controle dos óbitos registrados pelos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais era realizado por meio do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), criado em 2001. Apesar de ter sido um avanço na organização e sistematização dos registros de óbitos no tempo de sua implementação, o Sisobi apresentava problemas na fidedignidade das informações de óbitos e ausência de registros de óbitos, conforme exposto em auditorias realizadas pelo TCU durante a vigência desse sistema (Acórdãos 2349/2006-Plenário de relatoria do ministro Marcos Vinícios Vilaça, 668/2009-Plenário de relatoria do ministro Augusto Nardes, 2812/2009-Plenário de relatoria do ministro Augusto Nardes, 2351/2020-Plenário de relatoria do ministro Bruno Dantas e 663/2024-Plenário de relatoria do ministro Vital do Rêgo).

7. A substituição do Sisobi pelo Sirc, a partir do Decreto 8.270/2014 e disposições legais posteriores, apresentou um avanço na qualidade das informações fornecidas pelas serventias de registro civil de pessoas naturais. No entanto, apesar das inovações técnicas e legislativas, percebeu-se que informações relativas a óbitos anteriores a 2019 apresentavam ausências de registros ou problemas de qualidade. Esta situação, junto ao crescimento do número de órgãos que usam dados do Sirc, aliada à necessidade de qualidade e tempestividade de suas informações para a correta detecção de irregularidades e prestação de serviços ao cidadão, tornou oportuna a execução de nova verificação na qualidade destas informações.

2.3 Objetivo, escopo e questões de auditoria

8. O objetivo estabelecido foi avaliar a qualidade das informações de óbitos presentes no Sirc em relação a sua completude e possíveis impactos e causas da falta de informações nesta base de dados.

9. Para o desenvolvimento dos trabalhos, foram elaboradas oito questões de auditoria a serem investigadas:

1.1. Q.1 - Em que medida os dados de óbitos registrados no Sirc estão completos em relação ao total de óbitos registrados no país?

1.2. Q.2 - Em que medida os dados de óbitos são disponibilizados no Sirc de forma tempestiva em relação à ocorrência do óbito?

1.3. Q.3 - Em que medida os dados de óbitos registrados no Sirc possuem fidedignidade das informações em relação à identificação da pessoa falecida e da data de falecimento?

1.4. Q.4 - Em que medida as disposições legais sobre o envio de dados de óbitos para o Sirc são cumpridas pelos cartórios de registros de pessoas naturais?

1.5. Q.5 - Em que medida a fiscalização realizada pelos órgãos competentes sobre a atividade de envio de dados de óbitos ao Sirc por parte dos cartórios de registros de pessoas naturais, e a implementação de controles internos por parte dos órgãos competentes são suficientes para melhorar a qualidade e completude dos dados de óbitos do Sirc?

1.6. Q.6 - Em que medida os riscos e dificuldades operacionais por parte dos cartórios impedem o envio ao Sirc informações de óbitos completas, tempestivas, e de acordo com a qualidade exigida por lei?

1.7. Q.7 - Em que medida os problemas de qualidade ou incompletude das informações de óbitos do Sirc impactam os programas de benefícios assistenciais, trabalhistas e previdenciários, além do pagamento de vencimentos e aposentadorias da administração Pública?

1.8. Q.8 - Em que medida os problemas de qualidade ou incompletude das informações de óbitos do Sirc impactam a prestação de serviços públicos ao cidadão?

10. Este relatório está organizado em capítulos que apresentam uma breve visão geral do objeto, os cinco achados identificados, as conclusões e as propostas de encaminhamento. Os achados foram

estruturados de forma sintetizada e apresentam a situação encontrada, causas, efeitos, proposta de encaminhamento e os benefícios esperados. Nos elementos pós-textuais estão dispostos: a análise dos comentários dos gestores; o detalhamento da metodologia utilizada nesta auditoria; o índice de documentos; a matriz de achados; o glossário e as referências.

2.4 Critérios e suas fontes

11. Foram identificadas as principais normas que regem o registro civil no Brasil aplicáveis ao objeto de auditoria, sendo elas:

- 1.9. Lei 6.015/1973 – Lei de Registros Públicos;
- 1.10. Lei 8.212/1991 – Organização da Seguridade Social;
- 1.11. Lei 8.935/1994 – Lei dos Notários e Registradores;
- 1.12. Lei 11.977/2022 – arts. 37 a 41;
- 1.13. Lei 13.846/2019 – altera a Lei 8.212/1991;
- 1.14. Lei 14.382/2022 – Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp);
- 1.15. Lei 14.534/2023 – número do CPF como identificador único;
- 1.16. Decreto 8.270/2014;
- 1.17. Decreto 9.929/2019;
- 1.18. Instrução Normativa PRES/INSS 116/2021;
- 1.19. Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça – Portaria CN/CNJ 211/2009;
- 1.20. Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra) - Provimento CNJ 139, de 30 de agosto de 2023;
- 1.21. Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, 2020.

2.5 Métodos usados para coleta e análise dos dados

12. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30/6/2011). Ainda, proporcionou-se às entidades auditadas a chance de expressar suas observações sobre os achados, conclusões e recomendações preliminares, precedendo a finalização do relatório.

13. Durante a etapa de planejamento, foram conduzidas pesquisas na legislação e coleta de artigos e estudos relacionados ao tema. Também ocorreram entrevistas com o Instituto Nacional de Previdência Social (INSS), Comitê Gestor do Sirc (CGSirc), Associação dos Registradores das Pessoas Naturais do Brasil (Arpen/Brasil) e Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CN/CNJ) para a coleta de esclarecimentos e opiniões sobre o tema, além de reuniões com DataSUS e Operador Nacional do Registro Civil de Pessoas Naturais (ON-RCPN) para obtenção de dados. Foi desenvolvida matriz de planejamento que especifica as informações necessárias, fontes, métodos de coleta e análise de dados.

14. Com base nestas informações preliminares, definiu-se o período de 2016 a 7/2024 em que as questões operacionais e de conformidade seriam avaliadas, de forma a complementar trabalhos conexos, como o TC 004.002/2008-9, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, que analisou a qualidade das informações do Sisobi em 2008.

15. Para responder às questões de auditoria previstas na matriz de planejamento, recorreu-se a diversas técnicas de auditoria, incluindo análise documental, exame de registros e cruzamentos de dados. Utilizou-se intensivamente o tratamento de bases de dados no ambiente Labcontas, com uso das tecnologias Python e SQL Server.

2.6 Limitações inerentes à auditoria

16. Os dados do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) abrangem o período a partir do ano 2000. Em função disso, para verificação de completude do Sirc em relação ao disposto no art. 39 da Lei 11.977/2009, entre 1976 e 1999, foi necessário usar a base de dados da Central de Registro Civil (CRC), conforme explicado no item 3.1.2.2. deste relatório.

2. Visão geral do objeto

2.1. Origem

17. O Sirc foi instituído em 2014 por meio do Decreto 8.270/2014, posteriormente substituído pelo Decreto 9.929/2019, com a finalidade de captar, processar, arquivar e disponibilizar dados relativos a registros de nascimento, casamento, óbito e natimorto, produzidos pelos cartórios de registro civil das pessoas naturais. Os dois decretos têm fundamentação na Lei 11.977/2009 que, em seu art. 41, dispõe que os serviços de registros públicos disponibilizarão ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações de seus bancos de dados, conforme regulamento. Entre os objetivos do Sirc estão apoiar e otimizar o planejamento e a gestão de políticas públicas que demandem o conhecimento e a utilização destes dados, além de contribuir para a erradicação do sub-registro no país. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em comparação realizada entre bases de dados do Registro Civil e do Ministério da Saúde (MS), estima que, em 2022, a proporção de sub-registro de óbitos no país chegou a 3,65%, o equivalente a 57 mil óbitos naquele ano (peça 111). Anteriormente à criação do Sirc, a sistematização dos óbitos registrados pelas serventias de Registro Civil de Pessoas Naturais era realizada através do Sisobi, criado em 2001 por meio da Portaria 847/2001, do então Ministério da Previdência e Assistência Social.

2.2. Relevância

18. No âmbito privado, em diversas circunstâncias, os cidadãos necessitam dessas informações para a realização de atos civis como o sepultamento de mortos, o início de processo de inventário, o encerramento de contas bancárias de pessoas falecidas etc. Para diversas empresas como bancos, seguradoras e financeiras, essas informações também são cruciais para a execução de suas atividades e a prevenção de fraudes, prejuízos etc.

19. No que diz respeito ao poder público, diversos órgãos utilizam as informações do Sirc para a elaboração e a implementação de políticas públicas em diversas áreas tais como saúde, direitos humanos, previdência etc. nas três esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Além disso, a tempestiva identificação de óbitos impede o pagamento indevido de salários, aposentadorias, pensões e outros benefícios. Nessa área, a correta utilização das informações do Sirc tem o condão de evitar o pagamento indevido, e nem sempre recuperado, de milhões de reais todos os meses por todos os entes públicos.

2.3. Fluxo das informações de óbitos

20. Conforme demonstrado pela então Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) no relatório da fiscalização que analisou a qualidade das informações do Sisobi em 2008 (TC 004.002/2008-9, de relatoria do Ministro Augusto Nardes), o fluxo das informações de um óbito tem início na declaração do óbito. O art. 79 da Lei 6.015/1973, Lei dos Registros Públicos, estabelece as situações em que familiares, agentes públicos ou cidadãos são obrigados a declarar o óbito. O documento Declaração de Óbito (DO) contém informações de identificação do falecido, do local da ocorrência e das causas da morte. A emissão da DO é ato médico e, ocorrido um óbito, o médico tem a obrigação legal de constatá-lo e atestá-lo, em formulário próprio, com base na Lei 6.015/1973, na Resolução do Conselho Federal de Medicina (CFM) 1.779/2005 e na Portaria 116/2009 do MS.

21. As informações preenchidas nas DO são sistematizadas em um banco de dados centralizado denominado Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), regulado pela Portaria MS 116/2009, e sob gestão compartilhada entre a Secretaria de Vigilância em Saúde do MS (SVS/MS) e órgãos estaduais, municipais e distritais de saúde. As informações do SIM são, então, usadas para produção de estatísticas de mortalidade, fundamentais para a análise de situação de saúde, vigilância, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

22. Com a DO emitida, é realizado o assento de óbito, evento que corresponde ao registro do óbito, lavrado em Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais, o qual gera a Certidão de Óbito. Esta certidão é o documento jurídico emitido pelo oficial de registro do lugar do falecimento a partir dos dados do assento de óbito, que certifica para a sociedade o ocorrido. A certidão de óbito é também documento imprescindível para que se proceda ao sepultamento do falecido, de acordo com o art. 77 da Lei 6.015/1973.

23. A partir da lavratura do assento de óbito, o Titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas

Naturais remeterá essa informação ao INSS, em até um dia útil, pelo Sirc ou por outro meio que venha a substituí-lo, de acordo com o art. 68 da Lei 8.212/1991, Lei da Seguridade Social. O art. 68 está disposto no capítulo 'da modernização da Previdência Social' da Lei 8.212/1991, no intuito de manter atualizados os cadastros da Previdência Social e gerar tempestivamente os efeitos jurídicos, como início e cessação de direitos, a partir das ocorrências civis na vida da pessoa natural. O art. 69 dessa mesma lei estabelece que o INSS 'manterá programa permanente de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios por ele administrados, a fim de apurar irregularidades ou erros materiais'. Para tal finalidade, é relevante o uso dos dados de registro civil do Sirc. Já de acordo com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), o acesso a estes dados deve ser fornecido a toda a Administração Pública, tendo em vista a finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público (Lei 13.709/2018, art. 23, § 5º).

24. *Tendo em vista a existência dos dois cadastros de informações de óbitos ora mencionados (Sirc e SIM), bem como os procedimentos a eles relativos, tem-se que, em tese, a quantidade de pessoas falecidas registradas no sistema de registro civil deveria ser igual à quantidade de registros de mortalidade do sistema de saúde, considerados os mesmos períodos de ocorrência de óbitos. No entanto, em 2008, no escopo da fiscalização relativa ao TC 004.002/2008-9, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, o TCU encontrou uma diferença de 2.583.000 registros que constavam no SIM, mas não constavam no então Sisobi.*

2.4. Qualidade e abrangência das informações de óbitos

25. *A partir da publicação da Lei 13.846/2019, que fez alterações na Lei 8.212/1991, o art. 68 desta lei passou a dispor também acerca dos campos obrigatórios a serem informados ao INSS, como inscrição no CPF, sexo, data e local de nascimento do falecido, além de outras informações não obrigatórias caso estejam disponíveis, como número de registro da Carteira de Identidade.*

26. *Esta atualização legislativa, enquanto foi um avanço importante para a identificação do falecido pelo número de inscrição no CPF, especialmente com a sua adoção como número único de Registro de Identidade Civil a partir da Lei 14.534/2023, criou três grupos de registros de óbito com diferentes níveis de qualidade:*

26.1. *Grupo I: óbitos registrados no Sisobi, à época sem a obrigatoriedade do número do CPF, com datas de registro entre a criação do Sisobi em 2001 e sua substituição pelo Sirc em 2014;*

26.2. *Grupo II: óbitos registrados no Sirc, também sem a obrigatoriedade do número do CPF, com data de registro entre 2015 e a atualização do art. 68 da Lei 8.212/1991, ocorrida em junho de 2019; e*

26.3. *Grupo III: óbitos registrados no Sirc, com a obrigatoriedade do número do CPF, a partir de julho de 2019.*

27. *Enquanto os registros do Grupo I tiveram sua qualidade analisada em fiscalizações anteriores no TCU (Acórdãos 2349/2006-Plenário de relatoria do ministro Marcos Vinícios Vilaça, 668/2009-Plenário de relatoria do ministro Augusto Nardes, 2812/2009-Plenário de relatoria do ministro Augusto Nardes, 2351/2020-Plenário de relatoria do ministro Bruno Dantas e 663/2024-Plenário de relatoria do ministro Vital do Rêgo), os registros dos grupos II e III foram analisados na presente auditoria, englobando o Sirc e a quantificação do denominado 'legado', os registros de óbitos ocorridos a partir da vigência da Lei 6.015/1973 e ainda não inseridos no Sirc, o que não invalida os achados das auditorias anteriores, como a detecção de dificuldades na identificação da pessoa falecida no Sisobi.*

28. *Outra importante atualização da Lei 8.212/1991 em 2019 diz respeito ao prazo de envio das informações ao INSS pelos cartórios. Esse prazo havia sido regulado na Lei 8.870/1994, que previa o envio dos dados até o dia dez do mês seguinte ao do óbito. Após determinações do TCU no âmbito dos Acórdãos 2.812/2009-Plenário e 2.367/2013-Plenário, o INSS realizou, em 2018, auditoria própria sobre o cadastro de óbitos, já no âmbito do Sirc. Dentre as suas constatações, detectou-se que 'o prazo estabelecido para o envio dos registros civis impacta negativamente na concessão e manutenção de benefícios' (peça 112, p. 10). Posteriormente, tratativas entre o INSS e a Câmara dos Deputados resultaram na atualização deste prazo que passou a ser, regra geral, de um dia útil após o óbito.*

29. *Vale ressaltar que o novo prazo de envio das informações de óbitos se refere a óbitos ocorridos após a vigência da Lei 13.846/2019, que alterou a Lei 8.212/1991. Dessa forma, os grupos II e III também se diferenciam em relação ao prazo de envio: enquanto os registros do grupo II podiam ser enviados até o dia 10 do mês posterior ao fato do óbito, os registros do grupo III devem ser enviados em até um dia útil após o registro do óbito no cartório.*

30. *Além dos grupos I, II e III mencionados anteriormente, há outro conjunto de registros de*

óbitos relevantes no contexto do Sirc: o grupo de registros de óbitos pendentes de cadastro no Sisobi antes da criação do Sirc, denominado passivo ou legado. Estes registros são óbitos que, ainda que tivessem sido registrados nos cartórios, não chegaram a ser cadastrados no Sisobi. Sobre esses registros, a Lei 11.977/2009, que realizou alterações na Lei dos Registros Públicos (Lei 6.015/1973), estabeleceu em seu art. 39, que ‘os atos registrais praticados a partir da vigência da Lei 6.015/1973, serão inseridos no sistema de registro eletrônico no prazo de até 5 (cinco) anos a contar da publicação desta Lei’. Assim, ainda no âmbito do Sisobi, os registros de óbitos ocorridos a partir de 1976, ano em que a Lei 6.015/1973 entrou em vigor, deveriam ter sido registrados no Sisobi até a data de 7/7/2014, por força do art. 39.

31. Por ocasião da criação do Sirc, o Decreto 8.270/2014 e, posteriormente, o Decreto 9.929/2019 normatizaram o art. 39 de forma semelhante, dando ao Comitê Gestor do Sirc (CGSirc) a atribuição de regular a forma do registro desses óbitos: ‘os atos registrais referentes a nascimentos, casamentos, óbitos e natimortos praticados a partir da vigência da Lei 6.015/1973, ainda não constantes no Sirc, serão inseridos no Sistema na forma disposta pelo CGSirc, observado o disposto no art. 39 da Lei 11.977, de 2009’ (Decreto 9.929/2019, art. 8º, § 3º). No entanto, tal regulamentação pelo Comitê Gestor do Sirc não ocorreu até o momento desta fiscalização.

2.5. Atores participantes

32. Vários atores se conectam à atividade de envio dos dados de óbitos ao Sirc: os próprios cartórios de registro civil de pessoas naturais, o CGSirc com seus órgãos participantes, os órgãos de justiça que fiscalizam a função notarial e os órgãos consumidores dessas informações. As atribuições dos cartórios foram explicadas nos parágrafos anteriores, em consonância com a lei dos registros públicos e o Decreto 9.929/2019.

33. O CGSirc, órgão colegiado responsável por elaborar diretrizes para o funcionamento, a gestão e a disseminação do Sirc e por monitorar o uso dos dados do sistema foi instituído no decreto de criação do sistema. O Decreto 9.929/2019, em seu art. 4º, estabelece que o CGSirc é composto por representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Economia; Ministério da Cidadania; Ministério da Saúde; Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos; Instituto Nacional do Seguro Social; e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Com a reforma ministerial ocorrida no início de 2023 pela Lei 14.600/2023, alguns destes órgãos sofreram alterações, o que deixou a redação do decreto defasada. Além dos membros fixos, o decreto também dispõe que participam do CGSirc, mediante convite de seu coordenador, mas sem direito a voto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e duas entidades de representação nacional dos registradores civis de pessoas naturais, que atualmente são a Associação dos Registradores das Pessoas Naturais do Brasil (Arpen/Brasil) e a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/BR).

34. O decreto ainda prescreve que a coordenação do CGSirc deve ser exercida, anualmente e de forma alternada, pelo Ministério da Economia e pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, na forma disposta no seu Regimento Interno. O Regimento Interno do CGSirc, por sua vez, foi publicado na Portaria Conjunta 253/2015 do então Ministério da Previdência Social e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Nele consta que a coordenação do Comitê Gestor deve ser exercida de forma alternada pelos representantes do Ministério da Previdência Social e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, o que também mostra a defasagem de sua redação. Com essas considerações, atualmente o CGSirc é coordenado pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC), papel assumido desde 2023.

35. O desenvolvimento, operacionalização e manutenção do Sirc cabe ao INSS, observadas as diretrizes e as deliberações do CGSirc, de acordo com o art. 4º, § 11, do Decreto 9.929/2019. Além disso, as despesas com o desenvolvimento, a manutenção, a operação e demais atividades de tecnologia da informação do Sirc são custeadas por meio de recursos consignados no orçamento do INSS (art. 11). Essa atribuição é atualmente executada junto à Dataprev, em função da sua expertise no gerenciamento do Sisobi.

36. Indiretamente, surgem outros atores envolvidos no envio de informações de óbitos ao Sirc. Isto porque, conforme regulado pela Resolução CGSirc 1/2015, os cartórios podem fazer estes envios através de digitação **on-line** pelo sistema Sirc Web ou através de sistemas próprios gerando arquivos que são carregados no sistema, ou ainda através de uma Centralizadora de Envios de Registros (CER). Essa questão ganha relevância quando o cartório utiliza uma CER para encaminhar os arquivos, como o envio de dados a partir da Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC), mantida pelo Operador

Nacional do Registro Civil de Pessoas Naturais (ON-RCPN).

37. *A CRC foi instituída pelo Provimento 38/2014 da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CN/CNJ). Entre seus objetivos, estão implantar um sistema de localização de registro e solicitação de certidões e interligar os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, permitindo o intercâmbio de documentos eletrônicos e informações de registro civil. Assim como o Sirc, a instituição da CRC também foi fundamentada nos arts. 37 e 41 da Lei 11.977/2009, que dispõem sobre a instituição do sistema de registro eletrônico. Com a publicação da Lei 14.382/2022, o sistema de registro eletrônico mencionado nos arts. 37 e 41 da Lei 11.977/2009 passou a ser denominado Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp) A Lei 14.382/2022 dispõe especificamente sobre o Serp e instituiu, em seu art. 7º, que cabe à CN/CNJ disciplinar o disposto nos arts. 37 a 41 e 45 da Lei 11.977/2009. Assim, a regulamentação do art. 41 da Lei 11.977/2009 deixou de ser feita exclusivamente pelo poder Executivo através do Decreto 9.929/2019, e passou a ser de competência de ambos os poderes, em seus respectivos âmbitos:*

37.1. *à CN/CNJ cabe disciplinar o disposto no art. 41 da Lei 11.977/2009 sobre como os serviços de registros públicos disponibilizarão ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo federal, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados (art. 7º, X, da Lei 14.382/2022); e*

37.2. *ao Poder Executivo cabe regulamentar como esses dados serão recepcionados, no âmbito do Poder Executivo, para posterior uso, de acordo com as necessidades das políticas públicas sobre estes dados (art. 23, § 5º da Lei 13.709/2018 - LGPD e art. 3º, § 1º, II e XII, do Decreto 9.929/ 2019).*

38. *O então Provimento 38 atribuiu a organização da CRC à Arpen/Brasil (art. 2º) e estabeleceu que a CRC não substituiria o Sirc (art. 1º parágrafo único), mas ainda assim regulou aspectos da CRC similares ao Sirc, como o uso de padrões e prazos então usados neste sistema e prevendo uma funcionalidade para repasse das informações da CRC para o Sirc (art. 6º). O Provimento 38 foi substituído posteriormente pelo Provimento 46/2015, que foi então absorvido pelo Código Nacional de Normas da CN/CNJ - Foro Extrajudicial (Provimento 149 de 30/08/2023), atualmente em vigor. Com as atualizações normativas, a CRC passou a ser organizada e mantida por um novo ente criado para essa finalidade, o ON-RCPN, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos. Assim, a operacionalização da CRC passou da Arpen/Brasil para o ON-RCPN em janeiro de 2024. Dentre os objetivos da CRC, passou a constar a operacionalização do Serp no âmbito do Registro Civil de Pessoas Naturais em atendimento aos arts. 37 e 41 da Lei 11.977/2009, ou seja, a CRC passou a ser parte integrante do Serp.*

39. *Resta evidenciado que o Poder Executivo e o Poder Judiciário regularam em diferentes normas e sistemas o art. 41 da Lei 11.977/2009 para que os serviços de registros públicos pudessem disponibilizar seus dados aos respectivos poderes. Dessa forma, a CRC passou a ser a terceira base de dados com informações de registros de óbitos no Brasil, além do Sirc e do SIM. Neste contexto, é relevante destacar as diferenças entre o Sirc e a CRC:*

39.1. *De acordo com o art. 1º do Decreto 9.929/2019, o Sirc tem a finalidade de captar, processar, arquivar e disponibilizar dados relativos a registros de nascimento, de casamento, de óbito e de natimorto produzidos pelos cartórios de registro civil das pessoas naturais, em base de dados própria (Parágrafo Único). Já de acordo com o art. 2º, os objetivos do Sirc são:*

*I - apoiar e otimizar o planejamento e a gestão de **políticas públicas que demandarem o conhecimento e a utilização dos dados** a que se refere o art. 1º.*

*II - promover o aperfeiçoamento da troca de dados **entre os cartórios de registro civil de pessoas naturais e o Poder Executivo federal;***

*III - promover a interoperabilidade entre os sistemas dos cartórios de registro civil de pessoas naturais e **os cadastros mantidos pelo Poder Executivo federal;** e*

IV - padronizar os procedimentos para envio de dados pelos cartórios de registro civil de pessoas naturais ao Poder Executivo federal.

39.2. *Os objetivos da Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais, de acordo com o art. 229 do Provimento 149, são:*

*I — **interligar os oficiais de registro civil das pessoas naturais**, permitindo o intercâmbio de documentos eletrônicos e o tráfego de informações e dados;*

*II — **aprimorar tecnologias para viabilizar os serviços de registro civil das pessoas naturais em meio eletrônico;***

*III — **implantar, em âmbito nacional, sistema de localização de registros** e solicitação de certidões;*

*IV — **possibilitar o acesso direto de órgãos do Poder Público, mediante ofício ou requisição eletrônica***

direcionada ao Oficial competente, às informações do registro civil das pessoas naturais; e
V — possibilitar a interligação com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), mediante prévia autorização deste, a fim de obter os dados e documentos referentes a atos da vida civil de brasileiros ocorridos no exterior, bem como possibilitar às repartições consulares do Brasil a participação no sistema de localização de registros e solicitação de certidões do registro civil das pessoas naturais.

Parágrafo único. Os oficiais de registro civil das pessoas naturais, pessoalmente, ou por meio das Centrais de Informações do Registro Civil (CRC), devem fornecer meios tecnológicos para o acesso das informações exclusivamente estatísticas à Administração Pública Direta, sendo-lhes vedado o envio e repasse de dados de forma genérica, que não justifiquem seu fim, devendo respeitar-se o princípio e a garantia previstos no inciso X do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

39.3. *Nota-se que, enquanto os objetivos do Sirc são voltados para o uso dos dados de registro civil para políticas públicas pelo Poder Executivo, bem como a interoperabilidade entre o Poder Executivo e as serventias para obtenção desses dados, os objetivos da CRC são voltados para o funcionamento do sistema de localização de registros e a interconexão entre as Serventias de registro civil das pessoas naturais, além de possibilitar o acesso de órgãos públicos às informações de registro civil das pessoas naturais. Dessa forma, o Sirc não é uma mera cópia dos dados da CRC, mas sim um repositório que tem estes dados como base, que podem e devem ser enriquecidos, melhorados e corrigidos – nota-se a atividade de ‘processar’ os dados no art. 1º do Decreto 9.929/2019 – no intuito de servir para a execução políticas públicas, como por exemplo, apoiar a atividade de revisão de benefícios administrados pelo INSS, conforme disposto no art. 69 da Lei 8.212/1991, sobre o programa permanente de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios administrados pelo INSS, a fim de apurar irregularidades ou erros materiais. Além do Poder Executivo Federal, órgãos de controle, como as Controladorias e os Tribunais de Contas, bem como os poderes executivos de estados, municípios e do Distrito Federal têm, no Sirc, uma fonte imprescindível para controle e gestão de políticas públicas.*

39.4. *Outro dispositivo que corrobora a diferença entre as bases é que o legislador instituiu, no art. 229, parágrafo único, do Provimento 149, que é vedado aos oficiais de registro civil das pessoas naturais o envio e repasse de dados de forma genérica, que não justifiquem seu fim. Assim, o repasse destas informações ao Sirc não deve ser de todas as informações constantes da CRC indiscriminadamente, mas deve ser suficiente para identificar univocamente a pessoa natural, bem como a natureza e a data do ato civil, seja nascimento, casamento, óbito e natimorte, para que as informações possam ser usadas para gerar os efeitos jurídicos correspondentes.*

2.6. Fiscalização do envio das informações ao Sirc

40. *A fiscalização da atividade notarial é realizada pelo Poder Judiciário, decorrente de atribuição constitucional (arts. 103-B, § 4º, III, e 236, § 1º), e regulamentada na lei dos Notários e Registradores (Lei 8.935/1994), que dispõe em seu art. 37 que ‘a fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos’. Além disso, a Lei 11.977/2009, também prevê a penalização aos cartórios em caso de descumprimento do art. 41, com base nas infrações constantes do art. 32 da Lei dos cartórios (Lei 8.935/1994).*

41. *Neste contexto, é a CN/CNJ quem exerce a fiscalização sobre a atividade cartorária, com disposições no Código Nacional de Normas da CN/CNJ - Foro Extrajudicial (Provimento 149 de 30/8/2023). Especificamente em relação ao Sirc, a CN/CNJ expediu a Recomendação 40, de 2/7/2019, recomendando às serventias extrajudiciais de registro de pessoas naturais ‘a observância do prazo de 1 (um) dia útil estabelecido pela Lei 13.846/2019, 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.’ (art. 1º). Também é objeto da Recomendação 40 a fiscalização desta atividade, ao instituir que ‘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 pessoas naturais.’ (art. 3º). Portanto, cabe às Corregedorias dos Tribunais de Justiça estaduais e do Distrito Federal realizarem a fiscalização dos cartórios quanto aos prazos e ao fornecimento integral das informações de registro ao Sirc.*

42. *Além da fiscalização exercida pelo Poder Judiciário, também o art. 68, § 5º, da Lei 8.212/1991 estabelece hipóteses de penalização administrativa aos cartórios que descumprirem as obrigações previstas*

no artigo: ‘O descumprimento de qualquer obrigação imposta neste artigo e o fornecimento de informação inexata sujeitarão o Titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais, além de outras penalidades previstas, à penalidade prevista no art. 92 desta Lei e à ação regressiva proposta pelo INSS, em razão dos danos sofridos’.

43. O § 5º da Lei 8.212/1991 foi então regulado pela Instrução Normativa PRES/INSS 116, de 5/5/2021, que disciplina o procedimento relativo à apuração de descumprimento de qualquer obrigação imposta pelo art. 68 da Lei 8.212/1991, assim como o fornecimento de informação inexata pelos Titulares de Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais, para fins de aplicação de multa e propositura de ação regressiva. A Instrução Normativa estabelece que o não cumprimento do art. 68 ou envio incorreto das informações de registro ao Sirc acarretará penalidades, incluindo multas que podem ser agravadas por fatores como dolo, fraude, reincidência ou obstrução de fiscalização. Além disso, as unidades do INSS restam responsáveis pela apuração das infrações, aplicação das multas, e suporte para ações regressivas.

2.7. Visão geral dos dados analisados

44. Para a execução das verificações realizadas sobre os dados do Sirc foram utilizadas as seguintes bases de dados:

44.1. Relação de termos de óbito do Sirc, até 3/2025. A base de dados do Sirc compreende a relação de nascimentos, casamentos e óbitos enviados ao Sirc pelas serventias de registro civil do país. Para a presente fiscalização foram analisados somente os óbitos, compreendidos nos livros 4 e 7 (óbitos e trasladados do exterior, respectivamente). Os dados do Sirc são internalizados no ambiente Labcontas do TCU a partir do acesso autorizado pelo CGSirc, com atualização diária.

44.2. Relação de DO do SIM, de gestão da Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente, com informações entre 1º/1/2000 e 31/07/2024, solicitada ao MS por meio do ofício de requisição 000.621/2024 – AudPessoal (peça 19);

44.3. Relação de Termos de óbitos cadastrados na CRC, de gestão do ON-RCPN, com informações entre 1976 e 2024, solicitada ao Conselho Nacional de Justiça por meio do ofício de requisição 000.020/2025 – AudPessoal (peça 108);

44.4. Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal do Brasil (CPF), internalizado no ambiente Labcontas do TCU, com carga diária; e

44.5. Relação de óbitos Sisobi, internalizada pelo TCU, com informações de registros entre 2001 e 1/2022.



Gráfico 1 - óbitos registrados anualmente no Sirc, até julho de 2024. Fonte: elaboração própria.

3. Completude da base de dados do Sirc

45. O primeiro aspecto a ser analisado sobre os dados do Sirc foi a completude da base, em relação aos registros de óbitos. Todos os dados de registros de óbitos do Brasil devem constar do Sirc, por força dos arts. 39 e 41 da lei 11.977/2009, regulamentados no Decreto 9.929/2019, de onde destaca-se:

Art. 8º Os dados atualizados relativos aos registros de nascimento, de casamento, de óbito e de natimorto serão disponibilizados no Sirc eletronicamente na forma disposta no art. 39 e no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e no art. 68 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

46. Assim, devem estar presentes no Sirc: dados de óbitos posteriores à criação do Serp, por força do art. 41 da Lei 11.977/2009; de óbitos anteriores à criação do Serp e a partir da vigência da Lei no

6.015/1973, conforme o art. 39, **caput**, da mesma lei; e, também, os atos praticados e os documentos arquivados anteriormente à vigência da Lei 6.015/1973, de acordo com o art. 39, parágrafo único.

3.1. Achado 1 – O Sirc não apresenta a totalidade de óbitos do país

3.1.1. Contextualização

47. O SIM é o sistema desenvolvido pelo MS para coletar dados sobre mortalidade no país e que permite a construção de indicadores e análises epidemiológicas para contribuir com a eficiência da gestão em saúde. Os dados são coletados de forma descentralizada, sob a coordenação de cada secretaria estadual e municipal de saúde. No nível federal, a gestão do sistema está a cargo da SVS/MS.

48. O documento básico e essencial à coleta de dados da mortalidade no Brasil é a DO, o que, por sua vez, alimenta o SIM. As DOs são preenchidas nas unidades notificantes do óbito e recolhidas, regularmente, pelas secretarias municipais de saúde. Nos órgãos municipais, as DOs são digitadas, processadas, criticadas e consolidadas no SIM local. Em seguida, os dados informados pelos municípios sobre mortalidade no nível local são transferidos à base de dados do nível estadual, que os agrega e os envia ao nível federal. Tais transferências são realizadas pela internet e ocorrem, simultaneamente, nas três esferas de governo.

49. Após ser confeccionada, a DO deve ser enviada aos Cartórios de Registro Civil para liberação do sepultamento, bem como para a tomada de todas as medidas legais em relação à morte. Os cartórios, por sua vez, quando recebem solicitação para emissão da Certidão de Óbito, devem registrar no Sirc o número da DO, tornando possível a verificação cruzada com o SIM.

50. A obrigatoriedade de inclusão dos óbitos no Sirc está determinada no art. 68 da Lei 8.212/1991, o qual diz que o Titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais deve remeter ao INSS, em até 1 (um) dia útil, pelo Sistema Nacional de Informações de Registro Civil ou por outro meio que venha a substituí-lo, a relação dos nascimentos, dos natimortos, dos casamentos, dos óbitos, das averbações, das anotações e das retificações registradas na serventia.

51. Ademais, o comando é reforçado pelo Decreto 9.929/2019, art. 8º: ‘Os dados atualizados relativos aos registros de nascimento, de casamento, de óbito e de natimorto serão disponibilizados no Sirc eletronicamente na forma disposta no art. 39 e no art. 41 da Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, e no art. 68 da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991’.

3.1.2. Situação encontrada

52. A fim de verificar a completude dos registros de óbitos que devem estar no Sirc, abarcados tanto pelo art. 8º do Decreto 9.929/2019, quanto pelo art. 39 da Lei 11.977/2009, é necessário avaliar as informações de óbitos sob duas perspectivas: atos registrais praticados desde o decreto de criação do Sirc em 2016, e o chamado ‘legado’, que são atos registrais praticados a partir da vigência da Lei 6.015/1973, e que deveriam ter sido cadastrados até 2014 no sistema de registro eletrônico então operante – o Sisobi, por força do dispositivo legal. Dessa forma, a análise aqui apresentada se refere a estas duas perspectivas: dos registros atuais e do legado.

3.1.2.1. Análise dos Registros Atuais

53. A comparação entre as bases de dados do Sirc e do SIM para os anos de 2016 a 2024 resultou em uma divergência de 344.273 registros de óbito ausentes no Sirc, o que representa 2,7% do total de registros do SIM no período pesquisado. Os detalhes da metodologia utilizada para o cruzamento dos dados encontram-se no Apêndice A.

54. Para os registros em que não foi possível a localização direta nas duas bases pelo número da DO, foram utilizados outros dois critérios para encontrar registros semelhantes. Dessa forma, para a realização do cruzamento de informações entre o Sirc e o SIM, seguiu-se o esquema abaixo:

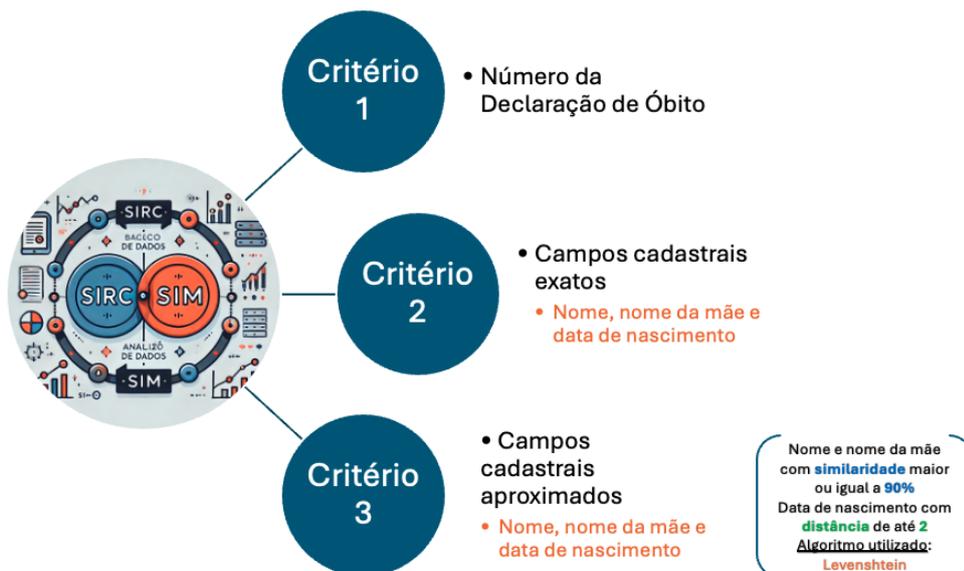


Figura 1 – Critérios adotados no cruzamento entre o Sirc e o SIM para identificação de óbitos nas duas bases. Fonte: elaboração própria.

55. Após a execução de cada critério, os registros encontrados eram removidos da base para a aplicação dos critérios seguintes, de modo a evitar duplicidade. No final, foram separados os registros do SIM que estavam sem correspondência no Sirc, tomando por início o ano de 2016, período no qual passou a ser obrigatório o uso do Sirc por parte dos cartórios.

56. Optou-se pela utilização de parâmetros mais rigorosos com o intuito de conferir máxima correspondência entre óbitos do SIM e do Sirc, reduzindo falsos negativos sem produzir muitos falsos positivos. Quaisquer similaridades entre nomes que ficassem abaixo de 90%, por exemplo, não foram levadas em consideração para fins do resultado. Para os dados do Sirc, foram considerados somente os registros mais recentes de cada matrícula e que constavam dos livros relativos a óbitos.

57. Os registros restantes do SIM passaram por um procedimento de enriquecimento para obtenção dos CPFs correspondentes a partir dos dados da Receita Federal, visto que essa informação não é incluída no SIM. Isto é, usando-se campos como nome, data de nascimento, nome da mãe, etc., o algoritmo buscou identificar, na base da Receita Federal, o CPF correspondente ao falecido. Essa informação possibilitou a remoção de mais registros, de forma que restaram os registros efetivamente sem cadastro no Sirc. A tabela abaixo apresenta o resultado:

Ano	Registros SIRC	Registros do SIM	Filtro principal (critérios 1, 2 e 3)	Filtro Adicional	Registros do SIM sem correspondência no Sirc
2016	1.287.983	1.340.452	1.137.480	144.210	58.762 (4,4%)
2017	1.284.878	1.343.740	1.269.176	33.669	40.895 (3,0%)
2018	1.292.187	1.347.911	1.285.956	26.196	35.759 (2,7%)
2019	1.331.546	1.379.375	1.328.633	19.389	31.353 (2,3%)
2020	1.530.133	1.586.135	1.521.825	23.551	40.759 (2,6%)
2021	1.805.517	1.862.385	1.799.172	23.525	39.688 (2,1%)
2022	1.513.921	1.572.111	1.515.904	19.810	36.397 (2,3%)
2023	1.432.410	1.465.342	1.410.552	20.035	34.755 (2,4%)
2024	845.026	897.586	827.604	44.077	25.905 (2,9%)
Total	12.323.601	12.795.037	12.096.302	354.462	344.273 (2,7%)

Tabela 1 - Resultado do cruzamento de dados entre SIM e Sirc. Fonte: elaboração própria.

58. De acordo com os dados apresentados, existem 344.273 registros do SIM para os quais não foi possível localizar os seus correspondentes no Sirc a partir do uso dos critérios mencionados anteriormente, o que corresponde a 2,7% do total de registros do SIM no período pesquisado.

59. Após o resultado mais elevado encontrado em 2016 (4,4%), que pode ser explicado em parte pelo fato de ter sido o primeiro ano em que o envio de dados ao Sirc passou a ser obrigatório, verifica-se uma progressão decrescente nos registros sem correspondência ao longo dos anos seguintes, estabilizando-se entre 2% e 3%.

60. No geral, a diferença nos registros entre as bases é explicada por três motivos:

60.1. O primeiro já foi mencionado anteriormente e decorre da possibilidade de problemas nos cruzamentos de dados realizados. Além das limitações dos próprios critérios adotados, outra situação que pode impactar é a falta do preenchimento adequado da informação do número da declaração de óbito no Sirc, o que prejudica o correto batimento entre as bases de dados e aumenta a probabilidade de falsos positivos. No período analisado – 2016 a 2024 –, existem 292.938 registros do Sirc com essa informação em branco.

60.2. O segundo está associado com a ocorrência de sub-registros, ou seja, ausência de registro dos óbitos pelos cartórios. Em reunião realizada com gestores do INSS na data de 11/12/2024, foi relatado que, principalmente em municípios pequenos, haveria casos em que as famílias dos falecidos não se dirigiam aos cartórios para obtenção das certidões de óbito por motivos logísticos e, de alguma maneira, ainda conseguiam fazer os sepultamentos (peça 117).

60.3. O terceiro seria ocasionado pelos próprios cartórios, que podem estar deixando de incluir no Sirc todos os óbitos registrados nas serventias, seja por dificuldades tecnológicas ou operacionais. Essas dificuldades foram relatadas para a equipe de auditoria pelo representante da Arpen/BRASIL em reunião realizada na data de 11/11/2024, especialmente em cartórios localizados em municípios distantes de centros urbanos (peça 119).

61. De toda forma, uma maior integração entre as bases de dados dos dois sistemas poderia auxiliar na identificação periódica de casos como os verificados nesta fiscalização, de modo a possibilitar a adoção de ações tempestivas visando ao resguardo do erário. Nesse sentido, o CGSirc publicou a recente Resolução CGSirc 10, de 23 de outubro de 2024, instituindo o Subcomitê Técnico Temporário de Interoperabilidade do Sinasc e do SIM com o Sirc, que terá como competência estruturar e monitorar o compartilhamento dos dados e a interoperabilidade dos sistemas mencionados.

62. Tal medida é importante pois a situação encontrada pode ocasionar alto impacto financeiro para a União, seja no pagamento de benefícios previdenciários ou de aposentadorias e pensões para pessoas que faleceram posteriormente, mas que, por falta da informação no sistema, não houve a interrupção devida.

63. No caso dos benefícios previdenciários, o risco é mitigado por controles adicionais adotados pelo INSS, que verifica, para cessar pagamentos indevidos, além do Sirc, também o SIM e a base de dados da Receita Federal. Todavia, ainda subsiste o risco residual, motivado por eventuais atrasos na recepção de dados do SIM por parte do INSS.

64. Em relação aos pagamentos indevidos da folha de pessoal da União, o risco é maior, considerando a descentralização do processo de trabalho em cada órgão e entidade federal. Portanto, controles adicionais precisam ser adotados pelas organizações, como o reforço à prova de vida.

3.1.2.2. Análise do Legado

65. A parte dos dados de registros de óbito conhecida como legado compreende os registros de óbito abarcados pelo art. 39 da Lei 11.977/2009, que institui que ‘Os atos registrais praticados a partir da vigência da Lei 6.015/1973, serão inseridos no sistema de registro eletrônico, no prazo de até 5 (cinco) anos a contar da publicação desta Lei’. Essa parte do cadastro de óbitos é relevante, por abranger cerca de 24 milhões de registros, quase a metade de registros de óbitos existentes.

66. O Decreto 9.929/2019, ao normatizar o artigo legal, instituiu em seu art. 8º, § 3º:

Os atos registrais referentes a nascimentos, casamentos, óbitos e natimortos praticados a partir da vigência da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, ainda não constantes Sirc, serão inseridos no Sistema na forma disposta pelo CGSirc, observado o disposto no art. 39 da Lei nº 11.977, de 2009.

67. Ocorre que, até o momento, o CGSirc não regulamentou a forma de inserção desses registros, e, neste vácuo regulatório, os cartórios não cumpriram o disposto no art. 39 da Lei 11.977/2009. A Resolução CGSirc 1/2015, apesar de regular a forma de envio de dados de óbitos ao Sirc, não faz menção ao cadastro dos registros do legado, mas se embasa no art. 8º do Decreto 8.270/2014, posteriormente substituído pelo

Decreto 9.929/2019. O manual do Sirc para serventias também faz menção a este vácuo regulatório, na seção ‘Cartórios – seção Infrações da Serventia’:

(...) Entretanto, o § 3º do artigo 8º do Decreto nº 9.929/2019 menciona que os atos registrares referentes a nascimentos, casamentos, óbitos e natimortos praticados a partir da vigência da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, ainda não constantes Sirc, serão inseridos no Sistema na forma disposta pelo CGSirc. Assim que for regulamentado pelo Comitê Gestor, as serventias deverão encaminhar todos os registros desde a Lei nº 6.015/1973.

68. O CGSirc informou, no ofício nº 301/2024/AECI/MDHC (peça 37, p. 7) que realiza ações, desde 2021, para publicar alteração do Decreto 9.929/2019 estipulando o prazo de um ano para cadastro do legado. Em entrevista no âmbito da fiscalização, a Arpen/BRASIL, entidade representante dos cartórios, informou que falta de previsão clara para o envio de dados legados em massa ao Sirc. A análise das alterações propostas no Decreto 9.929/2019 está detalhada no item 0 deste relatório.

69. A análise realizada sobre estes dados no âmbito desta fiscalização buscou determinar o quanto deste legado não está cadastrado no Sirc, a fim de mensurar a completude da base de óbitos e seus possíveis impactos. Os dados, que compreendem atos registrares de óbitos praticados entre 1/1976 (data de vigência da Lei 6.015/1973) e 12/2015 (mês anterior ao início do funcionamento do Sirc), foram divididos em duas partes: i) dos atos registrares praticados entre 1/1976 e 12/1999 e ii) dos atos registrares praticados entre 1/2000 e 12/2015. Essa divisão deu-se pela disponibilidade dos dados do SIM e da CRC que servem como parâmetros de comparação com o Sirc.

70. Na primeira parte, os dados dos atos registrares de óbitos, praticados entre 1/1976 e 12/1999 no Sirc, foram comparados com a base de dados da CRC, de posse dos cartórios de registro Civil e geridos pela ON-RCPN. Nesse período, o Sirc, juntamente com os dados do Sisobi, também armazenados no Sirc, possuem 2.604.234 registros de óbitos. No mesmo período, a base da CRC possui 11.819.946 registros, dos quais 1.170.959 (10%) foram encontrados no Sirc e Sisobi. Assim, em relação a este período, identificou-se que falta o envio ao Sirc de 10,6 milhões de registros de óbitos, que estão presentes no cadastro da CRC, conforme gráfico abaixo.

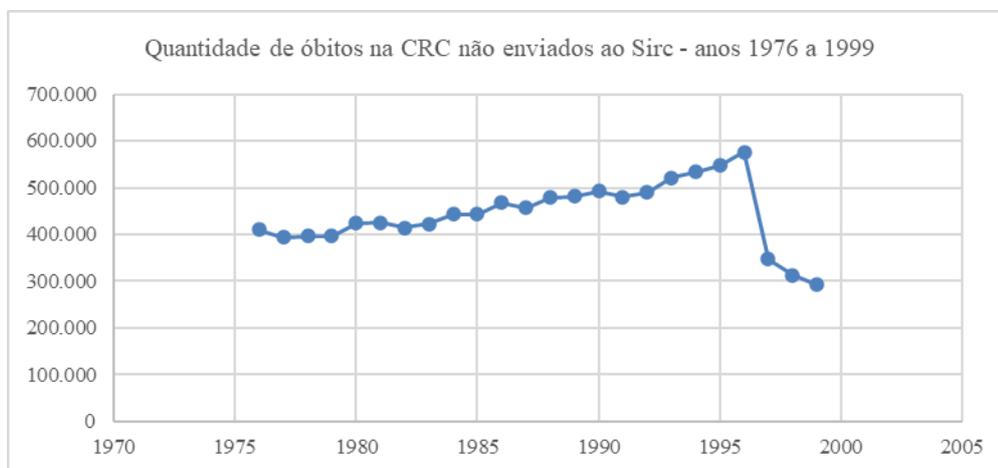


Gráfico 2 - Quantidade de óbitos na CRC não enviados ao Sirc - anos 1976 a 1999. Fonte: elaboração própria.

71. Na segunda parte, os dados dos atos registrares de óbitos, praticados entre 1/2000 e 12/2015 no Sirc, foram comparados com a base de dados do SIM, de gestão do MS. Também foi realizado processo de comparação entre os de dados de óbitos do SIM e os dados de óbitos no Sirc e Sisobi, conforme detalhado no Apêndice A. Foram detectadas 2.063.966 declarações de óbito no SIM que estão ausentes do Sirc, de acordo com a Tabela 2, abaixo. Verificou-se também que destes 2,1 milhões de óbitos registrados no SIM e ausentes no Sirc, ao menos 42% estão presentes na base da CRC, o que indica que parte deste legado pode ser preenchido por informações da CRC.

72. Nota-se também um percentual de registros ausentes até oito vezes maior do que os dados da Tabela 1, que apresentou os registros de óbitos a partir de 2016 faltantes. Ainda que no período entre 1/2000 e 12/2015 houvesse o Sisobi para registro eletrônico das informações de óbitos, a legislação e acompanhamento pelas instâncias de controle amadureceram com o advento do Sirc.

<i>Ano</i>	<i>Registros SIRC</i>	<i>Registros do SIM</i>	<i>Filtro Principal</i>	<i>Filtro Adicional</i>	<i>Registros do SIM sem correspondência de óbito</i>
2000	703.468	399.791	264.371	37.587	97.833 (24,5%)
2001	760.882	998.663	722.668	100.689	175.306 (17,6%)
2002	824.786	982.148	743.352	105.780	133.016 (13,5%)
2003	838.904	1.039.253	748.965	145.796	144.492 (13,9%)
2004	865.606	1.060.294	755.398	161.506	143.390 (13,5%)
2005	857.857	1.006.827	714.275	159.724	132.828(13,2%)
2006	887.203	1.065.525	787.787	149.855	127.883(12,0%)
2007	905.324	1.079.989	791.210	158.190	130.589(12,1%)
2008	932.543	1.109.374	830.334	156.035	123.005(11,1%)
2009	961.655	1.135.609	850.551	159.855	125.203(11,0%)
2010	988.565	1.168.283	872.247	170.481	125.555(10,7%)
2011	1.024.827	1.202.505	903.520	173.617	125.368(10,4%)
2012	1.035.899	1.213.395	919.205	174.456	119.734(9,9%)
2013	1.070.660	1.242.860	947.767	178.239	116.854(9,4%)
2014	1.119.536	1.259.562	956.157	181.517	121.888(9,7%)
2015	1.284.289	1.297.570	1.005.244	171.328	120.998(9,3%)
Total	15.062.004	17.261.687	12.813.061	2.384.660	2.063.966(12,0%)

Tabela 2: Resultado do cruzamento de dados entre SIM e Sirc/Sisobi no período do Legado, entre 2000 e 2015. Fonte: Elaboração própria

3.1.3. Objeto

73. Registros de óbito contidos nas bases de dados do Sirc e do SIM.

3.1.4. Critérios

74. Art. 68, caput, § 1º e § 5º da Lei 8.212/1991.

75. Art. 8º do Decreto 9.929/2019.

76. Arts. 39 e 41 da Lei 11.977/2009.

77. Art. 298 da Lei 6.015/1973.

78. Resolução CGSirc nº 1/2015.

3.1.5. Evidências

79. Registros do SIM sem correspondência no Sirc obtidos a partir da metodologia detalhada no Apêndice A.

3.1.6. Causas

80. São possíveis causas da situação encontrada:

80.1. As famílias dos falecidos não vão ao cartório para solicitar emissão de certidão de óbito, gerando um sub-registro;

80.2. os cartórios não incluem no Sirc as informações de todas as certidões de óbito emitidas;

80.3. inexistência de estruturas de governança dos dados de registro civil (Achado 5);

80.4. falta de regulamentação, pelo CGSirc da forma de envio dos registros praticados a partir da vigência da Lei 6.015/1973, ainda não constantes Sirc, conforme art. 8º, § 3º, do Decreto nº 9.929/2019.

3.1.7. Efeitos

81. Como efeito potencial da situação encontrada, identificam-se os pagamentos indevidos de benefícios previdenciários, na folha de pessoal da União, estados e municípios e nos Regimes de Previdência Próprios (RPPS) dos estados, que deveriam ser cessados com a ocorrência de óbitos. Das 344.273 declarações de óbitos do SIM que não constam no Sirc, 241.381 foram identificadas com o número do CPF, sendo possível realizar cruzamentos com as bases de dados de benefícios previdenciários, sociais,

e folhas de pagamento para verificar se foram feitos pagamentos posteriores à data de óbito informada no SIM. Assim, foram detectados pagamentos que totalizam R\$ 2,7 bilhões por falta de envio de dados de óbitos ao Sirc, entre 2016 e 2024.

82. Desse total, somente os pagamentos de benefícios previdenciários representam R\$ 2.479.668.724,64 (91%), feitos a 136.911 titulares falecidos (na última competência avaliada, em 2/2025, foram R\$ 21.253.072,12 em pagamentos a 11.026 titulares que constam como falecidos no SIM). Também foram identificados valores pagos em folhas de pagamento da Administração Pública Federal a 1.109 servidores, aposentados ou pensionistas com indícios de falecimento no SIM, que somam R\$ 212.877.489,55 (na competência de 2/2025 foram realizados pagamentos a 650 pessoas, que totalizam R\$ 3.586.093,77). Já em relação ao Bolsa Família, foram identificados pagamentos a 6.251 pessoas identificadas com indícios de falecimento no SIM, entre 2021 e 2025, que somam R\$31.381.610,00. Continuam sendo pagos, de acordo com a última competência em 2/2025 o montante de R\$ 580.200,00 mensalmente a 971 pessoas.

83. Em relação ao legado, foi avaliada a parte do passivo de óbitos ocorridos entre 2000 e 2015 e até o momento não cadastrados no Sirc. Das 2.063.966 DO no SIM que não constam no Sirc, 655.904 pessoas com indicio de falecimento foram identificadas com o número do CPF, sendo possível realizar cruzamentos com as bases de dados de benefícios previdenciários e sociais e folhas de pagamento para verificar se foram feitos pagamentos posteriores à data de óbito informada no SIM. Das 655.904 pessoas identificadas com o CPF, foi detectado que 68.108 receberam benefícios previdenciários após a data do óbito, entre 2016 e 2024, que somam R\$ 751.198.501,69. Somente na última competência analisada, em 2/2025, 1.194 beneficiários falecidos receberam um total de R\$ 2.224.265,16. Também, 539 servidores, aposentados ou pensionistas, receberam, após o óbito, o total de R\$ 222.356.743,88. Somente em 2/2025, 345 servidores ou pensionistas receberam a soma de R\$ 1.719.934,54. Em relação ao Bolsa Família, foram identificados pagamentos a 487 pessoas com indícios de falecimento no SIM, entre 2021 e 2025, que somam R\$ 3.062.557,00. Continuam sendo pagos, de acordo com a última competência em 2/2025 o montante de R\$ 90.050,00 a 151 pessoas com indícios de falecimento, mensalmente.

3.1.8. Conclusão

84. Foram identificados 13,1 milhões de registros de óbitos faltantes no Sirc, compreendendo 12,7 milhões no legado (item 3.1.2.2) e 344 mil após a criação do Sirc (item 3.1.2.1). Tal situação gerou potencialmente, até o momento, impactos financeiros na ordem de R\$ 2,7 bilhões para a União (§ 81). É o caso, por exemplo, do pagamento de benefícios previdenciários, aposentadorias e pensões a indivíduos que já faleceram, mas cuja informação de óbito não foi devidamente registrada no sistema, resultando na continuidade indevida desses pagamentos.

85. Já em relação ao legado, tem-se que o vácuo regulamentar versando sobre o encaminhamento destes dados ao Sirc (§ 67) prejudica de forma significativa a completude da base, com potenciais impactos financeiros na ordem de quase R\$ 1 bilhão entre 2016 e 2024 (§ 83). O uso dos dados de óbitos da CRC apresenta-se como uma forma para sanar essa ausência de dados, sem desnecessária sobrecarga das serventias. A forma e os impactos dessa solução são explicitados no item 0 deste relatório.

86. De todo o exposto, conclui-se que uma maior integração entre o Sirc, o SIM e a CRC tem o condão de minimizar os possíveis efeitos verificados e evitar problemas futuros. Ações estruturantes por parte do CGSirc, a exemplo da instituição de subcomitê para tratar da estruturação e monitoramento do compartilhamento de dados e da interoperabilidade entre os sistemas, tem o potencial de contribuir de maneira significativa para a melhoria da situação encontrada.

87. Considerando as competências do CGSirc definidas no art. 3º, § 1º, do Decreto 9.929/2019, especialmente aquelas voltadas ao estabelecimento de procedimentos para controle, aprimoramento e interoperabilidade do Sirc com outros sistemas e à realização de estudos e pesquisas voltados para a melhoria do Sirc, foram formuladas as propostas de encaminhamento abaixo discriminadas.

3.1.9. Proposta de encaminhamento

88. Diante do exposto, propõe-se:

88.1. com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, **determinar** ao Comitê Gestor do Sirc que, no prazo de 150 dias, adote as providências necessárias ao exato cumprimento do Decreto 9.929/2019, art. 8º, § 3º, definindo a forma de envio dos atos registrares referentes a nascimentos, casamentos, óbitos e natimortos praticados a partir da vigência da Lei 6.015/1973, ainda não constantes Sirc, observado o disposto no art. 39 da Lei 11.977/2009;

88.2. com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inc. II, do Regimento Interno

do TCU, em atendimento ao disposto na Lei 11.977/2009, art. 39, c/c a Lei 13.709/2018, art. 23, § 5º, e Decreto 9.929/2019, art. 3º, § 1º, XII, e art. 8º, § 3º, **determinar** ao Comitê Gestor do Sirc que, juntamente com a Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça e o Instituto Nacional do Seguro Social, no prazo de 150 dias, adote medidas para que os dados relativos a óbitos a partir da vigência da Lei 6.015/1973, ainda não constantes Sirc, e constantes da CRC, sejam integrados ao Sirc, na forma estabelecida pelo CGSirc, de acordo com o Decreto 9.929/2019, art. 8º, § 3º;

88.3. com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, c/c o Decreto 9.929/2019, art. 3º, § 1º, I, e art. 4º, § 11, **recomendar** ao Comitê Gestor do Sirc, que, juntamente ao INSS, à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério da Saúde, adote medidas para implementar procedimentos de verificação contínua de consistência da integralidade dos dados do Sirc com cruzamento de informações entre o Sirc e as bases de dados do SIM, do CPF e da CRC, a fim de identificar registros de óbitos ausentes;

89. Ademais, propõe-se **encaminhar** ao Comitê Gestor do Sirc, ao INSS e à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, respeitado o disposto na Lei 13.709/2018, art. 23, a lista de registros do SIM sem correspondência no Sirc, relativa aos anos de 2000 a 2024, para a adoção das providências que entenderem cabíveis.

4. **Qualidade da base de dados do Sirc**

90. Para que o Sirc cumpra o objetivo de promover a interoperabilidade entre os sistemas dos cartórios de registro civil de pessoas naturais e os cadastros mantidos pelo Poder Executivo federal (Decreto 9.929/2019, art. 2º, III), é necessário que seus dados representem com fidedignidade os fatos registrados, com informações suficientes que permitam a correta identificação da pessoa natural e a data do fato. Com isso, essas informações permitem a identificação inequívoca da pessoa falecida e podem, então, produzir os efeitos jurídicos correspondentes, tais como a concessão ou o cancelamento de aposentadorias, pensões, benefícios assistenciais, previdenciários e trabalhistas.

91. Neste sentido, a presente fiscalização realizou análise de qualidade das informações constantes do Sirc sob três perspectivas:

91.1. **Completude:** o grau em que os valores estão presentes em um conjunto de dados e se, ainda que existentes, representam um valor válido no contexto em que se apresentam. Por exemplo, um CPF preenchido com zeros apenas para não deixar o dado vazio ainda representa uma incompletude em face da obrigatoriedade legal de seu preenchimento. No contexto da avaliação da qualidade das informações, cada registro individual é analisado de acordo com o grau de preenchimento dos campos previstos, enquanto na avaliação de completude da base – objeto do achado 1 – é analisado o grau de inclusão da totalidade de termos de óbito no Sirc;

91.2. **Consistência:** representa o fato de que duas informações, quando comparadas, não conflitam entre si. Por exemplo, o registro de óbito de uma pessoa cadastrado no Sirc deve se tratar da mesma pessoa cujo registro de óbito também está cadastrado no SIM e na CRC, bem como ser relativa à mesma pessoa física cadastrada na RFB;

91.3. **Acurácia:** o grau que os dados refletem com precisão o objeto ou evento do mundo real que está sendo descrito. O registro de óbito de uma pessoa deve representar que efetivamente aquela pessoa natural faleceu na data que o registro mostra.

4.1. **Achado 2 – Qualidade deficiente das informações de identificação da pessoa falecida e da data do óbito**

4.1.1. **Contextualização**

92. Após a atualização normativa em face da Lei 13.846/2019, o Sirc passou a ter obrigatoriedade de preenchimento de algumas informações de acordo com o tipo de registro (óbito, natimorto, nascimento ou casamento), conforme art. 68 da Lei 8.212/1991, sendo que o § 3º detalha a obrigatoriedade de preenchimento dos registros do tipo 'óbito':

§ 3º Para os registros de casamento e de óbito, constarão das informações, obrigatoriamente, a inscrição no CPF, o sexo, a data e o local de nascimento do registrado, bem como, acaso disponíveis, os seguintes dados:

I - Número do cadastro perante o Programa de Integração Social (PIS) ou o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep);

II - Número de Identificação do Trabalhador (NIT);

III - Número de benefício previdenciário ou assistencial, se a pessoa falecida for titular de qualquer benefício pago pelo INSS;

IV - Número de registro da Carteira de Identidade e respectivo órgão emissor;

V - Número do título de eleitor;

VI - Número e série da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

93. As informações constantes do § 3º (a inscrição no CPF, o sexo, a data e o local de nascimento do registrado) são dados mínimos para a identificação da pessoa natural junto aos cadastros de pessoas físicas do Governo Federal. A Instrução Normativa PRES/INSS 128/2022 acrescentou o nome da pessoa falecida ao rol de informações obrigatórias. Já os dados dos incisos I a VI são informações que, quando disponíveis, são de preenchimento obrigatório e auxiliam na localização de eventuais benefícios pagos pelo INSS para efeitos de cessação ou concessão de novos benefícios.

94. O Sirc permite ainda o cadastro de dados que não constam da obrigatoriedade do art. 68, mas que são informações relevantes para a identificação da pessoa natural, especialmente em casos em que, no momento do registro do assento de óbito, não foi possível preencher o número de inscrição no CPF ou de outro documento de identificação. Como exemplo, pode-se mencionar: dados de domicílio e residência da pessoa falecida, data de óbito, número da DO, dados de filiação, número de Carteira Nacional de Habilitação, Registro Nacional de Estrangeiro e número do Passaporte. Estas informações podem ser cruzadas com outras bases de dados do Governo Federal para auxiliar na identificação da pessoa falecida.

O número da DO, por exemplo, é essencial para se avaliar a consistência dos registros do Sirc com o SIM. Dessa forma, é relevante analisar também a qualidade destes campos, ainda que não sejam de preenchimento obrigatório.

4.1.2. Situação encontrada

95. Verificando-se os dados do Sirc entre 1/2016 e 7/2024, e cruzando-os com as bases do SIM, da CRC e do CPF da RFB, foi detectado que 20% dos registros de óbitos do Sirc (2,48 milhões de registros) possuem informações ausentes, enquanto outros 4,3 milhões de registros possuem inconsistências entre o Sirc e as bases citadas, o que totaliza 34,9% dos dados do Sirc com possíveis deficiências de informação, conforme a tabela abaixo. O detalhamento das deficiências e dos cruzamentos realizados são apresentados nos parágrafos que seguem.

Tabela 3 – Total de informações faltantes ou inconsistentes nos registros de óbitos do Sirc – período de

Informação	Registros com a informação ausente ou inválida	% do total de registros	Registros com a informação inconsistente	% do total de registros	Total de registros Ausentes + inconsistentes	% do total de registros
CPF	1.297.109	10,4%	355.878	2,9%	1.652.987	13,3%
Nome do falecido	22.896	0,2%	199.910	1,6%	222.806	1,8%
Sexo	17.027	0,1%	54.767	0,4%	71.794	0,6%
Data de nascimento	103.093	0,8%	598.563	4,8%	701.656	5,6%
Local de nascimento	1.003.646	8,1%	-	-	1.003.646	8,1%
Nome da mãe	207.522	1,7%	804.378	6,5%	1.011.900	8,1%
Número da DO	369.529	3,0%	20.365	0,2%	389.894	3,1%
Matrícula	0	0,0%	25.352	0,2%	25.352	0,2%
Data do óbito	34.454	0,3%	84.444	0,7%	118.898	1,0%
Qualquer das informações	2.488.278	20,0%	1.855.420	14,9%	4.343.698	34,9%

01/2016 a 07/2024. Fonte: elaboração própria.

4.1.2.1. Número do CPF

96. A principal informação para identificação da pessoa falecida é o número de inscrição do CPF, da Receita Federal, obrigatório no Sirc somente a partir de 18/6/2019, por advento da Lei 13.846/2019. O Gráfico 3 abaixo mostra a evolução da inclusão do CPF nos registros de óbito desde a criação do Sirc em 2016. É possível observar o efeito da Lei 13.846/2019 com o número de registros de óbito sem CPF caindo de 32% ao ano em 2016 para menos de 4% ao ano a partir de 2020 e 1,4% em 2024.

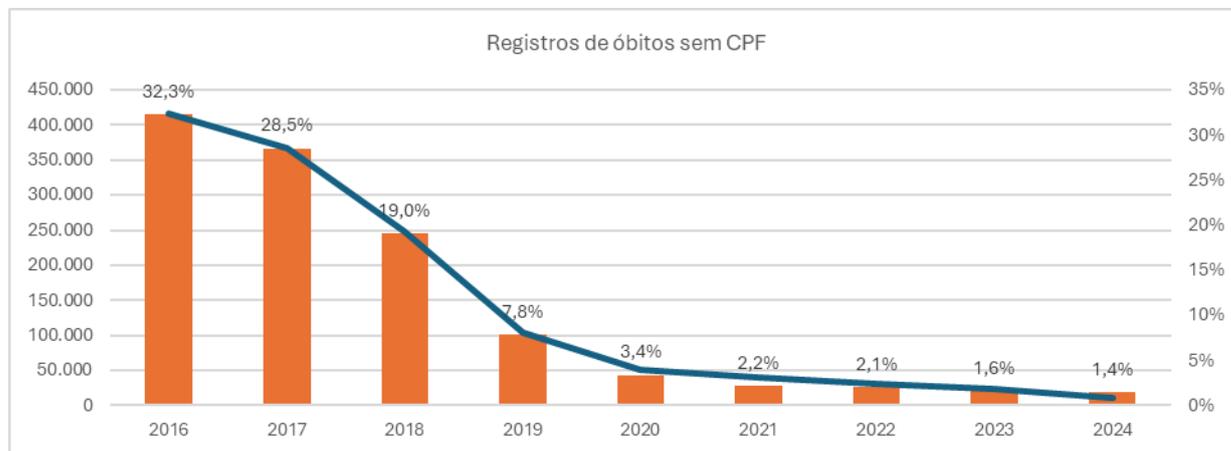


Gráfico 3 - Registros de óbito sem informação de CPF por ano. Fonte: elaboração própria

97. A despeito da melhoria na qualidade cadastral do CPF, a ausência desta informação nos cadastros resultou em um acúmulo de 1,3 milhão de registros de pessoas falecidas sem CPF, como apontado no Gráfico 4 abaixo, ou 10,6% do total de registros de óbitos no período. Dos registros sem CPF, somente 16% contam com ao menos um dos documentos não obrigatórios aceitos pelo Sirc, como número do RG, do NIT ou da CNH. Os outros 84% (1,1 milhão registros) não possuem nenhum documento adicional, o que faz com que a identificação da pessoa falecida dependa exclusivamente do nome, do sexo, da data e do local de nascimento fornecidos, únicas informações obrigatórias além do CPF, o que pode resultar em inconsistências na correta identificação para fins de cancelamento de benefícios ou outros pagamentos legais, aumentando o risco de fraudes.

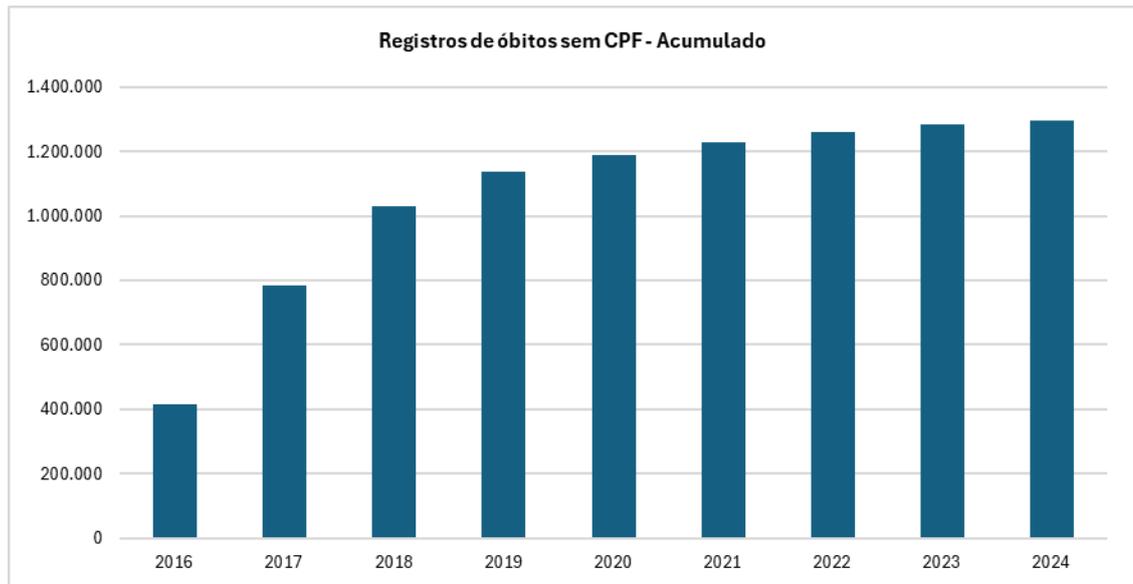


Gráfico 4 - Registros de óbito sem informação de CPF por ano - acumulado. Fonte: elaboração própria

98. A despeito disso, a legislação não aponta soluções para resolver a situação dos registros sem CPF cadastrados anteriormente à Lei 13.846/2019, pois a obrigatoriedade abrange somente cadastros posteriores à publicação da lei. Desta forma, a correspondência dos dados informados no óbito com um CPF válido exige mecanismos mais elaborados.

99. Nesse sentido, o TCU, a fim de identificar pessoas falecidas cadastradas sem o número do CPF, realiza procedimento contínuo de qualificação nos dados do Sirc, fazendo cruzamentos com outros dados disponíveis no registro de óbito com dados da Receita Federal, conforme detalhado na peça 128. Com isso, 742.665 registros, ou 57% dos registros de óbitos sem CPF, foram qualificados e relacionados ao CPF na base da RFB, estando essas informações disponíveis para os trabalhos de controle externo do Tribunal. Essa qualificação não existe nativamente no Sirc, mas resulta em informações que poderiam estar à disposição dos órgãos da administração que utilizam o Sirc em seus próprios procedimentos de controle, contribuindo para a identificação da pessoa falecida, sem que os dados originais fornecidos pelos cartórios precisassem ser modificados.

4.1.2.2. Informações de identificação obrigatórias

100. Além do CPF, os dados de nome, sexo data e local de nascimento são informações essenciais para a identificação da pessoa falecida, e de preenchimento obrigatório, por força do art. 68 da Lei 8.212/1991. Considerados somente a obrigação legal a partir de 7/2019, foram encontrados 536.996 registros de óbitos com ao menos um destes campos sem preenchimento. Já em relação ao nome da pessoa falecida, a fiscalização identificou 22.896 registros de óbito sem essa informação. Este número é consistente com o número de pessoas falecidas não identificadas do SIM, apresentado em publicação do Boletim Epidemiológico do MS 11, Volume 54, de junho/2023, que tratou do perfil epidemiológico dos óbitos de pessoas não identificadas no Brasil.

101. A informação do local de nascimento chama atenção na Tabela 3, visto que este dado não é informado ou é desconhecido em 8,1% dos registros de óbito (1.003.646 registros). Em 2024, ainda que este número tenha diminuído, 4% dos registros de óbito ainda não possuem esta informação, proporção ainda elevada em comparação com as outras informações de preenchimento obrigatório. Também, não foi possível

validar a consistência dessa informação com o uso de outras bases de dados, como RFB ou SIM, visto que estas não contêm este dado.

4.1.2.3. Outras Informações relevantes

102. Além dos dados de preenchimento obrigatório, há informações que são relevantes para a posterior avaliação de consistência e acurácia das informações de identificação da pessoa falecida informadas no Sirc, pois habilitam a realização de cruzamentos de dados entre o Sirc e outras fontes de informação de pessoas naturais, como o Cadastro de Pessoa Física da Receita Federal (CPF), o cadastro do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) e a Central de Informações de Registro Civil (CRC). Estes dados são: nome da mãe, número da Declaração de Óbito (DO), data de óbito e os dados que compõem a matrícula do registro de óbito: Código Nacional da Serventia (CNS) e os números do livro, da folha e do termo, e é relevante avaliar a completude destas informações.

103. O Guia Sirc para Serventias destaca a importância do preenchimento das informações de filiação (pai e mãe da pessoa falecida), especialmente nos casos em que o CPF da pessoa falecida não foi cadastrado, ainda que os dados de filiação não sejam de preenchimento obrigatório na Lei 8.212/1991. Segundo o guia:

É extremamente importante o registro das informações das Filiações e respectivos sexos, pois o nome da mãe (Filiação do Sexo Feminino) é um dos principais dados utilizados para a cessação de benefícios pelos sistemas do INSS. A ausência de informação deste dado, impedirá eventual cessação de benefícios, e a Serventia estará, inadvertidamente, colaborando para a possibilidade de futuros recebimentos indevidos. (Guia Sirc para Serventias 2021 – peça 113, pag. 139).

104. No entanto, 207.522 falecidos (1,7% do total) foram cadastrados sem o nome da mãe ou com o nome da mãe inválido, dos quais mais de um terço (74.038 registros) aparentam mero erro de preenchimento do campo 'Sexo', que identifica se o nome preenchido se refere à mãe ou ao pai.

105. Em relação ao número da DO, que vincula o assento de óbito no Sirc ao registro da certidão de óbito no SIM, foi detectado que 369.529 termos de óbito foram cadastrados no Sirc sem a informação do número da DO ou com um formato inválido em seu preenchimento. Outros 107.048 termos foram cadastrados com um número válido, mas que não encontra correspondência na base do SIM, dificultando a verificação da real existência do óbito declarado através do SIM. Essa falta de correspondência entre as bases pode ocorrer por inconsistências tanto no Sirc quanto no SIM, conforme apontado em entrevista com o INSS, que afirmou que os registros de óbito são cadastrados no SIM com até meses de intervalo após o óbito (peça 117). De fato, dos registros do Sirc sem correspondência no SIM, 86.683 (81%) indicam erros ou ausência de dados nos registros do SIM recebidos pelo TCU para a fiscalização. O detalhamento sobre a correspondência dos dados da pessoa falecida entre os registros do Sirc e do SIM está exposto no Achado 1.

106. No Sirc, a matrícula representa a informação sobre onde está localizado o assento de óbito, e o Guia Sirc para Serventias fornece instruções de seu preenchimento (peça 113, pag. 127), que é realizado pela inclusão dos seguintes dados: CNS, Tipo do Acervo, Tipo de serviço prestado, ano do registro, Tipo do Livro de Registro, e os números do Livro, da Folha e do Registro. Essas informações são úteis para o cruzamento das informações do Sirc com a base da CRC. Nos dados do Sirc acessados pelo TCU, todos estes campos estão preenchidos com dados válidos, visto que não é possível registrar um óbito no sistema sem essas informações. Além disso, o Guia informa que o sistema impede a inclusão de registros com matrículas duplicadas. Nesse sentido, foi detectada inconsistência em 25.352 registros do Sirc, cuja matrícula não corresponde ao mesmo registro encontrado na CRC.

4.1.2.4. Evolução na identificação da pessoa falecida

107. Também foi verificado se estas informações de identificação da pessoa falecida são consistentes com o Cadastro de Pessoa Física (CPF) da Receita Federal. Apesar de somente 1,4% dos registros não terem a informação do CPF, foi detectado que 4,8% dos registros não são consistentes com a RFB, em 2024. Isso significa que parte dos números de CPF informados são incorretos. Observou-se que parte destes CPF são de parentes da pessoa falecida, possivelmente dos próprios declarantes durante o registro do óbito no cartório, simplesmente para que o campo de CPF não fique vazio, o que causa o cadastro de pessoas vivas no Sirc.

108. O Gráfico 5 apresenta a evolução temporal. A área em vermelho representa os dados inconsistentes, enquanto a área em azul representa os registros que permitem identificar corretamente os falecidos. Apesar da evolução, ainda há unidades da federação em que mais de 10% dos dados de identificação são inconsistentes com a RFB, como no caso do Amazonas (16,8%), Roraima (12,6%) e Pará (11,6%).

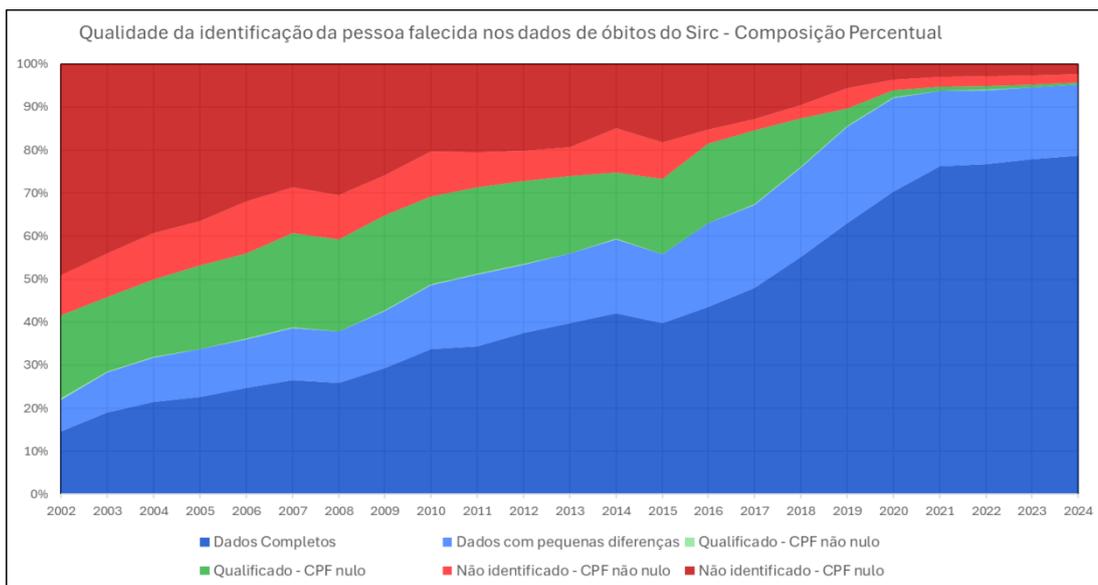


Gráfico 5 – Evolução da qualidade da identificação da pessoa falecida. Fonte: elaboração própria.

4.1.2.5. Data do óbito

109. Além das informações de identificação da pessoa falecida no assento de óbito, a data do óbito é informação essencial para produzir os efeitos jurídicos correspondentes, e seu preenchimento é obrigatório de acordo com o art. 80 da Lei 6.015/1973. No entanto, o Sirc prevê situações em que tenha sido lavrado apenas com o ano do óbito ou o mês e ano. Nesse caso, ‘deve-se deixar o campo em branco e incluir a data em ‘observações’ na última tela’ (Guia – peça 113, pag. 134). Já o SIM não permite essa ausência. De acordo com o Manual de preenchimento do SIM, ‘Quando não for possível definir a data exata, informar a data estimada. O SIM não aceita o registro da DO contendo essa variável em branco’. (Manual SIM – peça 114, pag. 31)

110. Dessa forma, 34.454 registros de óbito no Sirc estão com o campo ‘data de óbito’ sem preenchimento, ainda que 70% destes registros estejam com a data de óbito preenchida no SIM. Outros 84.445 registros do Sirc constam com datas de óbito diferentes entre os dados do Sirc e do SIM, apesar de se referirem ao mesmo assento de óbito. Essa discrepância torna-se relevante quando há uma diferença de mais de trinta dias entre essas datas, pois há risco de consequências financeiras, como pagamentos indevidos para a pessoa falecida. É o caso de 25.493 registros do Sirc que apresentam diferenças superiores a trinta dias em relação à data de óbito do SIM, e que chegam a até sete anos. No entanto, somente 4.257 registros apresentam indícios de erros do lado do Sirc (a Data do óbito no Sirc é posterior à data de cadastro da DO no SIM), dos quais 2.390 possuem diferenças superiores a trinta dias. Além disso, 14.133 registros apontam indícios de erros na data de óbito no SIM, o que pode ser explicado pelo fato de que as secretarias de saúde locais recebem a via branca da DO, preenchida à mão, e digitam os dados no sistema, o que pode levar a erros no processo de cadastramento da informação no SIM.

4.1.2.6. Ausência de iniciativas de aprimoramento da qualidade

111. Ao CGSirc cabe estabelecer procedimentos para a implementação, a operacionalização, o controle e o aprimoramento do Sirc, (Decreto 9.929/2019, Art. 3º, § 1º, I). Assim, o comitê tem a prerrogativa para estabelecer procedimentos de cruzamentos e enriquecimento dos dados do Sirc para manter nível adequado de informações que correspondam à verdade material dos óbitos, que poderia prever a integração com outras bases de óbitos (SIM e CRC) e de identificação (CPF e CRC). Tais ações de aprimoramento, no âmbito do Sirc, poderiam incluir, mas não estão limitadas a:

- 111.1. Cruzamento de dados entre o Sirc e as bases do SIM, do CPF e da CRC de forma sistemática e periódica para efetivo controle de qualidade nos registros do Sirc;
- 111.2. Acesso, às instâncias de controle do Sirc, à base de óbitos da CRC;
- 111.3. Acesso, aos cartórios, a informações de identificação e data do óbito das Declarações de Óbito do SIM;
- 111.4. Implementação de rotinas no Sirc para verificar a qualidade das informações preenchidas, além da obrigatoriedade de preenchimento;

111.5. *Anexação de dados de outras fontes aos dados do Sirc, com criação de campos adicionais nas bases de dados, de forma que os dados enviados pelos cartórios permaneçam íntegros;*

111.6. *qualificação dos dados do Sirc em registros já cadastrados anteriormente, e não somente no momento da inserção de novos registros*

4.1.3. Objetos

112. *Registros de óbito contidos nas bases de dados do Sirc, do SIM e da CRC.*

113. *Registros de pessoas físicas da base de dados de CPF da Receita Federal.*

114. *Controles implementados no Sirc: relação de termos com 'Dados Obrigatórios Incompletos sem Justificativa' do sistema Sirc Web.*

4.1.4. Critérios

115. *Art. 68, § 3º, da Lei 8.212/1991;*

116. *Art. 3º, §1º-I, do Decreto 9.929/2019.*

4.1.5. Evidências

117. *Registros de óbitos do Sirc com um dos campos vazios: CPF, Nome, Sexo, Data de nascimento, Local de nascimento, Nome da mãe, Número da DO ou Matrícula;*

118. *Registros de óbitos do Sirc com diferenças para a RFB nos campos: CPF, Nome, Sexo, Data de nascimento e Nome da mãe;*

119. *Registros de óbitos do Sirc com diferenças para o SIM nos campos: Número da DO e Data do óbito;*

120. *Registros de óbitos do Sirc com diferenças para a CRC no campo Matrícula.*

4.1.6. Causas

121. *As possíveis causas para os resultados encontrados são:*

121.1. *não há previsão legal para melhoria da qualidade dos dados do Sirc em relação a termos de óbitos com informações faltantes para identificação da pessoa falecida, cadastrados antes da vigência da Lei 13.846/2019;*

121.2. *não há previsão legal para anexação de informações de outras bases aos dados do Sirc, como o CPF obtido por cruzamento de dados com a RFB;*

121.3. *as ações de controle para a qualidade da informação, detalhadas no item 6.1.2.1, são insuficientes para garantir a qualidade dos dados de óbitos;*

121.4. *ocorrência de atrasos no cadastro e falhas nos dados de identificação da pessoa falecida e na data do óbito, no processo de cadastro de Declarações de Óbitos no SIM;*

121.5. *o número de CPF da pessoa falecida não é informado nas Declarações de Óbitos e nos dados do SIM; e*

121.6. *inexistência de estruturas de governança dos dados de registro civil (Achado 5).*

4.1.7. Efeitos

122. *As relações de óbitos com identificação errada ou sem o CPF informado, e óbitos cuja data do óbito no Sirc difere da data informada no SIM com indícios de erro no Sirc foram cruzadas com dados de pagamentos de benefícios previdenciários, sociais e folhas de pagamento. Assim, foram detectados pagamentos que somam R\$ 163,3 milhões, entre 2016 e 2024, detalhados a seguir.*

123. *Da relação de óbitos com identificação errada ou sem o CPF informado, 15.463 foram receptoras de benefícios previdenciários após o óbito, que totalizam R\$ 120.424.905,34, sendo que na última competência, 62 beneficiários receberam R\$ 128.737,95. Já em relação a valores recebidos em folhas de pagamento, das 263.389 pessoas falecidas sem a identificação correta pelo CPF, foram identificados 277 servidores, aposentados ou pensionistas que receberam, após o óbito, a soma de R\$ 27.581.204,71, das quais oito pensionistas seguiam recebendo R\$ 46.117,87 na última competência avaliada. Também, foram detectados pagamentos a 1.013 titulares do Bolsa Família, que somam R\$ 2.848.940,00, sendo que 19 titulares receberam a soma de R\$ 11.400,00 na competência de 2/2025.*

124. *Da relação de registros de óbitos com data do óbito incorreta no Sirc, 892 receberam pagamentos relativos a benefícios previdenciários após a efetiva data do óbito que somam R\$ 11.918.191,25, enquanto 8 servidores ou pensionistas receberam R\$ 464.591,64 após a real data do óbito. Também, 7 pessoas receberam a soma de R\$ 45.936 pelo Bolsa Família, por este erro.*

124.1. *Além disso, como efeitos potenciais da situação encontrada, identificam-se a inclusão de registro de óbitos com informações de pessoas vivas no Sirc (§ 107);*

4.1.8. Conclusão

125. *Nos procedimentos de cruzamentos de dados executados foi detectada ausência de informações*

essenciais em 20% dos registros de óbitos do Sirc, e inconsistências em 14,9% dos registros de óbitos em cruzamentos com outras bases de dados, resultando em 4,3 milhões de registros de óbitos com deficiências nos dados, o que equivale a 34,9% da base (§ 95). Os impactos potenciais destas falhas somam o montante de R\$ 163,3 milhões, entre 2016 e 2024 (§§ 123-124).

126. A gestão do Sirc não possui procedimentos formalizados para o cruzamento contínuo entre os dados do Sirc e outras bases, como a de CPF e o SIM, enquanto os dados do Sirc não possuem comunicação direta com os dados de óbitos de guarda dos cartórios, a CRC. Também, só há procedimento de uso dessas bases, para verificação de consistência, no momento do envio de novos registros de óbitos pelos cartórios, enquanto os registros já inseridos não são objeto de avaliação de consistência em cruzamentos com outras bases.

127. Ademais, não há previsão de que dados oriundos de outras bases possam ser anexados aos dados do Sirc em campos adicionais, como o número do CPF, obtido em cruzamentos com a base da RFB, em casos em que o CPF não foi fornecido no assento de óbito, o que não permite correções e melhorias na qualidade das informações já registradas.

4.1.9. Proposta de encaminhamento

128. Diante do exposto, propõe-se:

129. com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, c/c o Decreto 9.929/2019, art. 3º, § 1º, I, e art. 4º, § 11, **recomendar** ao Comitê Gestor do Sirc, que, juntamente ao INSS:

129.1. adote medidas, juntamente com a Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Saúde, para implementar procedimentos de verificação contínua de consistência da integralidade dos dados do Sirc com cruzamento de informações entre o Sirc e as bases de dados do SIM, do CPF e da CRC, a fim de identificar registros de óbitos com informações inconsistentes;

129.2. adote medidas para subsidiar a inclusão de informações de outras bases de dados na estrutura do Sirc, a fim de, ao mesmo tempo, preservar as informações originais fornecidas pelos cartórios e melhorar a qualidade e consistência das informações de óbitos registradas;

130. com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, **recomendar** ao Ministério da Saúde que adote medidas para adotar o número de CPF como número de identificação pessoal no modelo de Declaração de Óbitos no Brasil, bem como operacionalizar a adoção desse número no SIM.

131. Ademais, a propõe-se:

131.1 encaminhar ao Comitê Gestor do Sirc, ao INSS e à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, respeitado o disposto na Lei 13.709/2018, art. 23, para a adoção das providências que entenderem cabíveis, a lista de registros de óbitos do Sirc com indícios de identificação incorreta da pessoa falecida ou de informação incorreta na data do óbito;

131.2 encaminhar à AudSaúde o relatório da fiscalização, bem como seus papéis de trabalho para que, de acordo com a conveniência e oportunidade, avaliem a pertinência de realizar análise de qualidade dos dados sobre o Sistema de Informação de Mortalidade;

5. Tempestividade da inserção e atualização dos dados do Sirc

5.1. Achado 3 – Há descumprimento dos prazos legais no envio de informações dos cartórios ao Sirc

5.1.1. Contextualização

132. Atrasos no envio de dados de óbitos podem ocasionar pagamentos extemporâneos de pensões ou outros benefícios e facilitar a ocorrência de fraudes. Dessa forma, o INSS atuou para a atualização do art. 68 da Lei 8.212/1991, que, com redação dada pela Lei 13.846/2019, determina que:

O Titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais remeterá ao INSS, em até 1 (um) dia útil, pelo Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) ou por outro meio que venha a substituí-lo, a relação dos nascimentos, dos natimortos, dos casamentos, dos óbitos, das averbações, das anotações e das retificações registradas na serventia.

133. No mesmo artigo são estipuladas exceções para os municípios que não dispõem acesso à internet. Por meio do Ofício 620/2024 (peça 16) foram requisitadas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) informações acerca do envio de registros ao Sirc para fins de atendimento ao art. 68 da Lei 8.212/1991. Os dados obtidos (peça 45) foram utilizados em conjunto com as demais informações coletadas na presente fiscalização para calcular o tempo médio de envio de informações ao Sirc em cada estado e identificar aquelas em que houvesse maior discrepância em comparação com a média nacional. Foi calculado também o percentual de serventias em cada estado com tempo médio de envio de informações ao Sirc superior a 30

dias corridos, por serem casos relevantes de não cumprimento da legislação, que podem gerar pagamentos de indevidos após o óbito.

5.1.2. Situação encontrada

134. O resultado observado foi a progressiva melhora na tempestividade do envio de dados ao Sirc em âmbito nacional entre 2020 e 2024, mas também foram notadas diferenças regionais. O tempo médio nacional de envio de informações dos cartórios ao Sirc diminuiu de 13,9 dias corridos em 2020 para 2,3 dias corridos em 2024. Essa tendência de queda foi observada em todas as regiões, porém em diferentes proporções: a Região Norte apresentou redução de mais de 15 vezes no tempo de envio, passando de 50,8 dias para 3,3 dias, enquanto a Região Sudeste apresentou redução de 5 vezes, passando de 6,9 dias para 1,4 dia. O gráfico 6, a seguir, ilustra a evolução do tempo médio de envio por região e nacionalmente.

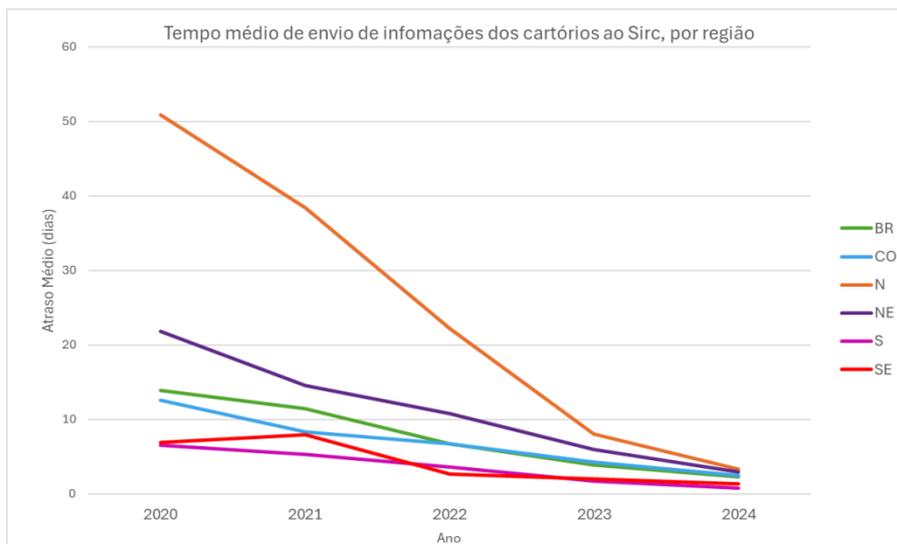


Gráfico 6 – Evolução no Tempo médio de envio de informações dos cartórios ao Sirc por Região e ano, em dias corridos. Fonte: elaboração própria.

135. Em relação aos estados individualmente (Gráfico 7), todos apresentaram redução no tempo médio de envio de registros entre 2020 e 2024. Os estados do Maranhão e do Piauí, entretanto, ainda apresentam, em 2024, tempo de envio marcadamente superior ao limite legal, com média de 9,5 e 9,1 dias, respectivamente. Os dados completos do tempo de envio por estado e por ano podem ser encontrados no Apêndice C.

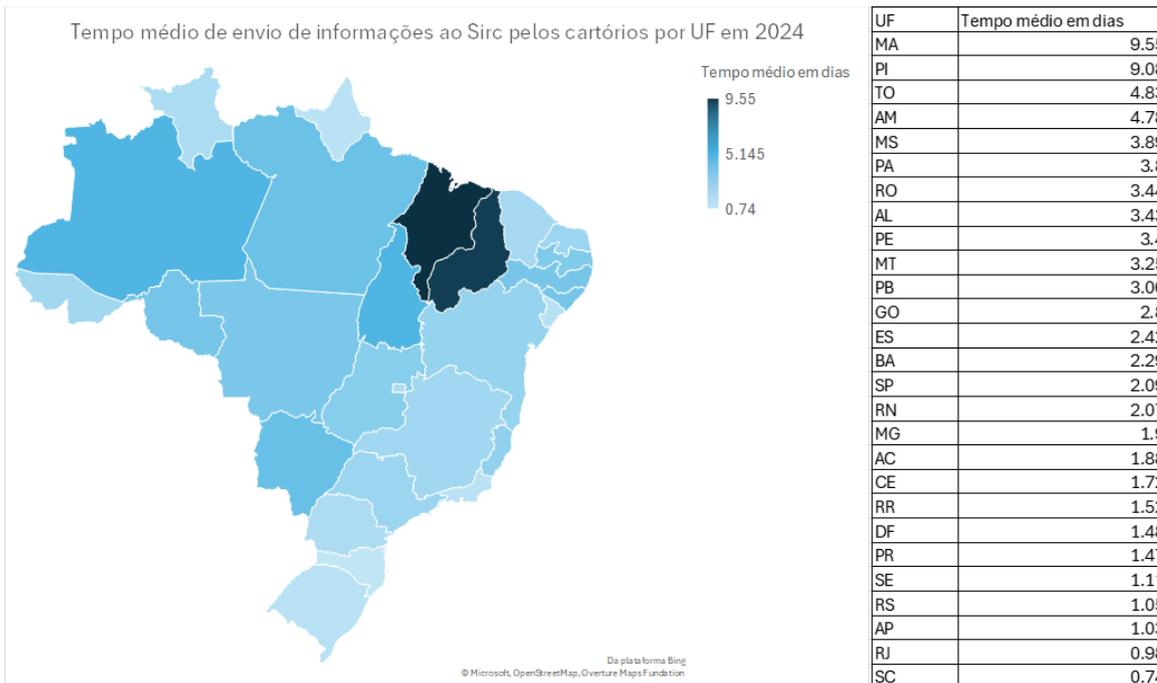


Gráfico 7 - Tempo médio de envio de informações dos cartórios ao Sirc por UF em 2024. Fonte: elaboração própria

136. Em um nível maior de detalhamento, identificou-se o percentual de serventias de cada estado cujo tempo médio de envio foi superior à média nacional de 2,3 dias corridos (Gráfico 8). Novamente identificou-se grande variação entre as unidades federativas, com destaque para o Piauí, onde 80,6% dos seus cartórios tiveram tempo de envio superior à média nacional.

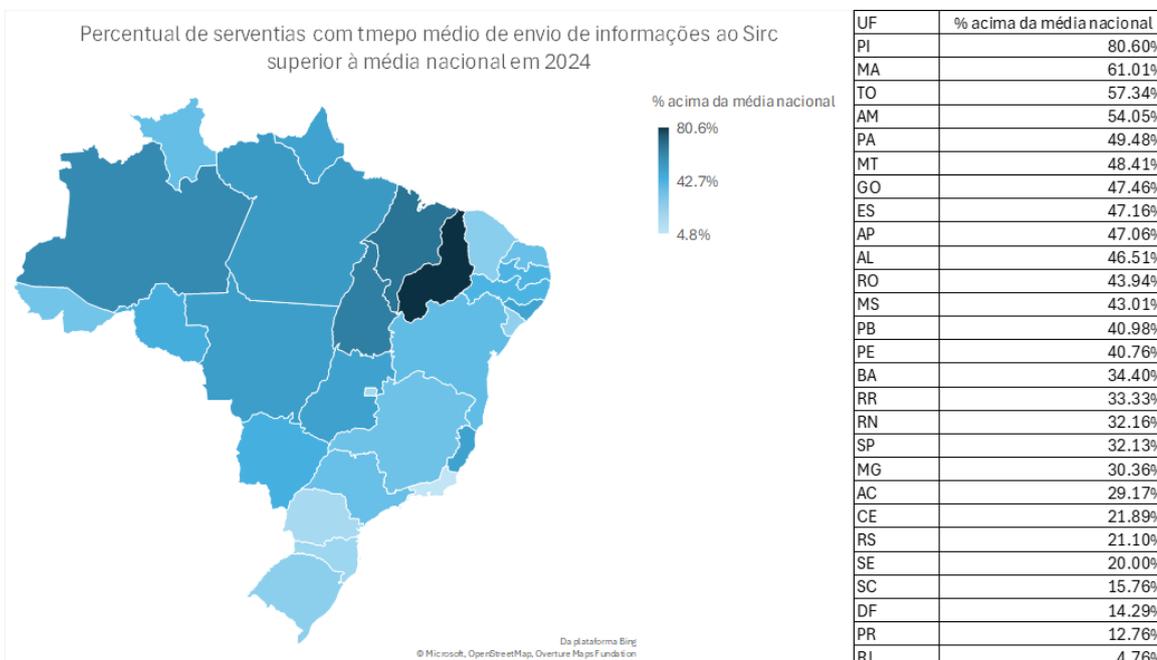


Gráfico 8 - Percentual de serventias com tempo médio de envio de informações ao Sirc superior à média nacional por UF em 2024. Fonte: elaboração própria.

137. Por fim, foi identificado o percentual de serventias de cada estado, cujo tempo médio de envio de informações de óbito ao Sirc superou trinta dias corridos em 2024 (Tabela 4). O limite de 30 dias foi escolhido pois, com este tempo de envio da informação de óbito ao Sirc, há possibilidade de ocorrer pagamentos indevidos de vencimentos, pensões ou outros benefícios. Os estados do Acre, do Amapá, o

Distrito Federal, da Paraíba, do Rio de Janeiro, de Roraima ou de Sergipe não apresentaram serventias com tempo de envio acima de trinta dias corridos, enquanto os outros estados apresentaram alguma serventia nesta situação, com o Piauí novamente apresentando o maior percentual, de 13,4% de suas serventias com tempo de envio acima de 30 dias. A relação dessas serventias em cada estado está no Apêndice C.

Percentual de serventias com tempo médio de envio de informações de óbitos ao Sirc superior a 30 dias corridos em 2024 por estado					
PI	13.43%	RO	3.03%	PR	0.38%
AM	10.81%	GO	2.90%	RS	0.24%
PA	8.76%	TO	2.80%	AC	0.00%
MA	6.88%	ES	1.70%	AP	0.00%
MS	4.30%	MG	1.38%	DF	0.00%
RN	4.09%	BA	1.35%	PB	0.00%
AL	3.88%	CE	1.35%	RJ	0.00%
MT	3.82%	SC	0.61%	RR	0.00%
PE	3.18%	SP	0.50%	SE	0.00%

Tabela 4 - Percentual de serventias com tempo médio de envio de informações de óbitos ao Sirc superior a 30 dias corridos em 2024 por UF. Fonte: elaboração própria

138. *Em entrevistas no âmbito da fiscalização, tanto o INSS (peça 117) quanto a Corregedoria Nacional de Justiça (peça 116) relataram disparidades regionais que podem explicar o não atingimento do prazo legalmente estipulado em algumas serventias. A Corregedoria Nacional de Justiça informou que há estados em que o padrão tecnológico ainda se encontra aquém do esperado, e ainda que há locais com grande atraso na realização de concursos para provimento de cartórios. O INSS, de modo similar, apontou que a rotatividade de representantes nos cartórios, e consequente necessidade de treinamento e conscientização das normas, colabora com estas dificuldades.*

139. *O INSS enviou lista das ações de controle realizadas (peça 43), que inclui i) projeto de redução do tempo de envio de informações dos cartórios ao Sirc e ii) implementação de funcionalidade no sistema que gera relatório semanal dos registros enviados fora do prazo de um dia útil, remetido automaticamente às corregedorias para que realizem ações de controle. Entretanto, nenhuma sanção administrativa foi aplicada pelo INSS (item 6.1.2.3). No caso dos estados do Piauí e do Maranhão, as respectivas Corregedorias dos Foros Extrajudiciais informaram, em resposta à consulta no âmbito da fiscalização (§§ 171-180), que não aplicaram nenhuma sanção a serventias no período fiscalizado por descumprimento do prazo de um dia útil para envio de informações.*

140. *Ambos os estados já apresentavam alto tempo de envio de informações de óbitos ao Sirc quando foi criada a obrigatoriedade de envio de informações em até um dia útil, em 2019, e ambos tiveram redução expressiva no tempo de envio desde então (Gráfico 9, abaixo). No entanto, ambos ainda apresentam médias três vezes piores em relação à média nacional.*



Gráfico 9 – Evolução no tempo de envio de informações ao Sirc dos estados do Maranhão e Piauí. Fonte: elaboração própria

5.1.3 Objeto

141. Registros de óbitos contidos na base de dados do Sirc.

5.1.4 Critérios

142. Lei 8.212/1991, art. 68, caput e § 1º.

5.1.5 Evidências

143. Datas de registro em cartório e de inserção no Sirc dos registros de óbitos ocorridos após 18/06/2019

5.1.6 Causas

144. Disparidades regionais, a exemplo de localidades com padrões tecnológicos insuficientes, rotatividade na mão de obra, e a escassez de concursos para provimento de cartórios são apontados pelo INSS e pela CN/CNJ como causas principais no descumprimento das determinações legais. A atuação do INSS no assunto, como o projeto de redução do tempo de envio de informações ao Sirc e a implementação de relatórios de tempo de envio no Sirc Web, colaborou para a diminuição geral no tempo de envio, mas o alcance dessas ações é limitado.

145. Outro motivo para o atraso de envio ao Sirc é quando o responsável ou declarante atrasa para registrar o óbito em cartório, de forma que ocorrem pagamentos entre a data do óbito e a data do registro do óbito em cartório. Nesses casos a responsabilidade pelo pagamento indevido não recai sobre o cartório. No entanto, controles adicionais, como o cadastro tempestivo da DO na base de dados do SIM e a obtenção desta informação pelo INSS, poderiam ser utilizados para o cancelamento adequado destes benefícios.

5.1.7 Efeitos

146. Os efeitos podem ser observados em pagamentos indevidos de benefícios e folha após o óbito. A relação de óbitos que levaram mais de 30 dias para serem enviados ao Sirc após o registro no cartório, mesmo com a obrigatoriedade legal de um dia útil, foi cruzada com dados de pagamentos de benefícios previdenciários, sociais e folhas de pagamento, para verificar se houve pagamentos no período entre a data do registro em cartório e o envio ao Sirc. Assim, foram detectados pagamentos que somam R\$ 127,7 milhões, entre 2016 e 2024, detalhados a seguir.

147. Foram detectados pagamentos feitos a 24.077 beneficiários da previdência, que totalizam R\$ 117.629.851,28. Há casos de pagamentos que foram cessados 42 meses após o óbito porque o cartório demorou este tempo para enviar os dados ao Sirc. Também foram detectados pagamentos, após a data de registro em cartório, a 255 servidores, aposentados ou pensionistas que somam R\$ 6.967.095,68. Em relação ao Bolsa Família, foram detectados pagamentos feitos a 1.032 titulares que totalizam R\$ 3.129.213,00, dos quais 29 ainda receberam R\$ 17.400,00 em 2/2025.

148. Também, foram detectados pagamentos na ordem de R\$ 402,3 milhões por atraso no registro do óbito em cartório. Foram pagos R\$ 366.476.511,46 em benefícios previdenciários, R\$ 31.190.016,85 em

pagamentos de servidores, aposentados ou pensionistas e R\$ 4.583.476,00 em pagamentos do Bolsa Família a pessoas falecidas, entre a data efetiva do óbito e a data do registro do óbito no cartório.

5.1.8 Conclusão

149. *A análise da evolução do tempo de envio dos registros de óbito ao Sirc mostra melhoria nacional de uma média de 13,9 dias corridos em 2020 para 2,3 dias corridos em 2024 (§ 134). Todas as Unidades Federativas mostraram diminuição progressiva no período, mas percebe-se diferenças regionais, notadamente nos estados do Piauí e do Maranhão, que se destacam com tempo médio de envio de informações de óbitos muito acima dos demais (§§ 135-140). Ainda que tenha havido melhoras no tempo envio, estes atrasos geraram potencialmente, entre 2016 e 2024, impactos financeiros na ordem de R\$ 127,7 milhões em pagamentos indevidos (§ 146). Outros R\$ 402,3 milhões foram pagos em atrasos para registrar os óbitos em cartório (§ 148). Nesses últimos, a responsabilidade pelos pagamentos indevidos não recai sobre os cartórios, mas controles adicionais poderiam ser utilizados para o cancelamento tempestivo destes benefícios.*

150. *A análise das informações de tempo médio de envio de informações ao Sirc aponta que, apesar de ter sido observada redução nos tempos de envio nos últimos anos, com atuação pelas Corregedorias dos Tribunais de Justiça e pelo INSS (§ 139), ainda há descumprimento reiterado do prazo legal de envio por parte das serventias, o que demanda ampliação dos controles por parte do INSS e das Corregedorias.*

5.1.9 Proposta de encaminhamento

151. *Diante do exposto, propõe-se:*

152. *com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, c/c o Decreto 9.929/2019, art. 3º, § 1º, I, e art. 4º, § 11, **recomendar** ao Comitê Gestor do Sirc, que, juntamente ao INSS, amplie a atuação corretiva a todas as serventias com tempos de envio acima do limite legal, estabelecendo metas regionais de melhoria no tempo médio de envio de registros dos cartórios ao Sirc de forma a induzir o tempo para envio dos dados aos prazos legais;*

153. ***Encaminhar** ao Comitê Gestor do Sirc, ao INSS e à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, respeitado o disposto na Lei 13.709/2018, art. 23, lista de serventias com os maiores tempos médios de envio de registros ao Sirc em cada Unidade Federativa, para a adoção das providências que entenderem cabíveis.*

6. Efetividade dos controles

6.1. Achado 4 – Os controles adotados não são suficientes para garantir a qualidade dos dados do Sirc

6.1.1 Contextualização

154. Os órgãos e entidades responsáveis pela gestão do Sirc implementam, em suas respectivas áreas de responsabilidade, controles e ações no intuito de atender os requisitos legais e aumentar a qualidade dos dados do Sirc. A equipe de auditoria solicitou ao CGSirc, ao INSS e à CN/CNJ, instâncias de gestão e controle do processo de envio de dados ao Sirc, que informassem os controles e as ações adotados para esse fim, os quais foram confrontados com os dados do Sirc com o intuito de avaliar sua eficácia. Tais controles e ações foram analisados sob os aspectos de sistemas informatizados, ações fiscalizatórias e atualizações normativas.

6.1.2 Situação encontrada

6.1.2.1 Controles de sistema sobre a completude, a qualidade e a tempestividade dos dados

155. Os sistemas informatizados são de grande utilidade na atividade de controle, realizando automação de processos, registros e rastreabilidade de transações, monitoramentos de descumprimento de conformidades e segurança da informação. Para realizar o controle sobre a conformidade dos dados do Sirc em relação aos dispositivos legais, o sistema Sirc Web, que operacionaliza a base de dados do Sirc, possui funcionalidades para informar, às serventias, pendências relativas ao envio de dados ao Sirc.

156. Em relação aos controles de completude da base do Sirc, o Sirc Web disponibiliza relatórios de Termos Faltantes ou pendentes de inclusão no sistema. O cômputo dos termos faltantes é baseado no conceito de sequencialidade (peça 40), com fundamento na Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973, art 7º), que estabelece que a sequência dos números de ordem dos registros não deve ser interrompida ao fim de cada livro, mas sim, continuar indefinidamente, para cada tipo de registro. Assim, cada tipo de livro de registros deve ter uma sequencialidade numérica ininterrupta. No entanto, o INSS informa que esse cômputo pode ser afetado por problemas no preenchimento por parte das serventias, que levam à quebra de sequencialidade dos termos enviados ao Sirc, tais como (peça 40, p. 3):

156.1. erros de digitação na inserção do número do termo, durante o seu cadastro ou no preenchimento da justificativa de ausência deste;

156.2. erros na informação de acervo e/ou tipo de livro de registro;

156.3. erros na data de lavratura em registros antigos, em emissão de segundas vias;

156.4. serventias que reiniciavam a sequência numérica dos termos de seus livros e acervos periodicamente;

156.5. serventias que se utilizaram de novos termos (numeração mais alta) para restabelecer registros antigos, deteriorados por motivo de força maior;

156.6. ocorrência do chamado 'transporte', ou inclusão de novas informações, como averbações, em folhas não sequenciais por falta de espaço no livro; e

156.7. quedas de energia durante a lavratura digital dos registros, inviabilizando determinado número de termo.

157. Uma vez detectada a ausência de termos de óbito, a serventia pode corrigir a situação cadastrando o termo faltante ou justificar a sua ausência. Uma vez feita a justificativa, o sistema deixa de considerar o termo como faltante, restabelecendo a sequência de forma correta. Assim, a relação de termos faltantes por serventia, obtida junto ao INSS (peça 50), no período de 1/2016 a 7/2024, aponta a ausência de aproximadamente 160.541 termos de óbito no Sirc, o que representa pouco menos da metade dos óbitos ausentes detectados no Achado 1.

158. Inicialmente a relação enviada pelo INSS apresenta a quantia de mais de 27 milhões de termos ausentes. Este número não representa a quantia correta de termos ausentes no Sirc, e pode ser explicada devido aos problemas de preenchimento apontados pelo INSS (peça 40). Como exemplo destes erros, na relação apresentada constam termos de óbitos faltantes da serventia 'Reis Souza', em Irituia – PA. Um dos apontamentos informa que estão ausentes cerca de 30 mil termos de óbitos desta serventia, de números 3.682 até 33.687. Porém, a população de Irituia era de 30.955 pessoas segundo o Censo de 2022, o que indica a impossibilidade de tal montante de termos de óbito faltantes. Em verificação na base do Sirc pelos termos de óbito dessa serventia, observa-se também que o termo de óbito de número 33.688 foi incorretamente digitado, uma vez que este termo se refere à mesma pessoa falecida registrada no termo de número 3.388, sendo este último o termo correto. Assim, nota-se a duplicidade de termos relativos à mesma pessoa, sendo que o termo 33.688 não foi excluído do Sirc, o que ocasionou o apontamento indevido de ausência de 30 mil termos. Da mesma forma, possíveis erros de digitação em serventias de Santana do

Mundau – AL, Cataguases – MG e Tapera – MG resultaram no incorreto apontamento da ausência de aproximadamente 12 milhões de registros.

159. Os exemplos mostram que este controle implementado no Sirc é adequado para apontar erros no envio de informações no Sirc, mas ineficaz para apontar corretamente o número de termos de óbitos faltantes. Na presente fiscalização, a fim de contornar este problema, foi realizado um saneamento nos dados, descartando da relação os apontamentos que possuíam fortes indícios de erros de preenchimento. Desta forma, com base na relação apresentada e após o saneamento dos dados, infere-se que o Sirc Web aponta que 141.087 termos de óbito estão pendentes de envio ao Sirc por 923 serventias. Destas, dois terços estão pendentes de enviar até vinte termos, o que mostra que essa deficiência pode ser considerada pontual. Ainda assim, da relação foram identificados os seguintes pontos de atenção:

159.1. a relação apresentada aponta que 85 das serventias pendentes estão em débito de mais de 50% de seus respectivos termos de óbito. É o caso da serventia ‘Registro Civil das Pessoas Naturais – Sede – Paudalho’, no município de Paudalho – PE, onde há 277 registros de óbito cadastrados, enquanto o sistema acusa a falta de 3.823 registros, equivalente a 93% do acervo. O problema não é restrito somente a serventias de pequeno porte, como mostra a situação da serventia ‘1º Registro Civil das Pessoas Naturais – Recife’, em que o sistema acusa o débito de 14.022 termos de óbito, equivalente a 78% de seu acervo de termos de óbito no período.

159.2. o estado do Piauí possui 87 serventias com pendências de envio de registros de óbitos, o que representa 54% do total de serventias de registro civil operantes no estado durante o período, incluindo serventias já inativadas. No estado do Acre, 46% de suas serventias de registro civil estão com pendências, enquanto no Maranhão as serventias devedoras representam 35%. É possível verificar um panorama dessas pendências, por estado, no mapa abaixo, onde os estados de cores mais escuras representam maior percentual de débito do acervo. Estes registros podem indicar baixa efetividade na fiscalização desta atividade sobre as serventias desses estados.



Figura 2 - Estados com serventias com pendências de envio de termos de óbito. Fonte: elaboração própria.

160. Dessa forma, conclui-se que o relatório de termos faltantes depende exclusivamente do envio prévio de termos para que o sistema calcule a diferença numérica entre eles. Além disso, a funcionalidade não contabiliza termos faltantes anteriores ao primeiro termo cadastrado ou posteriores ao último termo cadastrado. É o caso da serventia ‘5ª Zona do Registro Civil das Pessoas Naturais’, no município de São Luís – MA. Após a adoção do Sirc em janeiro de 2016, o cartório informou o primeiro óbito somente em março de 2017, o que deixou um período de 13 meses sem informação (competências entre 1/2016 e 2/2017), impossibilitando a quantificação do número de óbitos que deixaram de ser registrados no período. Há de se considerar a possibilidade de que não tenha ocorrido nenhum óbito em determinados períodos nas

serventias, principalmente em serventias menores. Para que a gestão do Sirc tenha ciência da ausência de ocorrências nesses períodos, o legislador previu outro controle para que a serventia registre este fato, conforme explicado a seguir.

161. *No caso de não ter ocorrido nenhum óbito em determinado mês, a Lei 8.212/1991 estipula no art. 68, § 4º, que o titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais deve comunicar este fato ao INSS até o 5º (quinto) dia útil do mês subsequente. Esta comunicação é feita, no Sirc, pelo preenchimento da ‘Declaração de Inexistência de Movimento’, que deve ser informada para cada tipo de registro, como casamentos, nascimentos, registro de natimortos ou óbitos. Caso a serventia deixe de enviar os registros de óbitos para um determinado mês ou competência, bem como a declaração de inexistência de óbitos para o mesmo mês, o sistema acusa a pendência de envio desta declaração. Serventias nesta situação podem retificar a informação enviando os termos faltantes daquela competência ou a Declaração de Inexistência de Movimento das competências em que não houve óbitos.*

162. *A equipe de fiscalização analisou a relação de competências (meses) sem registros de óbitos e sem declaração de inexistência de movimento no período de 1/2016 a 7/2024, obtida junto ao INSS (peça 48), e foram observados os pontos descritos nos parágrafos seguintes.*

163. *A relação apresenta 705 serventias que não enviaram informações relativas a 11.430 competências (meses), nem enviaram a ‘Declaração de Inexistência de Movimento’. No entanto, ao analisar a relação, a equipe de fiscalização detectou competências em que determinadas serventias não tinham obrigatoriedade legal de enviar tais informações. Como exemplo, a relação mostrava apontamentos de débitos de informações em períodos em que algumas serventias não possuíam atribuição de Registro Civil de Pessoas Naturais – é o caso de cartórios de títulos ou imóveis que posteriormente passaram a obter a atribuição do CNJ para Registro Civil de Pessoas Naturais, ou períodos em que as serventias estavam inativadas, ou que não haviam sido nem mesmo criadas.*

164. *Isso considerado, após o saneamento dos dados, a relação mostra que 661 serventias devem um total de 9.321 competências de informações de óbitos. Nos casos mais graves, 180 serventias devem mais de um ano de informações, das quais 66 estão inativas, de acordo com a relação recebida. Nesses casos, é recomendável verificar se seus acervos foram transferidos a outras serventias, e se esse vácuo de informações poderá ser recuperado.*

165. *Com os dados de competências sem informações e as médias mensais de registros de óbitos destes cartórios, é possível estimar que outros 19.098 óbitos não foram registrados nem suas ausências foram contabilizadas pelo controle de termos faltantes. Assim, somando esta estimativa com a quantidade de termos faltantes apontada pelo Sirc Web, os dados apontam que aproximadamente 160 mil óbitos estão pendentes de registro no período avaliado. Este número representa 46,6% das 344.273 declarações de Óbitos presente no SIM, mas não foram localizados na base do Sirc, conforme apresentado no Achado 1. Ou seja, o sistema de controle adotado apresenta um número de termos faltantes menor do que o efetivamente identificado pelo cruzamento das bases de dados. Essa diferença mostra uma insuficiência nos controles implementados para a efetiva gestão sobre a completude das informações de óbito no Sirc.*

166. *Em relação aos controles de qualidade das informações da base do Sirc implementados no sistema Sirc Web, a ausência de preenchimento dos dados obrigatórios por lei deve ser justificada na inclusão ou alteração do registro do óbito no Sirc. Caso a serventia não justifique a ausência, o registro ficará com pendência no sistema, e a serventia será notificada para que justifique ou complete os dados faltantes. Tal funcionalidade do sistema é chamada de ‘Pendências Consolidadas de Registros com Dados Obrigatórios Incompletos sem Justificativa’. A relação dessas pendências, obtida junto ao INSS (peça 46), no período de 6/2019 a 7/2024, aponta a ocorrência de 30.838 termos de óbito com informações obrigatórias faltantes no Sirc (nome, CPF, sexo, data de nascimento ou naturalidade), o que representa apenas 5,7% dos 536.996 registros com uma dessas informações faltantes na base do Sirc no mesmo período. Com as informações recebidas, não foi possível avaliar se os outros 94,3% dos registros com informações obrigatórias faltantes foram devidamente justificados pelas serventias e quais os motivos da aceitação das justificativas apresentadas. Além disso, há de se considerar que antes da obrigatoriedade do preenchimento desses dados, em 2019, ainda há 1.618.751 registros com ao menos uma dessas informações de identificação do falecido faltantes. Estes registros não estão abarcados pela Lei 13.846/2019, e não há previsão legal para a melhoria na qualidade dessas informações.*

167. *No âmbito do Sirc Web também é implementado o controle de tempestividade do envio de informações, pelo relatório de ‘Envio Fora do Prazo Legal’, que verifica o atendimento ao prazo de envio das informações de um dia útil, em conformidade com o art. 68 da Lei 8.212/1991. Este relatório indica*

quando informações do Sirc foram incluídas após o prazo legal, como: registros, anotações, averbações ou retificações, dados obrigatórios ou justificativas ou ainda as Declarações de Inexistência de Movimento. As informações sobre médias de tempo de envio por serventia foram consolidadas no relatório de 'Tempo Médio de Envio de Registros', obtido junto ao INSS (peça 45). A equipe de auditoria verificou que os dados do relatório estão consistentes com o tempo de envio médio observado nos dados do Sirc (Apêndice B).

168. Destaca-se que 146 serventias tiveram a média de tempo de envio de informações de óbito ao Sirc acima de trinta dias em 2024, enquanto outras 84 serventias não enviaram nenhum registro de óbito no período. O reduzido número de serventias com este problema, representando somente 3,3% do total de serventias no país, propicia ações pontuais para redução do tempo de envio, como o projeto para redução do tempo de envio dos cartórios ao Sirc, realizado pelo INSS e iniciado em 2023 com ciclos bimestrais, selecionando os vinte cartórios com maior média de tempo de envio (peça 43). O número de serventias com alto tempo de envio, detectadas nesta fiscalização, é bem superior ao número de serventias englobadas no projeto do INSS, de forma que se recomenda ampliar a atuação para todos os cartórios nesta situação, bem como informar as respectivas corregedorias de justiça dos estados.

6.1.2.2 Ações Fiscalizatórias dos dados do Sirc

169. Para que as serventias cumpram os dispositivos legais em relação à completude, à qualidade e à tempestividade no envio de informações ao Sirc, o INSS, a CN/CNJ e as Corregedorias dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal compartilham a atividade de fiscalização desta atividade, em seus respectivos âmbitos. Enquanto a fiscalização da atividade notarial é realizada pelo Poder Judiciário, decorrente de atribuição constitucional (arts. 103-B, § 4º, III, e 236, § 1º), e regulamentada na Lei dos Notários e Registradores (Lei 8.935/1994), o art. 68, § 5º, da Lei 8.212/1991 estabelece hipóteses de penalização administrativa, por parte do INSS, aos cartórios que descumprirem as obrigações previstas no artigo. Este dispositivo legal foi então regulado pela Instrução Normativa PRES/INSS 116/2021, que disciplina o procedimento relativo à apuração de descumprimento de qualquer obrigação imposta pelo art. 68 da Lei 8.212/1991, bem como o fornecimento de informação inexata pelos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais, para fins de aplicação de multa e propositura de ação regressiva.

170. O INSS realiza ações contínuas de acompanhamento, comunicação e capacitação junto aos cartórios e às Corregedorias de Justiça estaduais, tendo como base os relatórios de pendências das serventias. Em resposta ao TCU (peça 43), o órgão informou ter implementado a seguinte relação de ações e controles internos no âmbito do Sirc:

170.1. visitas presenciais e remotas aos Cartórios de Registro Civil, em 2021, 2023 e 2024, para correção de inconsistências, orientações e capacitações em relação às obrigações legais no âmbito do Sirc;

170.2. supervisão de cartórios, orientação quanto ao saneamento de pendências e suporte dos servidores do INSS, no âmbito da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (Dirben);

170.3. visitas às Corregedorias de Justiça estaduais em estados com os piores índices nos relatórios do Sirc, para apoio na fiscalização e publicação de normativos aos Cartórios;

170.4. projeto de redução do tempo de envio de informações dos Cartórios ao Sirc;

170.5. melhorias no Sirc Web, dentre as quais relatórios de pendências das serventias, qualificação de CPFs irregulares, justificativa administrativa das infrações; e

170.6. criação de painel analítico do Sirc, de acesso pelos cartórios e pelas Corregedorias de Justiça estaduais.

171. Por sua vez, as Corregedorias dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal utilizam as informações dos relatórios do Sirc enviadas pelo INSS para estabelecer, em seus respectivos âmbitos, ações de fiscalização. Em resposta ao TCU (peça 115), a CN/CNJ informou a relação de ações e fiscalizações das corregedorias locais sobre as respectivas serventias no âmbito do Sirc, a partir de 7/2019 (data de atualização do art. 68 da Lei 8.212/1991), o que incluiu, à exceção da Corregedoria de Justiça do Estado da Paraíba, notificações aos cartórios, pedidos de providências, inspeções e sindicâncias, além de sanções aplicadas pelas Corregedorias de Justiça dos estados do Amapá, Ceará e Goiás.

172. Para verificar a efetividade das ações correccionais das Corregedorias de justiça locais, foram analisadas as ações dos Estados com os piores índices de qualidade de dados apresentados nos capítulos anteriores (Tabela 5 abaixo).

Estado	Tempestividade: Média de tempo de envio, em dias	Qualidade: Porcentagem de registros com dados faltantes	Completo: Porcentagem de serventias com termos faltantes ou competências sem informação
<i>Piauí</i>	9,1	1,8%	53,7%
<i>Maranhão</i>	9,6	4,9%	34,8%
<i>Tocantins</i>	4,8	19,9%	14,6%
<i>Pará</i>	3,8	10,9%	36,1%
Média Nacional	2,9	6,2%	14,7%

Tabela 5 – Indicadores de Qualidade, Tempestividade e Completo, por estado. Fonte: elaboração própria.

173. A Corregedoria de Justiça do Estado do Piauí informou que não houve processos de fiscalização relativos ao Sirc no período informado, nem sanções (peça 115, p. 1.246). Por sua vez, o tempo médio de envio dos registros das serventias do estado em 2024, de 9,05 dias, foi três vezes superior à média nacional e o segundo pior índice do país. Segundo o painel analítico do Sirc, todas as serventias do estado têm registro de envios fora do prazo legal. O estado também apresenta problemas com a falta de informação de óbitos: 53,7% das serventias estão pendentes de envio de termos e 35% devem informações relativas a 626 competências (meses). A ausência de ações de fiscalização por parte da Corregedoria de Justiça do Estado apresenta correlação com a baixa qualidade dos dados, indicando necessidade de implementação dessas ações no estado.

174. A Corregedoria de Justiça do Estado do Maranhão apresentou lista com 226 ações de cobrança e inspeções extraordinárias às serventias do estado para regularização de pendências no Sirc entre 2/2019 e 11/2024, sem aplicação de sanções (peça 115, p. 1.167). A Corregedoria também informou sobre ação conjunta do INSS, em 6/2024, com objetivo de melhoria dos índices de tempo médio de envio, que passou de 22 dias em 2023 para 9,5 dias em 2024, e de qualidade dos registros. Conquanto o tempo médio de envio tenha melhorado sensivelmente, ainda é o pior índice do país, com espaço para melhorias. As serventias do estado também apresentam problemas com a falta de informação de óbitos: 34,8% delas devem mais de 16 mil registros de óbitos, enquanto 18% devem informações de 365 competências (meses).

175. A Corregedoria de Justiça do Estado do Tocantins apresentou lista com 141 ações de correição extrajudicial com enfoque no Sirc entre 2/2019 e 11/2024 em 138 municípios, sem aplicação de sanções (peça 115, p. 1.093). Nesse estado, o principal problema é relativo à qualidade da informação: 20% dos registros têm campos importantes não preenchidos, mais de três vezes a média nacional.

176. A Corregedoria de Justiça do Estado do Pará informou que a alimentação do Sirc é um dos quesitos de observação das correições ordinárias anuais, sem detalhar ação específica (peça 115, p. 210). Também citou a instauração de um Processo Administrativo Disciplinar, ainda inconcluso, por descumprimento de obrigações legais de determinada serventia, dentre as quais a alimentação tempestiva do Sirc. Quanto ao estado, ressalta-se que um terço das serventias devem a inclusão de mais de 17 mil registros de óbito e, também, informações de 2.373 competências.

177. Do outro lado dos indicadores de qualidade está o estado do Amapá, com tempo médio de envio de 1,03 dia, além de possuir apenas 5,3% das serventias com débitos de termos e nenhuma serventia com débitos de informações de competências, também apresentando somente 2,7% de registros com informações faltantes. A Corregedoria de Justiça do Estado do Amapá apresentou relação com dois pedidos de providências para apuração de ausência de envio de informações ao Sirc, que resultaram em sanções de repreensão, nos termos do art. 32 da lei 8935/1994 e pagamento de multa (peça 115, p. 1.130).

178. Já a Corregedoria de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, cujo estado também apresenta bons indicadores de qualidade, com tempo médio de envio de 1,05 dia, e tendo 5,14% das serventias com pendências de envio de termos de óbito e apenas 3,2% dos registros com informações faltantes, informou ação de comunicação a 19 serventias com pendências de envio de informações ao Sirc, sem aplicação de sanções (peça 115, p. 1.237).

179. A comparação entre ações de fiscalização realizadas pelas Corregedorias de Justiça locais e as informações de qualidade dos dados do Sirc de cada estado sugere que a ausência de medidas fiscalizatórias por parte das corregedorias, como no caso do Piauí, influencia negativamente no nível de qualidade de informações. De acordo com o INSS, as corregedorias têm acesso aos relatórios de pendências

do Sirc e ao Painel Gerencial de cada estado, como insumos a ações fiscalizatórias.

180. Por outro lado, ações de fiscalização mais assertivas, como realizadas pela Corregedoria de Justiça do Estado do Amapá, podem influenciar positivamente na melhoria de qualidade dos dados do Sirc. Os índices de qualidade da informação neste estado também sinalizam que os riscos de deficiências do Sirc, causadas em parte por disparidades regionais, podem ser efetivamente mitigados por atuações assertivas das Corregedorias. Do restante dos relatos apresentados pelas Corregedorias de Justiça, observou-se que a maior parte das pendências nos dados do Sirc demanda, no mínimo, ações corretivas por parte das Corregedorias, como a comunicação das pendências às serventias para correção.

6.1.2.3 Aplicação de penalidades aos cartórios com base no art. 68 da Lei 8.212/1991 e Instrução Normativa PRES/INSS 116/2021

181. O papel de fiscalização do envio de dados ao Sirc não é restrito às Corregedorias de Justiça, cabendo também ao INSS, de acordo com regramento legal e infralegal. Enquanto a Lei 8.212/1991 especifica o papel fiscalizatório do INSS no art. 68, § 5º, o Decreto 3.048/1999 regulamenta tal atribuição nos arts. 228, § 6º, e 283, I, 'e'. Além disso, a IN PRES/INSS 116/2021 disciplina os procedimentos relativos à apuração de descumprimento de qualquer obrigação imposta pelo art. 68 da Lei 8.212/1991, assim como o fornecimento de informação inexata pelas serventias, especificamente para fins de aplicação de multa e propositura de ação regressiva. Segundo a IN PRES/INSS 116/2021, art. 5º, **caput**:

Art. 5º Compete ao INSS, nos termos do art. 125-A da Lei nº 8.213, de 1991, apurar as infrações, aplicar a multa prevista no art. 92 da Lei nº 8.212, de 1991, combinado com a alínea 'e' do inciso I do art. 283 do Decreto nº 3.048, de 1999, e fornecer os subsídios à Procuradoria-Geral Federal para o ingresso de ação regressiva.

182. Solicitado a informar as ações realizadas com base na Instrução Normativa PRES/INSS 116/2021, o INSS não apresentou nenhuma ação neste sentido. Cumpre ressaltar que a inação do INSS na aplicação de penalidades aos cartórios por descumprimento do art. 68 foi objeto de deliberação deste Tribunal em mais de uma ocasião. No âmbito do Acórdão 1.465/2022- Plenário (TC 030.739/2021-7), de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, houve determinação ao INSS para adoção das providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no art. 68 da Lei 8.212/1991 c/c o art. 228 do Decreto 3.048/1999 c/c os arts. 2º e 5º da Instrução Normativa 116/INSS/PRES/2021, a fim de exercer seu dever legal de apurar responsabilidade e sancionar os cartórios que enviarem informações de óbitos fora prazo legal e/ou incompletas. Já no Acórdão 208/2023- Plenário (TC 011.716/2021-5), do mesmo relator, o Tribunal deu ciência ao INSS de que a ausência de aplicação de penalidades e de propositura de ações regressivas em função do descumprimento, pelos cartórios, das obrigações a eles impostas pelo art. 68 da Lei 8.212/1991, c/c o art. 228 do Decreto 3.048/1999, contraria o art. 68, § 5º, da Lei 8.212/1991, c/c os arts. 228, § 6º, e 283, I, 'e', do Decreto 3.048/1999.

183. Questionado sobre os motivos de inação do órgão na aplicação do disposto no art. 68 da Lei 8.212/1991 e na IN PRES/INSS 116/2021, por meio do Ofício 001.323/2024 – AudPessoal (peça 87), o INSS enviou ao tribunal a nota técnica conjunta 18667245/2024/CGAIS/CGMOB/DIRBEN (peça 94), onde informa que, no entendimento da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN), não cabe ao INSS a aplicação da multa do art. 68, § 5º, da Lei 8.212/1991, cabendo à autarquia tão somente a verificação do descumprimento do dever, sem que isso importe na autuação de infração e seus desdobramentos. Ainda de acordo com seu entendimento, esta deve repassar todos os elementos necessários para a correta caracterização do fato gerador da multa às autoridades competentes, o que já está sendo executado pelo INSS, que disponibiliza as informações acerca do descumprimento de obrigações relacionados ao Sirc às Corregedorias. A nota técnica apresenta os seguintes motivos para o entendimento:

183.1. a redação do art. 68 da Lei 8.212/1991, mesmo com a atualização dada pela Lei 13.846/2019, nunca teria atribuído ao INSS o dever de fiscalizar e cobrar multa das serventias pela inobservância do disposto no artigo. Também, a obrigação atribuída ao cartório não teria designado o ente responsável pela fiscalização e aplicação de multa. Assim, por falta de previsão legislativa, não seria possível atribuir ao INSS a competência para fiscalizar, cobrar e arrecadar valores decorrentes das obrigações das serventias extrajudiciais, especialmente após a instituição do CNJ. Além disso, a interpretação do art. 68 deveria ser feita no contexto de quando o INSS encampava as atividades fazendárias, o que o INSS deixou de realizar após a instituição da Receita Federal do Brasil.

183.2. a inclusão do art. 125-A da Lei 8.212/1991, que possibilita ao INSS verificar o atendimento das obrigações não-tributárias impostas pela legislação previdenciária e impor multa por seu eventual descumprimento, não teria relação com a atividade sancionatória dos cartórios que descumprem as

obrigações dispostas no artigo 68 da Lei 8.212/1991, devendo ser interpretado de forma a permitir que o INSS identifique situações de descumprimento de obrigações não-tributárias e reporte essas situações às autoridades competentes para a fiscalização, autuação de infrações administrativas e execução das multas.

183.3. assim sendo, o papel da autarquia seria identificar e relatar as infrações para que as providências sejam tomadas por outros entes competentes. Para isso, a autarquia utiliza ferramentas que permitem monitorar os registros civis com inconformidades passíveis de imposição de multa ou que tenham causado prejuízo financeiro à previdência e, portanto, passíveis de ação de regresso. A gestão dessas informações seria de responsabilidade da DIRBEN, que encaminharia às áreas competentes para fiscalização e aplicação de sanções administrativas e proposição de ação regressiva à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Por isso, seria de competência da DIRBEN somente a cobrança administrativa de valores indevidos pagos em benefícios operacionalizados pelo INSS, afastando-se qualquer atribuição relacionada à cobrança de débitos de outras naturezas.

183.4. a competência de fiscalização das atividades das serventias extrajudiciais seria da CN/CNJ, segundo disposições da Constituição Federal art. 236, § 1º, e art. 103-B, § 4º, III, do Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça - Portaria 211/2009, art. 3º, IX, e art. 9º, § 3º, I e IV, e do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra) - Provimento CNJ 139, de 30 de agosto de 2023, art. 460. Assim, as atribuições do INSS não poderiam sobrepor ou se opor à competência constitucional do CNJ, que exerceria a atribuição de fiscalização, autuação e aplicação de penalidades aos titulares dos cartórios.

183.5. haveria riscos de dupla penalização, também conhecida como **bis in idem** sancionatório, caso o INSS fosse responsável pela fiscalização e penalização dos cartórios, visto que as sanções administrativas como advertências, multas ou mesmo perda da delegação do serviço, já aplicadas pelo CNJ em face do descumprimento do art. 68 da Lei 8.212/1991, já teriam como objetivo garantir o adequado funcionamento dos serviços notariais e de registro.

184. Em relação à interpretação do INSS de que a autarquia não possui competência legal para a aplicação de multa às serventias de registro civil de pessoas naturais, sendo seu papel de produzir evidências do descumprimento do art. 68 da Lei 8.212/1991 para que a CN/CNJ e Corregedorias de Justiça estaduais realizem a aplicação das punições cabíveis, tece-se as considerações dos parágrafos seguintes.

185. A interpretação apresentada pela DIRBEN/INSS deve ser analisada em face da Instrução Normativa PRES/INSS 116/2021. Como mencionado, o instrumento regulamentar disciplina os procedimentos de apuração de descumprimento do art. 68 da Lei 8.212/1991, e seu art. 5º é reproduzido abaixo:

Art. 5º *Compete ao INSS, nos termos do art. 125-A da Lei nº 8.213, de 1991, apurar as infrações, aplicar a multa prevista no art. 92 da Lei nº 8.212, de 1991, combinado com a alínea 'e' do inciso I do art. 283 do Decreto nº 3.048, de 1999, e fornecer os subsídios à Procuradoria-Geral Federal para o ingresso de ação regressiva.*

§ 1º *Compete à Diretoria de Benefícios do INSS monitorar a recepção das informações encaminhadas pelos Cartórios quanto às obrigações constantes do art. 2º e, havendo descumprimento de prazos e demais obrigações, encaminhar às áreas competentes relativas à constituição da multa e proposição de ação regressiva.*

§ 2º *Compete à Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos - DIGOV a constituição e a aplicação da multa, bem como análise das impugnações e recursos, e demais providências necessárias para a realização de cobranças administrativas e judiciais que estejam a cargo do INSS, bem como o encaminhamento ao órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal competente, dos casos que ensejarem proposição de ação regressiva. (grifos nossos)*

186. Nota-se que a interpretação da DIRBEN diverge frontalmente da norma infralegal, inclusive quanto à aplicabilidade do artigo 125-A da Lei 8.213/1991, que institui:

Art. 125-A. *compete ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS realizar, por meio dos seus próprios agentes, quando designados, todos os atos e procedimentos necessários à verificação do atendimento das obrigações não tributárias impostas pela legislação previdenciária e à imposição da multa por seu eventual descumprimento. (grifos nossos)*

187. Já o Decreto 3.048/1999, que regula o funcionamento da Previdência social, ainda institui que a penalidade e da ação regressiva serão na forma estabelecida pelo INSS, além de estabelecer os valores da multa:

Art. 228. § 6º *O descumprimento de obrigação imposta por este artigo e o fornecimento de informação*

inexata sujeitarão o titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais, além de outras penalidades, à penalidade prevista na alínea 'e' do inciso I do caput do art. 283 e a ação regressiva, na forma estabelecida pelo INSS.

Art. 283. Por infração a qualquer dispositivo das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 1991, e 10.666, de 8 de maio de 2003, para a qual não haja penalidade expressamente cominada neste Regulamento, fica o responsável sujeito a multa variável de R\$ 636,17 (seiscentos e trinta e seis reais e dezessete centavos) a R\$ 63.617,35 (sessenta e três mil, seiscentos e dezessete reais e trinta e cinco centavos), conforme a gravidade da infração, aplicando-se-lhe o disposto nos arts. 290 a 292, e de acordo com os seguintes valores:

I - a partir de R\$ 636,17 (seiscentos e trinta e seis reais e dezessete centavos) nas seguintes infrações:

...

e) deixar o Titular de Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais de comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social, até o dia dez de cada mês, a ocorrência ou a não-ocorrência de óbitos, no mês imediatamente anterior, bem como enviar informações inexatas, conforme o disposto no art. 228; (grifos nossos)

188. Em relação à sugestão de que a aplicação de multas seria atividade fazendária, o artigo 125-A da Lei 8.213/1991 ainda informa que a competência de o INSS realizar os procedimentos necessários à verificação do atendimento das obrigações não tributárias, como o atendimento ao art. 68 não se confunde com a atividade fazendária, delimitando os campos de atuação:

§ 3º O disposto neste artigo não abrange as competências atribuídas em caráter privativo aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil previstas no inciso I do caput do art. 6º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002.

189. Vale lembrar, conforme mencionado no item 2.3 deste relatório, que o art. 68 está disposto no capítulo 'da modernização da Previdência Social' da Lei 8.212/1991, no intuito de manter atualizados os cadastros da Previdência Social e gerar tempestivamente os efeitos jurídicos, como início e cessação de direitos previdenciários. O artigo seguinte estabelece que o INSS 'manterá programa permanente de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios por ele administrados, a fim de apurar irregularidades ou erros materiais.'. Ora, as atividades realizadas pelo INSS por força do art. 69 dependem das informações do Sirc, não à toa ambos os artigos tenham sido atualizados pela Lei 13.846/2019. Essa relação entre o art. 68 e art. 69 vincula a fiscalização e aplicação de penalidades do art. 68 à atividade previdenciária, e não fazendária.

190. Por sua vez, a Instrução Normativa PRES/INSS 116/2021, ainda vigente, também estabelece obrigações e infrações dos cartórios, agravantes, formas de aplicação, cobrança e recolhimento da multa, substituição por outras penalidades, procedimentos de autuação e notificação, bem como direitos da serventia autuada, como impugnações e recursos. Ainda estabelece a forma de comunicação do procedimento às Corregedorias, no art. 30: 'Confirmada a autuação, o INSS encaminhará cópia da decisão administrativa definitiva à Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado ou do Distrito Federal para ciência e providências a seu cargo.'

191. O entendimento de que as atribuições do INSS em relação ao art. 68 violaria a competência fiscalizatória do CNJ sobre a atividade extrajudicial dos cartórios não encontra respaldo legal. Em análise ao art. 460 do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), atualmente nos termos do Provimento CNJ 149 de 30/08/2023, verifica-se que a competência fiscalizatória das Corregedorias de Justiça, aplicáveis aos atos de registro e emissão das certidões de registro ocorridos no âmbito das serventias, diz respeito à integridade e realização do ato de registro em si, e não ao compartilhamento de dados com o Sirc:

Art. 460. Sem prejuízo dos poderes conferidos à Corregedoria Nacional de Justiça e às corregedorias dos tribunais de Justiça, a fiscalização judiciária dos atos de registro e emissão das respectivas certidões, decorrentes da aplicação deste Código de Normas, é exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal (art. 48 da Lei n. 6.015/1973), sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, em face de atos praticados pelo oficial de registro seus prepostos ou credenciados. (grifos nossos)

192. Cabe observar que a CN/CNJ emitiu a Recomendação 40, de 2/7/2019, recomendando às serventias extrajudiciais de registro de pessoas naturais a observância das disposições legais do art. 68 da Lei 8.212/1991 para remessa dos dados ao Sirc. Também que as Corregedorias locais devem fiscalizar o cumprimento dos prazos estabelecidos pelo art. 68 da Lei 8.212/1991 e o integral fornecimento das

informações disponíveis no registro. Ressalta-se que o instrumento orienta a atuação das serventias e das corregedorias, sem prejuízo da responsabilidade do INSS.

193. Quanto aos riscos de dupla penalização, entende-se que eventuais penalizações impostas tanto pelo INSS quanto pela Corregedoria pelo não cumprimento dos prazos legais não se confundem, pois são de natureza administrativa diversas. Isso porque o art. 68, § 5º, da Lei 8.212/1991 já prevê a possibilidade de aplicação de outras penalidades além daquela prevista em seu art. 92:

§ 5º O descumprimento de qualquer obrigação imposta neste artigo e o fornecimento de informação inexata sujeitarão o Titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais, além de outras penalidades previstas, à penalidade prevista no art. 92 desta Lei e à ação regressiva proposta pelo INSS, em razão dos danos sofridos.

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. (grifos nossos)

194. A Corregedoria Nacional, em entrevista no âmbito da fiscalização (peça 116) e em consonância com o disposto no art. 68 da Lei 8.212/1991, corroborou o entendimento de que a Instrução Normativa PRES/INSS 116/2021 não invade as competências da Corregedoria Nacional na fiscalização cartorial, ainda que haja a previsão de penalizações pelas duas normas, em seus respectivos âmbitos.

195. Já a afirmação de que as sanções administrativas como advertências, multas ou mesmo perda da delegação do serviço, aplicadas pelo CNJ em face do descumprimento do art. 68 da Lei 8.212/1991 já teriam como objetivo garantir o adequado funcionamento dos serviços notariais e de registro é procedente, porém não significa afirmar que essas ações garantem o adequado funcionamento do envio de dados ao Sirc.

196. A análise feita sobre a qualidade e tempestividade dos dados do Sirc, em confronto com as ações de controle implementadas pelas corregedorias estaduais a partir dos relatórios implementados no âmbito do Sirc, demonstra que parte dos casos detectados como infrações ao art. 68 da Lei 8.212/1991 é solucionado mediante comunicação das Corregedorias às serventias. No entanto, ainda há situações que não são sanadas nem com as medidas tomadas pelas corregedorias, nem com as ações educacionais do INSS, haja vista a relação de serventias com infrações graves de tempestividade (Apêndice C) e a quantidade de serventias que deixam de informar movimento ao longo de meses (item 6.1.2.1 deste relatório). Estes casos poderiam ter uma melhor taxa de saneamento caso as ações de controle do INSS fossem mais assertivas, em face de suas atribuições legais e infralegais na matéria.

197. Cabe ainda destacar que o art. 68, § 5º, da Lei 8.212/1991 é taxativo ao instituir que a propositura de ação regressiva cabe ao INSS. A autarquia confirmou essa atribuição pela DIRBEN, conforme mencionado anteriormente. No entanto, em resposta à solicitação da relação de proposituras de ações regressivas ao INSS, nos ofícios de requisição 000.620/2024 – AudPessoal – item II c) (peça 16) e 001.020/2024 – AudPessoal § 2.2., a autarquia não informou ao tribunal nenhuma ação regressiva proposta nesse sentido, não restando possível saber se a autarquia tem atuado na recuperação desses valores.

198. Por fim, é relevante destacar a completa inversão de posicionamento do INSS em relação ao assunto, de acordo com as comunicações enviadas ao TCU, elencadas a seguir. Em resposta ao Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário (TC 030.739/2021-7, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz), o INSS veio a adotar posicionamento oposto ao entendimento atual, enviando resposta pelo ofício SEI 276/2022/DIGOV-INSS, de 20/12/2022 (peça 122), contendo:

198.1. nota técnica 3/2022/CACB/CGMOB/DIRBEN-INSS (peça 125), detalhando os trabalhos do Projeto Piloto de Cobrança Administrativa da multa aos Titulares de Cartórios por infringência aos deveres legais impostos pelo art. 68 da Lei 8.212/1991, em desenvolvimento pela Coordenação-Geral de Monitoramento e Cobrança Administrativa de Benefícios (CGMOB), unidade co-assinante da nova nota técnica conjunta 18667245/2024/CGAIS/CGMOB/DIRBEN, que hoje apresenta posicionamento oposto. O Projeto Piloto, de setembro de 2000, já havia estudado questões de aplicabilidade das multas, como autos de infração, dosimetria de multa, órgão de julgamento de recursos, ações regressivas e adequação tecnológica;

198.2. nota técnica 4/2023/CGMOB/DIRBEN-INSS (peça 124), que informa que o INSS aguardava retorno de consulta formulada perante a Procuradoria Federal e remetida à Subprocuradoria-Geral Federal de Cobrança e Recuperação de Créditos da PGF sobre as questões jurídicas atinentes à dosimetria da multa;

198.3. *nota técnica 10/2022/CGMOB/DIRBEN-INSS (peça 123), que detalhava as mudanças na estrutura do INSS, citando a criação, em 2021, da unidade de Recuperação de Créditos e Cobrança Administrativa – RCAD, com o intuito de potencializar o desempenho do rito procedimental de cobrança. Também informava sobre a publicação da Instrução Normativa PRES/INSS 116/2021.*

199. *Da mesma forma, por ocasião da publicação do Acórdão 208/2023-TCU-Plenário (TC 011.716/2021-5, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz), o INSS respondeu ao Tribunal por meio do Ofício SEI 83/2023/DIGOV-INSS, de 31/3/2023 (peça 126), incluindo a nota técnica 7/2023/CGMOB/DIRBEN-INSS (peça 127), que detalha questões jurídico-normativas, operacionais e tecnológicas, em complemento à nota técnica 10/2022/CGMOB/DIRBEN-INSS. Também informa que, considerando que a fórmula de dosimetria se encontrava pendente de parecer da Consultoria Jurídica (Processo SEI 35014.453929/2022-87), aguardava-se o retorno para continuidade.*

200. *Já por ocasião da presente fiscalização, em resposta ao Ofício de requisição 000.620/2024 – AudPessoal (peça 16), o INSS, por meio do ofício SEI 1180/2024/DIGOV-INSS, de 17/10/2024 (peça 39) incluindo a nota técnica 169/2024/CGMOB/DIRBEN-INSS (peça 42), informou que o INSS já havia se manifestado sobre o assunto para o TCU por ocasião do monitoramento do Acórdão 1.465/2022- Plenário (TC 030.739/2021-7) por meio da nota técnica 46/2023/CGMOB/DIRBEN-INSS, e reproduziu partes de seu conteúdo:*

200.1. *com as alterações estruturais e normativas do Instituto, a Cobrança Administrativa havia retornado à gestão da Coordenação-Geral de Monitoramento e Cobrança Administrativa de Benefícios - CGMOB, porém com escopo de atuação limitado à cobrança administrativa em matéria de benefícios, não se vislumbrando dispositivo normativo no atual Regimento Interno do INSS que atribuísse à CGMOB a competência de constituição e aplicação de multa administrativa;*

200.2. *as atividades desenvolvidas pela CGMOB a partir da oitava realizada pela Corte de Contas no processo de denúncia (TC 011.716/2021-5) haviam sido realizadas com o intuito de mapear as pendências e riscos que ainda impactam o início da constituição, aplicação das multas e cobrança aos Cartórios, tendo sido desenvolvido projeto piloto focado em demonstrar qual seria a efetividade da cobrança administrativa dentro dos fluxos até então discutidos;*

200.3. *o Acórdão 208/2023- Plenário havia dado ciência ao INSS de que a ausência de aplicação de penalidades e de propositura de ações regressivas em função do descumprimento, pelos cartórios, das obrigações a eles impostas pelo art. 68 da Lei 8.212/1991, c/c o art. 228 do Decreto 3.048/1999 contraria o art. 68, § 5º, da Lei 8.212/1991, c/c os arts. 228, § 6º, e 283, I, 'e', do Decreto 3.048/1999. A autarquia destacou os seguintes trechos da análise que subsidiou o acórdão:*

15. Restou evidente que tal pendência decorreu da priorização inicial, pelo INSS, da implementação de procedimentos de caráter preventivo e pedagógico, tendo sido demonstradas reduções efetivas nos prazos de envio de dados pelos cartórios. Além disso, a autarquia atualmente possui projeto piloto, de julho/2022 a abril/2023, com vistas à instituição da aplicação de multas.

18. Pelos motivos expostos nos parágrafos anteriores (priorização da adoção de medidas de caráter preventivo e pedagógico, existência de projeto piloto em andamento com vistas à instituição da aplicação de multas, e limitações impostas ao INSS na decisão proferida pelo CNJ no Pedido de Providências), entende-se desnecessária a emissão de determinação ou recomendação por este Tribunal, sendo suficiente dar ciência ao INSS quanto à ausência de aplicação de multas e da propositura de ações regressivas pela autarquia.

200.4. *ainda de acordo com a CGMOB, o fato de o INSS não ter sido alvo de determinações nem recomendações no âmbito do Acórdão 208/2023-Plenário demonstrava 'que já foi reconhecido pela Corte de Contas que o INSS adotou providências necessárias ao cumprimento do disposto no art. 68 da Lei 8.212/1991 c/c o art. 228 do Decreto 3.048/1999 c/c os arts. 2º e 5º da Instrução Normativa 116/INSS/PRES/2021, e que a execução da atividade de constituição e aplicação de multa aos Cartórios se mostrou inexecutável'.*

201. *Em relação à interpretação do INSS sobre o Acórdão 208/2023- Plenário, tem-se que é equivocada, visto que na própria análise que subsidiou o acórdão, destaca-se:*

14. A partir do exposto, considera-se a alegada irregularidade parcialmente procedente. Isso porque, não obstante as diversas medidas até então adotadas pelo INSS com vistas a dar cumprimento à Lei 8.212/1991 (com as modificações dadas pela Lei 13.846/2019) e ao Decreto 3.048/1999 (com as alterações do Decreto 10.410, de 30/6/2020), ainda está pendente a aplicação de penalidades e a propositura de ações regressivas pela própria autarquia. (grifos nossos)

202. Assim, nota-se o equívoco na interpretação da autarquia sobre o motivo e a gravidade da deliberação do tipo 'ciência', exarada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 208/2023-TCU-Plenário. Não há fundamento para que o instituto da ciência seja uma anuência à inação do INSS na matéria. Além disso, a deliberação proposta pela área técnica considerou a ponderação do INSS de que o Pedido de Providências 0000272-86.2021.2.00.0000 impedia a cobrança de multa por parte do INSS, visto que o Pedido de Providências suspendeu, naquele momento, os repasses das informações das averbações, anotações e retificações registradas nas serventias ao Sirc:

17. Assim, há decisão definitiva administrativa do CNJ de suspensão dos repasses das informações das averbações, anotações e retificações registradas nas serventias, entre os Ofícios de Registro Civil de Pessoas Naturais e o Sirc, e de vedação do encaminhamento de informações de registros pretéritos. Isso, segundo o INSS, impede a implantação da concessão automática do benefício de pensão por morte (item '7.j')

203. Ocorre que, em 29/10/2023, houve decisão do CNJ, no Pedido de Providências 0000272-86.2021.2.00.0000, determinando o arquivamento e tornando sem efeito todas as decisões anteriores constantes do Pedido de Providências. Esta decisão está citada na nota técnica 6/2024/DCIC/CIS/CGAIS/DIRBEN-INSS, parágrafo 67. Assim, a suspensão dos repasses das informações das averbações, anotações e retificações ao Sirc, bem como vedação ao encaminhamento de informações de registros pretéritos ao Sirc, não mais limitam os trabalhos desenvolvidos pelo INSS, desde a data de sua prolação.

204. Assim, resta demonstrado que, entre a execução do Projeto Piloto ocorrido entre 2020 e 2023, e as respostas enviadas a este Tribunal no âmbito desta fiscalização em 2024, a DIRBEN alterou completamente seu posicionamento em relação à questão, induzindo a autarquia à inação do dever de agir abarcado pelo art. 68 da Lei 8.212/1991 e art. 5º da IN PRES/INSS 116/2021, além do não aproveitamento de todo o repositório de conhecimento acumulado pelo Projeto Piloto.

6.1.3 Objetos

205. Controles implementados no sistema Sirc Web: relatórios de termos faltantes, de competências sem informação de registro e sem declaração de inexistência de movimento, de dados obrigatórios incompletos e sem justificativa e de envio fora do prazo.

206. Registros de óbitos contidos na base de dados do Sirc.

6.1.4 Critérios

207. Constituição Federal, art. 236, § 1º, e art. 103-B, § 4º, III;

208. Lei 8.212/1991, Art. 68, §5º;

209. Lei 8.213/1991, Art. 125-A;

210. Decreto 3.048/1999, arts. 228, § 6º, e 283, I, 'e';

211. Decreto 9.929/2019, Art. 3º, § 1º, I e III;

212. Instrução Normativa PRES/INSS 116/2021;

213. Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça – Portaria CN/CNJ 211/2009, art. 3º, IX, e art. 9º, § 3º, I e IV; e

214. Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra) - Provimento CNJ 139, de 30 de agosto de 2023, art. 460.

6.1.5 Evidências

215. Relação de termos faltantes por serventia do sistema Sirc Web (peça 50);

216. Relação de competências sem registros de óbitos e sem declaração de inexistência de movimento do sistema Sirc Web (peça 48);

217. Relação de registros de óbitos com campos obrigatórios não preenchidos do sistema Sirc Web (peça 46);

218. Relatório de Tempo Médio de Envio de Registros ao Sirc (peça 45);

219. Relação de controles internos implementados pelo INSS para cumprimento do art. 68 da Lei 8.212/1991;

220. Relação de ações realizadas pelo INSS junto às serventias para cadastro dos registros de óbitos a partir da vigência da Lei 6.015/1973 não incluídos no Sirc – legado (peça 43);

221. Relação de ações realizadas pelo INSS não englobadas pela Instrução Normativa PRES/INSS 116/2021 (peça 43);

222. Relação de controles internos implementados pelo Comitê Gestor do Sirc para cumprimento do art. 68 da Lei 8.212/1991 (peça 56);

223. *Relação de ações realizadas pelas Corregedorias de Justiça dos Estados e do DF para cumprimento do art. 68 da Lei 8.212/1991 (peça 115).*

6.1.6 Causas

224. *As possíveis causas para os resultados encontrados são:*

224.1. *a sistemática usada para detecção de termos faltantes se baseia unicamente em registros já inseridos por cartórios no Sirc;*

224.2. *não é realizado cruzamento de dados sistemático, integral e periódico entre o Sirc e outras bases de óbitos no Brasil para efetivo controle de sub-registro no Sirc, de modo que o controle de termos faltantes depende exclusivamente do envio prévio de termos;*

224.3. *registros de óbitos com erros são contabilizados como registros válidos para efeitos de contabilização de termos faltantes, causando erros nos relatórios;*

224.4. *a quantificação de competências sem informação apresenta inconsistências, considerando períodos em que algumas serventias não tinham a competência de enviar dados ao Sirc;*

224.5. *o sistema de controle de qualidade de dados do Sirc verifica somente o preenchimento dos campos obrigatórios, sem avaliar a qualidade das informações preenchidas;*

224.6. *a fiscalização do envio de dados ao Sirc, realizada pelas Corregedorias de Justiça dos estados e do DF, se baseia exclusivamente nos relatórios do Sirc, que contém inconsistências; e*

224.7. *o INSS não cumpre o disposto na Lei 8.212/1991 Art. 68, § 5º, em relação a sua atribuição sancionatória às serventias.*

6.1.7 Efeitos

225. *Como efeitos potenciais da situação encontrada, identificam-se os seguintes:*

225.1. *ausência de informações suficientes e precisas para efetiva fiscalização de pendências no Sirc; e*

225.2. *descumprimento, de parte dos cartórios, do disposto no art. 68 da Lei 8.212/1991, por ausência de atuação coercitiva do INSS.*

6.1.8 Conclusão

226. *Os controles implementados no Sirc para a avaliação de completude da base não apresentam números exatos e confiáveis, visto que (i) a funcionalidade de termos de óbitos faltantes é sujeita a erros de cadastro por parte dos cartórios (§§ 158-159), (ii) a funcionalidade ‘competências sem informação’ no Sirc Web apresenta períodos em que os cartórios não eram obrigados a enviar informações de óbito (§ 163) e (iii) ainda que saneado a partir do relatório apresentado, o total de termos faltantes identificados pelos controles representa menos da metade do número de registros faltantes identificados nos dados (§ 165).*

227. *Os controles implementados sobre a qualidade das informações, observados no relatório de registros com dados obrigatórios incompletos e sem justificativa, têm eficácia limitada, visto que o sistema verifica somente o preenchimento dos campos obrigatórios por lei, sem avaliar a qualidade das informações preenchidas, de forma que 35% dos registros de óbitos do Sirc possuem alguma deficiência no preenchimento, conforme apresentado no Achado 2 (§ 95). Além disso, o relatório de registros com dados obrigatórios incompletos e sem justificativa mostra pendências ativas de apenas 5,7% dos 536.996 registros com uma das informações obrigatórias por lei faltantes na base do Sirc (§166).*

228. *Já os controles para tempestividade do envio dos dados mostraram-se consistentes com os dados observados no Sirc, ao mesmo tempo que há oportunidades para melhorias ao se expandir as ações do projeto de redução de tempo de envio, pelo INSS, em conjunto com as Corregedorias de Justiça dos estados (§ 168).*

229. *Em relação à fiscalização realizada pelas Corregedorias de Justiça dos estados e do DF em conjunto com o INSS, observa-se que as Corregedorias agem, no âmbito de suas competências, conforme os relatórios recebidos do Sirc. Assim, se os relatórios possuem deficiências nos dados, a atuação das Corregedorias será limitada por essas deficiências. Também, a comparação entre as ações de fiscalização realizadas pelas Corregedorias de Justiça locais e as informações de qualidade dos dados do Sirc de cada estado mostra que as medidas fiscalizatórias influenciam diretamente no nível de qualidade das informações do Sirc. (§§ 172-180)*

230. *Também foi observado que o INSS não cumpre o disposto no § 5º do art. 68 da Lei 8.212/1991 em relação à sua atribuição sancionatória às serventias (item 6.1.2.3), de forma que o cenário atual apresenta serventias com indicadores críticos de qualidade, como pendências de envio acima de 500 termos de óbito, de mais de um ano de informações, de atrasos superiores a seis meses de envio, ou mais de 10% dos registros com ausência de dados obrigatórios. Estes desvios significativos de qualidade ocorrem em um pequeno percentual de serventias, que poderiam ser endereçados por uma atuação mais assertiva do INSS.*

6.1.9 Proposta de encaminhamento

231. Diante do exposto, propõe-se:

231.1. Com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, **determinar** ao Instituto Nacional do Seguro Social, que, no prazo de 150 dias, adote as providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no art. 68 da Lei 8.212/1991 c/c o art. 228 do Decreto 3.048/1999 c/c os arts. 2º e 5º da Instrução Normativa 116/INSS/PRES/2021, a fim de exercer seu dever legal de apurar responsabilidade e sancionar os cartórios que enviarem informações de óbitos fora prazo legal e/ou incompletas;

232. com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, c/c o Decreto 9.929/2019, art. 3º, § 1º, I, e art. 4º, § 11, **recomendar** ao Comitê Gestor do Sirc, que, juntamente ao INSS, à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério da Saúde, adote medidas para implementar procedimentos de verificação contínua de consistência da integralidade dos dados do Sirc com cruzamentos de dados entre o Sirc e as bases do SIM, do CPF e da CRC, a fim de identificar registros de óbitos ausentes ou com informações inconsistentes;

232.1. com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, c/c o Decreto 9.929/2019, art. 3º, § 1º, I, e art. 4º, § 11, **recomendar** ao Comitê Gestor do Sirc que, juntamente ao INSS, adote medidas para sanar os relatórios de termos faltantes por serventia e de competências sem declaração de inexistência de movimento do sistema Sirc Web.

7 Governança dos Dados de Registro Civil

7.1 Achado 5 – Inexistência de Estruturas de Governança dos Dados de Registro Civil

7.1.1 Situação encontrada

233. *A partir do que foi descrito na Visão Geral do Objeto (Capítulo 2 do presente relatório), observa-se a definição de responsabilidades dos diferentes atores envolvidos nas informações dos registros de óbitos, bem como dos registros civis das pessoas naturais. Diversas circunstâncias históricas e legais levaram a situações de possível superposição de base de dados e atividades. Verifica-se a existência de quatro grupos distintos de interessados ('stakeholders') nessas informações: o Poder Executivo (representado pelo INSS, pelo GCSirc e por outros órgãos), o Poder Judiciário (representado pela CN/CNJ), os cartórios (representados pela Arpen e pelo ON-RCPN) e a sociedade (representada pelos cidadãos e as empresas, entre outros).*

234. *Os cartórios são os operadores que captam e registram as informações de óbito relativas aos cidadãos conforme estabelecido no art. 236 da CF/1988. Os cartórios têm natureza privada e exercem suas atividades por meio de delegação do poder público. Deve-se salientar que a disponibilização das informações registradas pelos cartórios representa importante fonte de renda para essas organizações.*

235. *Em diversas circunstâncias, os cidadãos necessitam dessas informações para a realização de atos civis como o sepultamento de falecidos, o início de processo de inventário, o encerramento de contas bancárias de pessoas falecidas etc. Para diversas empresas como bancos, seguradoras e financeiras, essas informações também são cruciais para a execução de suas atividades e a prevenção de fraudes, prejuízos etc.*

236. *No tocante ao poder público, diversos órgãos utilizam as informações do Sirc para a elaboração e a implementação de políticas públicas em áreas como saúde, direitos humanos, previdência, planejamento etc. nas três esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Além disso, a tempestiva identificação de óbitos impede o pagamento indevido de salários, aposentadorias, pensões e outros benefícios. Nessa área, a correta utilização das informações do Sirc tem o condão de evitar o pagamento indevido, e nem sempre recuperado, de milhões de reais todos os meses por todos os entes públicos.*

237. *O Poder Judiciário tem o dever constitucional de fiscalizar os serviços notariais e sua atuação está regulamentada pela legislação aplicável (Lei 6.015/1973 e Lei 14.582/2022), bem como pelos instrumentos infralegais aprovados. Essa atividade é exercida de forma descentralizada pelos órgãos de justiça estadual e controlada nacionalmente pela CN/CNJ.*

238. *No que diz respeito à gestão do Sirc, como já mencionado anteriormente, existe o CGSirc que discute e define as diretrizes para funcionamento do sistema. O controle sobre a base de dados está sob responsabilidade do CGSirc e a produção e operação do sistema ficam a cargo do INSS, com o auxílio da Dataprev, empresa pública contratada para essas atividades. Constatou-se que as questões gerenciais estão bem endereçadas e contam com estruturas suficientes para o funcionamento do Sirc. Deve-se salientar que os cartórios, representados pela Arpen/BR, o ON-RCPN e a CN/CNJ têm participação limitada no CGSirc, uma vez que não são partes responsáveis pelo funcionamento e operação do Sirc.*

239. *No entanto, observa-se a ausência de estruturas de governança que envolvam os principais interessados nas informações de registro civil e que permitam a discussão e o encaminhamento das questões estratégicas que necessitam da interlocução entre o CGSirc, os cartórios, o ON-RCPN e a CN/CNJ. A partir das entrevistas realizadas com as diversas partes interessadas, identificou-se que parte das diretrizes são elaboradas sem prévia discussão entre as principais partes interessadas (peça 116, itens 1, 9 e 21; peça 118, item 11; peça 119, item 5).*

240. *Como exemplo dessa situação, pode ser citada a discussão envolvendo a minuta para a alteração do Decreto 9.929/2019, que regulamenta o funcionamento do Sirc. A minuta de alteração do Decreto, que estava sendo considerada finalizada para ser submetida à Casa Civil da Presidência da República, foi fruto de diversas reuniões e discussões realizadas no âmbito do CGSirc. Apesar de estabelecer rotinas e prazos para serem executadas pelos cartórios, a Arpen/BR, o ON-RCPN e a CN/CNJ, que representa o controle judiciário da atividade extrajudicial dos cartórios, e poderia indicar aperfeiçoamentos no texto com base nas diversas correções realizadas em todo o país, afirmaram que a proposta não foi devidamente discutida com os três atores. (§ 0 e peça 116, item 9).*

241. *Observa-se que questões de gestão devem ser debatidas e deliberadas no âmbito do CGSirc. No entanto, quando essas questões envolvem aspectos estratégicos, ou que possam comprometer as diretrizes estratégicas estabelecidas para o Sirc, as partes interessadas não envolvidas diretamente com a gestão do Sirc, como os cartórios, a ON-RCPN e a CN/CNJ, também deveriam ser incluídos nas discussões e*

deliberações a serem proferidas. Verifica-se, dessa forma, que o CGSirc não atende os requisitos para ser o fórum adequado para tais discussões, uma vez que a sua composição e sua forma de funcionamento não favorecem a obtenção de resultados nas definições estratégicas do uso de informações de registro civil. Entende-se que a existência de uma instância, um comitê de governança, com a participação do INSS, do CGSirc, da Arpen/BR, do ON-RCPN e da CN/CNJ, voltada somente para a discussão de questões estratégicas do uso de informações de registro civil, produzira resultados de alcance mais amplo e teria o condão de dirimir as dificuldades de interlocução entre as principais partes interessadas. Além desses participantes, esse comitê de governança deveria contar também com a participação do Comitê Gestor da Identificação Civil Nacional (ICN), com objetivo de permitir a coordenação de estratégias e ações concernentes ao registro civil e a futura convergência das bases de dados dos diversos sistemas envolvidos.

242. *Muitas decisões do CGSirc têm impactos diretos no fluxo normal de envio das informações pelos cartórios e esses entes nem sempre são consultados previamente. Essa nova instância possibilitaria melhor entendimento entre as partes interessadas, o que poderia acelerar a eliminação do legado de registros anteriores à existência do Sirc (item 3.1.2.2). Deve-se destacar que os cartórios de todo o país não são homogêneos, com estruturas operacionais (pessoal, equipamentos, acesso a redes de alta velocidade etc.) muito diferentes e, em alguns casos, com grandes dificuldades operacionais. Além do INSS, a Arpen/BR, o ON-RCPN e a CN/CNJ, são as partes interessadas que detêm amplo conhecimento dessa realidade, seja por representá-los, no caso da Arpen/BR, seja por fiscalizá-los, no caso da CN/CNJ.*

7.1.1.1 Substituição do Sirc pelo Serp

243. *Em relação à proposta da CN-CNJ de que a forma de consumo de dados de registro civil do Sirc seja substituída pelo Serp, discutida no âmbito da 42ª Reunião Ordinária do CGSirc, conforme ata desta reunião (itens 40 a 44, e 224 a 225 da peça 121), tece-se as seguintes considerações:*

243.1. *O art. 7º da Lei 14.382/2022 atribuiu à CN-CNJ disciplinar o disposto nos arts. 37 a 41 e 45 da Lei nº 11.977/2009. Conforme exposto nos §§ 35 e 37 deste relatório, há diferenças entre os objetivos e as características do Sirc e da CRC/Serp, decorrentes de necessidades distintas da atividade extrajudicial dos registradores civis e da execução de políticas públicas pelo poder público nas três esferas de governo.*

243.2. *Ambos, o Poder Judiciário e o Poder Executivo, podem dispor de normas regulamentares em relação ao art. 41 da Lei 11.977/2009, considerados os seus respectivos âmbitos de atuação e respeitado o princípio da separação dos poderes, haja visto que o referido artigo trata do acesso, tanto do Poder Judiciário quanto pelo Poder Executivo federal às informações constantes dos bancos de dados dos serviços de registros públicos (§§ 37.1-37.2).*

243.3. *A regulamentação desse dispositivo legal deve considerar, além da ausência de ônus e da forma eletrônica de acesso à Administração Pública, conforme disposto no art. 41 da Lei 11.977/2009 e no art. 23, § 5º, da Lei 13.709/2018, também a necessidade de acesso destas informações pela Previdência Social, conforme disposto no art. 68 da Lei 8.212/1991, que institui que a relação dos nascimentos, dos natimortos, dos casamentos, dos óbitos, das averbações, das anotações e das retificações registradas na serventia devem ser enviadas ao INSS em até um dia útil.*

243.4. *Além disso, na regulamentação de eventual substituição do Sirc por outro sistema, devem ser considerados os riscos e as responsabilizações inerentes à disponibilização das informações de registro civil de pessoas naturais à administração pública, como:*

243.4.1. *O sistema que eventualmente substitua o Sirc deve garantir a disponibilização das informações necessárias à execução das políticas públicas que dependem destes dados, na periodicidade e com tempo de entrega adequados e de acordo com o regramento legal. Não resta comprovado, até o momento, que o Serp possua capacidade operacional de atendimento aos requisitos de carga e envio de dados, adequados às necessidades operacionais diárias do INSS em relação ao Sirc, somadas às necessidades de outros 76 órgãos públicos que acessam o Sirc, além de outros 277 órgãos autorizados a acessá-lo.*

243.4.2. *Ainda, tal sistema deve compreender processos e atividades para a garantia da qualidade da informação. Não há, na CRC, um programa contínuo de checagem de completude, qualidade e tempestividade dos dados, como existe no Sirc. Ainda que os processos do Sirc tenham eficácia limitada, conforme demonstrado no item 6.1.2.1 deste relatório, tais processos são imprescindíveis na melhoria da qualidade da informação. Como exemplo, havia 12,3 milhões de óbitos, ocorridos entre janeiro de 2016 e julho de 2024, cadastrados no Sirc em consulta realizada em 31/7/2024, enquanto na CRC havia 11,5 milhões de óbitos relativos ao mesmo período, uma diferença de mais de 770 mil registros. Em entrevista no âmbito da fiscalização (peça 116), a CN/CNJ informou que os dados de registro civil, no âmbito da CRC, só são corrigidos em virtude de solicitação dos interessados, ou denúncias de irregularidades.*

243.4.3. A não disponibilização destes dados aos diversos órgãos e entidades públicas das três esferas de governo, mais especificamente ao Poder Executivo federal, por eventuais falhas, indisponibilidade ou instabilidades no sistema pode ensejar responsabilização solidária aos gestores do sistema, inclusive em relação às penalidades previstas no § 5º do art. 68 da Lei 8.212/1991 e ao parágrafo único do Art. 41 da Lei 11.977/2009, entre outras.

243.4.4. A necessidade de um comitê de governança dos dados de registro civil com ascendência conjunta sobre Sirc e CRC/Serp, e eventualmente sobre o ICN, para discutir e deliberar sobre as questões estratégicas envolvendo essa temática conforme proposto no parágrafo 241.

7.1.1.2 Atualizações regulatórias do Decreto 9.929/2019

244. Outra ferramenta no auxílio do controle sobre a qualidade dos dados do Sirc é a edição de normas regulamentares sobre o envio dos dados de óbito ao Sistema. Esse papel cabe ao CGSirc, segundo o Decreto 9.929/2019:

Art. 3º O Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - CGSirc é responsável pelo estabelecimento de diretrizes para o funcionamento, a gestão e a disseminação do Sirc e pelo monitoramento do uso dos dados nele contidos.

§ 1º Compete ao CGSirc:

I - estabelecer procedimentos para a implementação, a operacionalização, o controle e o aprimoramento do Sirc;

...

III - deliberar, de forma presencial ou eletrônica, e expedir resoluções normativas no âmbito de suas competências, respeitadas as diretrizes de governança de dados adotadas pelo Governo federal; (grifos nossos)

245. Conforme mencionado anteriormente, o Decreto 9.929/2019 normatizou o art. 39 da Lei 6.015/1973, dando ao Comitê Gestor do Sirc a atribuição de regular a forma de envio ao Sirc dos registros de óbitos anteriores a 2015, o denominado legado: ‘os atos registrares referentes a nascimentos, casamentos, óbitos e natimortos praticados a partir da vigência da Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973, ainda não constantes Sirc, serão inseridos no Sistema na forma disposta pelo CGSirc, observado o disposto no art. 39 da Lei 11.977, de 2009’ (Decreto 9.929/2019, art. 8º, § 3º). No entanto, tal regulamentação pelo CGSirc não ocorreu até o momento, de forma que se encontram pendentes de inclusão no Sirc cerca de 13,6 milhões de registros de óbitos ocorridos entre 1976 e 2015.

246. Questionado sobre as ações realizadas e os controles implementados para fazer cumprir o envio ao Sirc, pelas serventias, dos registros de óbitos anteriores a 2015, bem como pelas disposições legais do art. art. 68 da Lei 8.212/1991 (peça 26), o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), no papel de Coordenador do CGSirc, informou (peça 37, p. 8) que, no âmbito de suas atribuições, realiza, desde 2021, atividades para publicar alterações no Decreto 9.929/2019, no intuito de:

246.1. *ajustar sua redação para adequação às novas legislações promulgadas após sua vigência;*

246.2. *incluir novos membros no Comitê Gestor do Sirc, conforme a reestruturação administrativa estabelecida pela Lei 14.600/2023; e*

246.3. *alterar o prazo para envio das informações direcionados à conformidade do art. 68 da Lei 8.212/91 (art. 8º do Decreto 9.929/2019).*

247. Outra ação informada pelo MDHC foi a criação de Grupo de Trabalho no âmbito do CGSirc, em setembro de 2024 para proposição de soluções para o envio de dados registrares anteriores a 2015 para o Sirc. As soluções discutidas no Grupo de Trabalho têm o intuito de resolver o problema do legado. Por fim, o MDHC também informou a publicação do Comunicado Sirc 4/2021, com Esclarecimentos sobre o Envio de Informações ao Sirc, e da Resolução CGSirc 9/2024, com alterações em relação à padronização dos procedimentos para envio de dados ao Sirc.

248. Em relação à atualização do Decreto 9.929/2019, duas alterações propostas pelo CGSirc merecem menção. A primeira altera o art. 8º, § 3º, em relação ao fornecimento dos dados do legado, segundo a proposta abaixo (peça 37 p. 12, grifo nosso):

Decreto vigente	Decreto a vigorar
§ 3º Os atos registrares referentes a nascimentos, casamentos, óbitos e natimortos praticados a partir da vigência da Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973, ainda não	§ 3º Os atos registrares referentes a nascimentos, natimortos, casamentos, averbações, anotações, retificações, óbitos e transladados do exterior, emitidos pelos Consulados, praticados a partir da vigência da Lei 6.015, de 31 de

constantes Sirc, serão inseridos no Sistema na forma disposta pelo CGSirc, observado o disposto no art. 39 da Lei 11.977, de 2009.

*dezembro de 1973, ainda não constantes Sirc, **devem ser inseridos no Sirc até 1 ano da data de vigência do presente Decreto**, observado o disposto no art. 39 da Lei 11.977, de 2009.*

249. O MDHC informou também (peça 37 p. 10) que a minuta de alteração do texto legal foi validada entre os membros do CGSirc e aprovada em reunião, conforme as atas da 28ª Reunião (peça 37 p.89 a 96) e 29ª reunião (peça 37, p.97). Indagados sobre a proposta do estabelecimento do prazo de um ano para a inclusão dos dados do legado, a CN/CNJ (peça 116) e a Arpen/BR (peça 119) informaram desconhecer a proposta. De fato, das atas nota-se que a alteração do decreto, no que tange ao prazo de cadastro de um ano, não foi objeto de pauta das 28ª e 29ª reuniões. Além disso, verifica-se que a CN/CNJ não estavam presentes em ambas as reuniões, enquanto a Arpen/BR foi representada somente na 28ª reunião. Ambas as entidades informaram também os riscos de esse prazo não ser praticável por parte das serventias, considerados a quantidade de registros pendentes de cadastro e o prazo proposto. Também ponderaram que as participações da CN/CNJ e da Arpen/BR no CGSirc são limitadas, visto que ambas não têm direito a voto no CGSirc, de acordo com o Art. 4º, § 7º, do Decreto 9.929/2019.

250. De fato, a definição sobre a forma de compartilhamento destes dados com o Sirc cabe ao CGSirc, conforme disposto no Decreto 9.929/2019, art. 8º, § 3º. No entanto, a alteração do decreto estabelecendo deveres aos cartórios, aprovada sem participação efetiva destes, representados no CGSirc pela Arpen/BR, nem da CN/CNJ, órgão que estabelece diretrizes de funcionamento das atividades extrajudiciais dos cartórios, incorre em risco de se emitir uma norma cujo cumprimento pelas serventias seja impraticável.

251. Outro aspecto que deve ser considerado nessa questão são as 'desigualdades regionais que levam a discrepâncias significativas entre cartórios de diferentes regiões e dificultam a padronização e eficiência' como foi bem evidenciado pela CN/CNJ (peça 116, item 27). Diante disso, o texto do novo decreto deveria contemplar prazos que considerassem essas diferenças. De acordo com a Arpen, cerca de 30% dos cartórios do País não têm estrutura adequada, por outro lado, essas serventias correspondem a apenas 5% dos dados de registro civil (peça 119, item 3). Diante desse quadro, torna-se ainda mais importante ouvir os representantes dos cartórios e os órgãos que os fiscalizam para se chegarem a prazos e condições exequíveis para eliminação do chamado legado de dados de óbitos.

252. Além disso, no curso da fiscalização, conforme apresentado no Achado 1 (seção 3.1.2.2.), foi detectado que parte dos óbitos ausentes no Sirc estão registrados no cadastro da CRC, base pertencente às serventias de registro civil e operacionalizada atualmente pelo ON-RCPN. Ora, os mesmos dados que os cartórios fornecem à CRC, por força do art. 234 do Provimento 149 do CNJ, devem ser enviados ao Sirc por força do art. 41 da Lei 11.977/2009 e do art. 23, § 5º, da Lei 13.709/2018 (LGPD), sem restrições. Assim, os órgãos que operacionalizam o Sirc – INSS e Dataprev –, têm a possibilidade de recepcionar os dados da CRC e incluí-los no Sirc de forma que a maior parte do trabalho de internalização do legado poderia ser realizada entre ON-RCPN e estes órgãos, sem desnecessária sobrecarga das serventias. Ressalta-se que a forma de transmissão desses dados é definida pelo CGSirc, por força do art. 8º, § 3º, do Decreto 9.929/2019.

253. Para tanto, o fórum adequado para a definição consensual dessas diretrizes, com participação efetiva de todas as partes interessadas, seria um comitê de governança nos moldes propostos no parágrafo 241. A partir da deliberação desse comitê de governança, o CGSirc poderia ajustar os prazos para o envio das informações no novo decreto.

254. No entanto, atualmente há barreiras normativas para esta migração de dados. A Resolução CGSirc 9/2024, normativo apontado como instrumento de controle de qualidade pelo CGSirc (peça 56), alterou o art. 5º da Resolução CGSirc 1/2015, instituindo que 'O módulo de envio por meio de Central de Envio de Registro Civil estará disponível até 31 de dezembro de 2025 e, após essa data somente serão utilizados o Sirc Web Internet ou o Sirc Carga. (NR)'. Em entrevista no âmbito da fiscalização (peça 117), o INSS ponderou que a Resolução CGSirc 9/2024 seria para evitar problemas de qualidade nos dados advindos da CRC, observados anteriormente e detalhados na nota técnica 6/2024/DCIC/CIS/CGAIS/DIRBEN-INSS (peça 40, p. 6). Também segundo o INSS, os cartórios já possuíam essas informações cadastradas em seus próprios sistemas, restando a cada cartório transmitir estes dados ao Sirc. Como mencionado, a transmissão destes dados diretamente da CRC poderia resolver, ao menos em parte, o problema do legado e poupar grandes esforços das serventias. Para isso, o texto da Resolução CGSirc 9/2024 precisaria ser revisto no âmbito do CGSirc.

255. *Por fim, ao propor a alteração dos membros do CGSirc no Decreto 9.929/2019 para refletir a atual composição administrativa do Governo Federal estabelecida pela Lei 14.600/2023, em curso desde 2021, permanece o risco de que posteriores alterações administrativas na composição dos órgãos do Governo Federal tornem o decreto novamente ultrapassado, o que motivaria novas atualizações a cada nova alteração na composição administrativa dos órgãos envolvidos. A atualização da composição do CGSirc por meio de resoluções do próprio Comitê, respeitadas as diretivas gerais do Decreto 9.929/2019, poderia tornar o processo mais ágil e menos burocrático.*

7.1.2 Objeto

256. *Estrutura de Governança dos Dados de Registro Civil.*

7.1.3 Critérios

- 257. *Lei 6.015/1973 – Lei de Registros Públicos;*
- 258. *Lei 8.212/1991 – Organização da Seguridade Social;*
- 259. *Lei 11.977/2009 – altera a Lei 6.015/1973;*
- 260. *Lei 13.444/2017 – Identificação Civil Nacional (ICN);*
- 261. *Lei 13.846/2019 – Programa para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade;*
- 262. *Lei 14.382/2022 – Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Serp);*
- 263. *Decreto 8.270/2014 – institui o Sirc;*
- 264. *Decreto 9.929/2019 – substitui o Decreto 8.270/2014;*
- 265. *Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, 2020.*

7.1.4 Evidências

- 266. *Memória da 42ª Reunião do Comitê Gestor do Sirc de 19/02/2025 (peça 121);*
- 267. *Extrato de Entrevista com a Arpen/Brasil de 11/11/2024 (peça 119);*
- 268. *Extrato de Entrevista com o CGSirc de 26/11/2024 (peça 118);*
- 269. *Extrato de Entrevista com o CNJ de 10/12/2024 (peça 116);*
- 270. *Extrato de Entrevista com o INSS de 11/12/2024 (peça 117);*
- 271. *Extrato de Entrevista com o ON-RCPN e o CNJ de 28/1/2025 (peça 120).*

7.1.5 Causas

272. *As possíveis causas para a situação encontrada são:*
- 272.1. *dificuldades operacionais para se adequar às seguidas alterações legislativas;*
 - 272.2. *Composição atual do CGSirc exclui participação, com direito a voto, de atores importantes na definição de estratégias e na execução de políticas sobre dados de registros civis de pessoas naturais; e*
 - 272.3. *a existência de ‘stakeholders’ importantes no processo que não são ouvidos na formulação de diretrizes estratégicas para o Sirc;*

7.1.6 Efeitos

273. *Como efeitos potenciais da situação encontrada, identificam-se os seguintes:*
- 273.1. *dificuldades na interlocução entre os diversos atores envolvidos;*
 - 273.2. *dificuldades na elaboração de políticas e estratégias para solução dos problemas e melhorias no âmbito do Sirc;*
 - 273.3. *não conclusão da incorporação das informações dos óbitos anteriores a existência do Sirc, ou seja, a eliminação do ‘legado’ (Achado 1);*
 - 273.4. *sobreposição de papéis nas bases de dados existentes, que contribuem para a inconsistência de informações (Achado 2); e*
 - 273.5. *pagamentos indevidos de valores relativos à aposentadoria ou à pensão de pessoas já falecidas (Achado 1).*

7.1.7 Conclusão

274. *Como pode ser observado, percebe-se dificuldades no diálogo entre os atores envolvidos na gestão das informações de registro civil (§ 240). Além disso, as estruturas de governança possuem alcance limitado no diálogo e no entendimento entre as partes interessadas. No âmbito do CGSirc, há ações que são decididas sem consultas à representante dos cartórios (Arpen/BR) e ao ON-RCPN, que serão os responsáveis por operacionalizá-las. Como consequência, observa-se que os prazos para eliminar o legado de dados de óbitos, por exemplo, não são cumpridos há anos.*

275. *Observa-se, também, que a CN/CNJ não é consultada em decisões do CGSirc, com aumento em sua participação no CGSirc apenas recentemente, como observado nas entrevistas com o CGSirc (peça 118) e a CN/CNJ (peça 116). Deve ser ressaltado que a CN/CNJ coordena a atuação das corregedorias dos tribunais de Justiça estaduais e do DF e Territórios, que são as executantes da fiscalização judiciária sobre*

os cartórios. Assim, a CN/CNJ pode trazer contribuições valiosas ao debate e encaminhamento das soluções para os problemas enfrentados pelo Sirc. Por outro lado, o CGSirc e o INSS não foram consultados sobre a proposta de substituição do modelo de consumo de dados de registro civil do Sirc pelo Serp, apresentada pela CN/CNJ, conforme observado na ata da 42ª reunião do CGSirc, ocorrida em fevereiro/2025 (peça 121, §§ 38 a 44, 225). A discussão e o entendimento com esses dois órgãos são essenciais para o sucesso desse plano.

276. Em relação à proposta de substituição do Sirc pelo Serp, apresentada pela CN/CNJ na 42ª reunião do CGSirc (peça 121), entende-se que qualquer proposta neste sentido deve ser decidida no âmbito do CGSirc e considerar: (i) as diferenças entre o Sirc e o Serp (§ 39); (ii) as necessidades específicas do Poder Executivo e do Poder Judiciário e o princípio de separação de poderes; (iii) os marcos regulatórios e a obrigatoriedade do envio das informações ao Poder Executivo; e (iv) os riscos e as responsabilizações inerentes à disponibilização das informações de registro civil de pessoas naturais à Administração Pública, como a garantia da disponibilidade das informações necessárias à execução das políticas públicas que dependem destes dados, na periodicidade e com tempo de entrega adequados, a garantia da qualidade da informação, com procedimentos contínuos de checagem de completude, qualidade e tempestividade dos dados e as responsabilizações decorrentes dessas necessidades (§ 7.1.1.1).

277. Assim, entende-se que a criação de um comitê de governança dos dados do registro civil, com participação equânime entre as partes interessadas para discutir, analisar e deliberar sobre os problemas concernentes a esses dados e ampla ascendência sobre Sirc, CRC/Serp e ICN, bem como, para encontrar as melhores soluções, é importante para o aprimoramento das bases de dados do registro civil, nos aspectos de qualidade, completude e tempestividade das informações.

7.1.8 Proposta de encaminhamento

Propõe-se, com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, **recomendar** à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, ao Comitê Gestor do Sirc, ao Instituto Nacional do Seguro Social que, em conjunto com o Comitê Gestor da Identificação Civil Nacional, estabeleçam comitê de governança para os dados do registro civil, com o objetivo de elaborar as diretrizes estratégicas para o atendimento das necessidades dos órgãos e entidades que utilizam os dados do registro civil e a buscar a solução dos problemas identificados, considerando as práticas identificadas no item 2, do Capítulo 5 – Práticas de Governança, do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, edição de 2020 disponível no sítio <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-basico-de-governanca-organizacional>.

8. Impactos financeiros dos problemas relacionados ao Sirc

278. Os problemas identificados na fiscalização, no que tange à Completude (Achado 1), Qualidade (Achado 2) e Tempestividade (Achado 3) dos dados de óbitos enviados ao Sirc, tiveram seu impacto financeiro estimado em função de pagamentos realizados no âmbito de benefícios assistenciais, como o Bolsa Família, previdenciários e trabalhistas e de folhas de pagamento de servidores públicos ativos, inativos e pensionistas.

279. A relação de pagamentos de benefícios previdenciários e trabalhistas foi obtida pela base de dados da folha de pagamento de benefícios previdenciários concedidos pelo INSS. Já a relação de pagamentos de pessoal corresponde aos recursos gastos com as folhas de pagamento da Administração Pública, em remunerações dos servidores ativos, inativos e pensionistas. Em relação ao Bolsa Família, foram analisados somente os dados de famílias unipessoais, quando o recebedor tem indícios de falecimento. Em todos os casos, só foram verificados pagamentos feitos a partir de dois meses após a data do óbito, de forma a excluir acertos financeiros realizados nos primeiros meses após o óbito.

280. Foram detectados pagamentos a 275.872 pessoas com indícios de falecimento no montante de R\$ 4,4 bilhões, entre 2016 e 2/2025, por falhas no envio de informações de óbitos ao Poder Executivo neste período, conforme detalhado na Tabela 6. Além disso, R\$ 29,7 milhões continuam sendo pagos mensalmente, de acordo com a última competência analisada. O maior impacto financeiro está relacionado a deficiências de completude do Sirc, conforme o gráfico 10 abaixo.

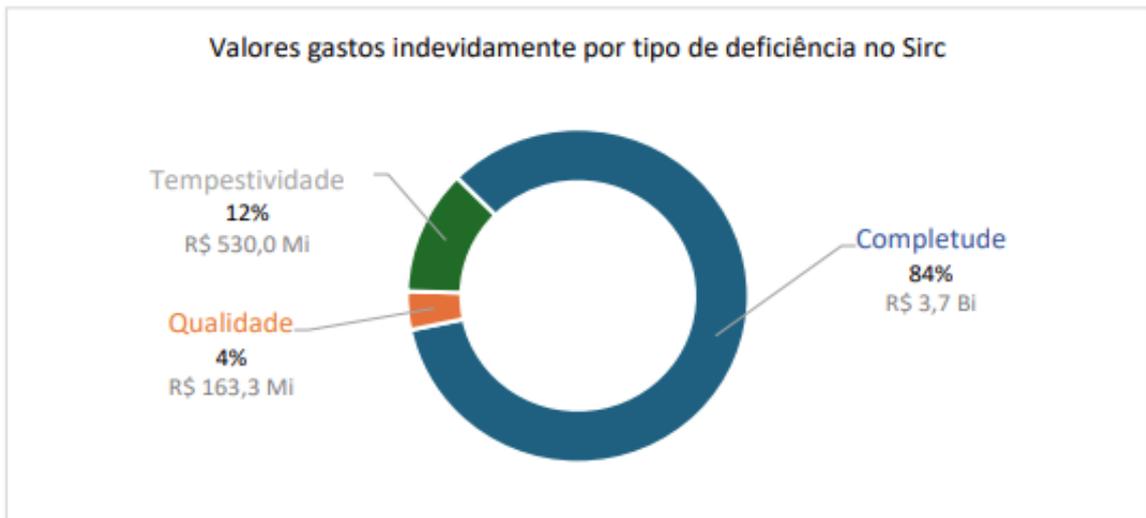


Gráfico 10 - Valores gastos por tipo de deficiência no Sirc, entre 2014 e março/2025. Fonte: elaboração própria.

Deficiência	Tipo de pagamento	Quantidade de pessoas	Valores pagos entre 2014 e 2/2025 (R\$)	Valores pagos em fev/2025 (R\$)
Óbitos após 2016 não enviados ao Sirc	Benefícios Previdenciários	136.911	2.479.668.724,64	21.253.072,12
	Folha de servidores e pensionistas	1.109	212.877.489,55	3.586.093,77
	Bolsa Família	6.251	31.381.610,00	580.200,00
Óbitos anteriores a 2016 não enviados ao Sirc (Legado)	Benefícios Previdenciários	47.133	751.198.501,69	2.224.265,16
	Folha de servidores e pensionistas	539	222.356.743,88	1.719.934,54
	Bolsa Família	487	3.062.557,00	90.050,00
Óbitos com identificação errada ou sem o CPF informado	Benefícios Previdenciários	15.463	120.424.905,34	128.737,95
	Folha de servidores e pensionistas	277	27.581.204,71	46.117,87
	Bolsa Família	1.013	2.848.940,00	11.400,00
Óbitos com data do óbito incorreta	Benefícios Previdenciários	892	11.918.191,25	-
	Folha de servidores e pensionistas	8	464.591,64	-
	Bolsa Família	7	45.936,00	600,00
Óbitos com envio atrasado, de	Benefícios Previdenciários	24.077	117.629.851,28	-
	Folha de servidores e pensionistas	255	6.967.095,68	-

<i>responsabilidade da serventia</i>	<i>Bolsa Família</i>	1.032	3.129.213,00	17.400,00
<i>Óbitos com envio atrasado, de responsabilidade do recebedor</i>	<i>Benefícios Previdenciários</i>	37.640	366.476.511,46	-
	<i>Folha de servidores e pensionistas</i>	600	31.190.016,85	-
	<i>Bolsa Família</i>	2.178	4.583.476,00	-
Totais		275.872	4.393.805.559,97	29.657.871,41

Tabela 6 - Valores pagos, por tipo de pagamento e por tipo de deficiência no Sirc, entre 2014 e 2025. Fonte: elaboração própria.

281. A evolução temporal dos gastos, mostrada no Gráfico 11 abaixo, aponta pico de R\$ 910 milhões em 2022, com melhoras progressivas em 2023 e 2024, mas ainda apontando gastos indevidos na ordem de R\$ 414 milhões por problemas no Sirc somente no último ano. Também, os cruzamentos mostram que estão sendo feitos pagamentos que somam R\$ 29.657.871,41 mensalmente, nos primeiros meses de 2025.



Gráfico 11 – Evolução temporal de valores pagos por deficiências nos dados de óbitos. Fonte: elaboração própria.

9. Análise dos comentários dos gestores

282. O relatório preliminar foi encaminhado para comentário dos gestores, por meio dos ofícios 685/2025 – AudPessoal, 686/2025 – AudPessoal, 687/2025 – AudPessoal e 688/2025 - AudPessoal (peças 131 a 134), em observância ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, que puderam comentar sobre seu conteúdo, em especial sobre as propostas de encaminhamento incluídas no capítulo 10 do relatório preliminar (peça 129). As respostas foram consolidadas e analisadas no Apêndice D - Análise dos comentários dos gestores e também na peça 183, e resumidas a seguir:

282.1. O CNJ se manifestou, por meio do Ofício 88/2025/CN (peças 154 e 155). Em síntese, o CNJ ponderou, em relação à proposta de encaminhamento do item 299 do relatório preliminar, que entende não ser competência do órgão assumir o comando de discussões que objetivam atender às necessidades finalísticas dos órgãos do Poder Executivo, o que não levou a alterações nas propostas de encaminhamento, haja visto o entendimento apresentado no relatório de auditoria de que este colegiado não deve se restringir ao âmbito do Poder Executivo visto que a produção, gestão e consumo dos dados de registro civil envolvem não somente o Poder Executivo Federal, mas sim os três poderes nas esferas federal, estadual, municipal e distrital, além dos cartórios e da ON-RCPN. Eventuais sugestões redacionais foram acatadas no relatório.

282.2. O Ministério da Saúde se manifestou, por meio dos Ofícios 465/2025/CGDOC/AECI/MS (peça 161) e 538/2025/CGDOC/AECI/MS (peça 182), sobre a proposta contida no item 300 do relatório preliminar, informando que os atuais sistemas Sinasc e SIM serão substituídos por versões mais aderentes aos requisitos da Rede Nacional de Dados para Saúde (RNDS), que incluirão o número do CPF da pessoa falecida no SIM, com previsão de disponibilização da nova versão em janeiro de 2027. Dessa forma, a proposta de encaminhamento da inclusão do CPF no SIM, constante do item 300 do relatório preliminar de auditoria foi removida do relatório final, enquanto o acompanhamento da atualização do SIM, no âmbito do MS, foi proposto à Auditoria Especializada em Saúde – AudSaúde, de acordo com a conveniência e oportunidade.

282.3. O Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, representando a coordenação do Comitê Gestor do Sirc, se manifestou, por meio do Ofício 2425/2025/GAB.SNDH/SNDH/MDHC (peça 174) e anexos (peças 173 a 181), com as considerações do MDHC sobre o relatório preliminar de auditoria. De forma resumida, o MDHC afirmou que a operacionalização técnica das propostas de encaminhamento constantes dos itens 297.3, 298.1, 298.2, 298.3 e 298.4 caberia ao INSS, com eventual cooperação de outros órgãos, cabendo ao CGSirc apenas acompanhar a adoção das medidas mencionadas, promovendo a articulação institucional e deliberando sobre diretrizes gerais, o que não levou a alterações nas propostas de encaminhamento, uma vez que tanto o CGSirc quanto o INSS têm papéis relevantes para a implementação das propostas, como a articulação institucional com outros órgãos para possibilitar o cruzamento entre bases de dados, atribuição citada pelo MDHC. Também informou que corrobora com o entendimento desse Tribunal em relação à proposta de encaminhamento constante do item 299 do relatório preliminar, reconhecendo a relevância da constituição de um Comitê de Governança para os Dados do registro civil.

282.4. O INSS se manifestou, por meio do Ofício SEI 577/2025/DIGOV-INSS (peça 162), no qual consta a Nota técnica 10/2025/DCIC/CIS/CGAIS/DIRBEN-INSS (peça 164), com as considerações da autarquia sobre o relatório preliminar de auditoria. Em resumo, a autarquia apresentou possíveis justificativas para os resultados descritos nos achados de auditoria sobre a completude, qualidade, tempestividade, controles e governança dos dados do Sirc e apontou dificuldades técnicas e institucionais na realização de cruzamentos de dados com o SIM, a RFB e a CRC, ponderando sobre a eficácia de se armazenar dados de outras bases no Sirc. Sobre as dificuldades apontadas nos cruzamentos de dados do Sirc com outras bases, entende-se que restaram demonstrados no relatório de auditoria a exequibilidade e a necessidade da adoção de tais práticas em face dos potenciais impactos financeiros dos achados, de forma que os comentários não levaram a alterações nas propostas de encaminhamento. A autarquia também solicitou que sejam encaminhados os dados relativos a débitos informacionais identificados em períodos em que serventias não possuíam a atribuição de Registro Civil das Pessoas Naturais – RCPN, ou encontravam-se inativadas ou não haviam sido criadas (peça 129, § 163), de forma que o envio desta informação foi acrescentado às propostas de encaminhamento, juntamente com os itens encaminhados ao CGSirc e ao CNJ. Eventuais sugestões redacionais foram acatadas no relatório.

10. Conclusão

283. A fiscalização avaliou as informações de óbitos do Sirc em relação à completude da base, à qualidade das informações e à tempestividade no envio dos dados. No tocante à completude dos dados do Sirc em relação à totalidade de óbitos no país, foram identificados 13,1 milhões de registros de óbitos faltantes no Sirc, compreendendo 12,7 milhões do legado de óbitos ocorridos entre 1976 e 2015 ainda não enviados ao Sirc (item 3.1.2.2) e 344 mil após a criação do Sirc (item 3.1.2.1). Tal situação gerou potencialmente, até o momento, impactos financeiros na ordem de R\$ 2,7 bilhões para a União (§ 81). É o caso, por exemplo, do pagamento de benefícios previdenciários, aposentadorias e pensões a indivíduos que já faleceram, mas cuja informação de óbito não foi devidamente registrada no sistema, resultando na continuidade indevida desses pagamentos. Também, tem-se que o vácuo regulamentar versando sobre o encaminhamento do legado ao Sirc (§ 67) prejudica de forma significativa a completude da base, com potenciais impactos financeiros na ordem de quase R\$ 1 bilhão entre 2016 e 2024 (§ 83). O uso dos dados de óbitos da CRC apresenta-se como uma forma para sanar essa ausência de dados daquele período, sem desnecessária sobrecarga das serventias. (§§ 0-254)

284. Quanto à qualidade dos dados do Sirc, foi detectada ausência de informações essenciais em 20% dos registros de óbitos, e inconsistências em 14,9% dos registros de óbitos em cruzamentos com outras bases de dados, resultando em 4,3 milhões de registros de óbitos com deficiências nos dados, o que equivale a 34,9% da base (§§ 95-110). O vácuo destas informações prejudica a identificação da pessoa falecida, para fins de cancelamento de benefícios, de forma que os órgãos que usam o Sirc precisem recorrer também a outras bases de dados de óbitos, como o SIM, para uma gestão eficiente de pagamentos. Como consequência, os problemas na identificação do falecido tiveram impactos financeiros na ordem de R\$ 163 milhões em pagamentos de benefícios e vencimentos entre 2016 e 2/2025 (§§ 123-124).

285. O principal problema em relação à melhoria contínua da qualidade dos dados do Sirc é a falta de integração do Sirc com outras bases de dados (§ 111). A gestão do Sirc não possui procedimentos formalizados para cruzamento contínuo entre os dados do Sirc e outras bases, como a de CPF e o SIM. Também, só há procedimento de uso dessas bases no momento do cadastro de novos registros de óbitos pelos cartórios, enquanto os registros já inseridos não são objeto de verificação de consistência com outras bases. Além disso, não há previsão de que dados oriundos de outras bases possam ser anexados aos dados do Sirc em campos adicionais, como o número do CPF nos casos em que o CPF não foi informado no assento de óbito, mas que pode ser obtido em cruzamento de dados com a base da RFB. A anexação de dados de outras fontes permitiria correções e melhorias na qualidade das informações já registradas, sem alterar os dados enviados pelos cartórios.

286. A análise da tempestividade do envio de informações ao Sirc verificou evolução considerável do tempo de envio dos registros de óbito ao Sirc em âmbito nacional, saindo de uma média de 13,9 dias corridos em 2020 para 2,3 dias corridos em 2024 (§ 134). Todas as unidades federativas mostraram redução no tempo de envio neste período, mas ainda se observam diferenças regionais, notadamente nos estados do Piauí e do Maranhão, que se destacam com tempo médio de envio de informações elevado em relação à média nacional (§§ 135-140). Foi observado que o controle exercido pelas Corregedorias dos Tribunais de Justiça e pelo INSS, com projetos específicos para redução de tempo de envio nas serventias com piores índices, afetou a melhora observada nos últimos anos. (§ 139). No entanto, como ainda há descumprimento reiterado do prazo legal por parte das serventias, entende-se necessária a expansão dos controles sobre tempestividade por parte do INSS e das Corregedorias. Atrasos no envio dos dados ao Sirc pelos cartórios geraram potenciais impactos financeiros na ordem de R\$ 127,7 milhões em pagamentos após o óbito entre 2016 e 2024 (§ 146). Outros R\$ 402,3 milhões foram pagos em situações de atrasos em registrar os óbitos em cartório (§ 148). Nesses casos a responsabilidade pelo pagamento indevido não recai sobre o cartório. No entanto, controles adicionais, como o cadastro tempestivo da DO na base de dados do SIM e a obtenção desta informação pelo INSS, poderiam ser utilizados para o cancelamento adequado destes pagamentos.

287. A auditoria também avaliou a eficácia dos controles implementados no Sirc para monitoramento e melhoria dos três aspectos analisados: completude, qualidade e tempestividade. Os controles de completude não apresentam números exatos e confiáveis, visto que: (i) os relatórios de termos de óbitos faltantes são sujeitos a erros de envio de dados por parte dos cartórios (§§ 158-159); (ii) os relatórios de 'competências (meses) sem informação' no Sirc Web contabilizam períodos em que parte dos cartórios não era obrigada a enviar informações de óbito (§ 163); e (iii) ainda que com os dados saneados para desconsiderar os erros de envio dos cartórios, os relatórios de termos de óbito faltantes apresentam menos da metade do número de

registros faltantes identificados nos dados (§ 165).

288. Os controles implementados sobre a qualidade dos dados, como o relatório de 'registros com dados obrigatórios incompletos e sem justificativa', têm eficácia limitada, pois verificam somente o preenchimento dos campos obrigatórios por lei, sem avaliar se as informações preenchidas estão consistentes com outras bases, de forma que 35% dos registros de óbitos do Sirc possuem alguma deficiência no preenchimento, conforme apresentado no Achado 2 (§ 95). Além disso, o relatório de 'registros com dados obrigatórios incompletos e sem justificativa' mostra pendências ativas de apenas 5,7% dos 536.996 registros com informações obrigatórias faltantes na base do Sirc (§166).

289. Já os controles de tempestividade do Sirc mostraram-se consistentes com as informações de tempo de envio dos dados de óbitos analisadas no Sirc (§§ 167-168), o que não deve impedir a expansão das ações do projeto de redução de tempo de envio, pelo INSS, em conjunto com as Corregedorias de Justiça dos estados conforme já relatado.

290. Observou-se também que a fiscalização sobre a atividade de envio dos dados ao Sirc pelos cartórios, realizada pelas Corregedorias de Justiça dos estados e do DF em conjunto com o INSS, dependem exclusivamente dos relatórios recebidos do Sirc. Dessa forma, se os relatórios possuem deficiências nos dados, a atuação das Corregedorias será limitada por tais deficiências. Também, em comparação entre as atividades fiscalizatórias das Corregedorias em conjunto com o INSS e a qualidade geral dos dados enviados pelas serventias dos respectivos estados, observou-se potencial correlação entre a atuação das Corregedorias e a qualidade das informações (§§ 171-180). No entanto, foi observado que o INSS não cumpre o disposto no § 5º do art. 68 da Lei 8.212/1991 em relação à sua competência sancionatória sobre as serventias, com atuação eminentemente educativa (§§ 181-204), ainda que este Tribunal já tenha emitido deliberações sobre o assunto, como o acórdão 1.465/2022- Plenário (TC 030.739/2021-7), de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz e o Acórdão 208/2023- Plenário (TC 011.716/2021-5), do mesmo relator (§ 182).

291. No tocante à governança dos dados, observou-se dificuldades no diálogo entre os atores envolvidos na gestão das informações de registro civil (§ 240). Além disso, as estruturas de governança existentes possuem alcance limitado no favorecimento ao diálogo e no entendimento entre as partes interessadas (§ 241). No âmbito do CGSirc, há ações que são decididas sem consultas à representante dos cartórios (Arpen/BR) e ao ON-RCPN, que serão os responsáveis por operacionalizá-las. Como consequência, observa-se que os prazos para eliminar o legado de dados de óbitos, por exemplo, não são cumpridos há anos.

292. Observa-se, também, que a CN/CNJ não é consultada em decisões do CGSirc, com maior participação apenas recentemente, como observado nas entrevistas com o CGSirc (peça 118) e a CN/CNJ (peça 116). Deve ser ressaltado que a CN/CNJ coordena a atuação das corregedorias dos tribunais de Justiça estaduais e do DF e Territórios, que são as responsáveis pela fiscalização direta dos cartórios. Assim, a CN/CNJ pode trazer contribuições valiosas ao debate e encaminhamento das soluções para os problemas enfrentados pelo Sirc. Por outro lado, o CGSirc e o INSS não foram consultados sobre a proposta de substituição do modelo de consumo de dados de registro civil do Sirc pelo Serp, apresentada pela CN/CNJ, conforme observado na ata da 42ª reunião do CGSirc, ocorrida em fevereiro/2025 (peça 121). A discussão e o entendimento com esses dois órgãos são essenciais para o sucesso desse plano.

293. Em relação à proposta de substituição do Sirc pelo Serp, apresentada pela CN/CNJ na 42ª reunião do CGSirc (peça 121), entende-se que qualquer proposta neste sentido deve ser decidida no âmbito do CGSirc e considerar: (i) as diferenças entre o Sirc e o Serp (§ 39); (ii) as necessidades específicas do Poder Executivo e do Poder Judiciário e o princípio de separação de poderes; (iii) os marcos regulatórios e a obrigatoriedade do envio das informações ao Poder Executivo; e (iv) os riscos e as responsabilizações inerentes à disponibilização das informações de registro civil de pessoas naturais à administração pública, como a garantia da disponibilidade das informações necessárias à execução das políticas públicas que dependem destes dados, na periodicidade e com tempo de entrega adequados, a garantia da qualidade da informação, com procedimentos contínuos de checagem de completude, qualidade e tempestividade dos dados e as responsabilizações decorrentes dessas necessidades (§ 7.1.1.1).

294. Diante desse quadro, entende-se que a criação de um comitê de governança dos dados do registro civil, com participação equânime entre as partes interessadas para discutir, analisar e deliberar sobre os problemas concernentes a esses dados e ampla ascendência sobre Sirc, CRC/Serp e ICN, bem como, para encontrar as melhores soluções, é importante para o aprimoramento das bases de dados do registro civil, nos aspectos de qualidade, completude e tempestividade das informações.

295. A partir da análise dos achados deste trabalho, pode-se concluir que, apesar da evolução

significativa da qualidade, completude e tempestividade da base de dados do Sirc, ainda há desafios consideráveis para que os objetivos que levaram à sua criação estejam plenamente atendidos.

11. Proposta de Encaminhamento

296. *Ante ao exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo:*

297. *com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU:*

297.1. **determinar** ao Instituto Nacional do Seguro Social, que, no prazo de 150 dias, adote as providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no art. 68 da Lei 8.212/1991 c/c o art. 228 do Decreto 3.048/1999 c/c os arts. 2º e 5º da Instrução Normativa 116/INSS/PRES/2021, a fim de exercer seu dever legal de apurar responsabilidade e sancionar os cartórios que enviarem informações de óbitos fora prazo legal e/ou incompletas;

297.2. **determinar** ao Comitê Gestor do Sirc que, no prazo de 150 dias, adote as providências necessárias ao exato cumprimento do Decreto 9.929/2019, art. 8º, § 3º, definindo a forma de envio dos atos registrares referentes a nascimentos, casamentos, óbitos e natimortos praticados a partir da vigência da Lei 6.015/1973, ainda não constantes do Sirc, observado o disposto no art. 39 da Lei 11.977/2009;

297.3. *em atendimento ao disposto na Lei 11.977/2009, art. 39, c/c a Lei 13.709/2018, art. 23, § 5º, e Decreto 9.929/2019, art. 3º, § 1º, XII, e art. 8º, § 3º, determinar* ao Comitê Gestor do Sirc que, juntamente com a Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça e o Instituto Nacional do Seguro Social, no prazo de 150 dias, adote medidas para que os dados relativos a óbitos a partir da vigência da Lei 6.015/1973, ainda não constantes do Sirc, e constantes da CRC, sejam integrados ao Sirc, na forma estabelecida pelo CGSirc, de acordo com o Decreto 9.929/2019, art. 8º, § 3º;

298. *com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, c/c o Decreto 9.929/2019, art. 3º, § 1º, I, e art. 4º, § 11, recomendar* ao Comitê Gestor do Sirc, que, juntamente ao INSS:

298.1. *adote medidas, juntamente com a Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Saúde, para subsidiar a implementação de procedimentos de verificação contínua de consistência da integralidade dos dados do Sirc com cruzamentos entre o Sirc e as bases de dados do SIM, do CPF e da CRC, a fim de identificar registros de óbitos ausentes ou com informações inconsistentes;*

298.2. *adote medidas para subsidiar a inclusão de informações de outras bases de dados na estrutura do Sirc, a fim de, ao mesmo tempo, preservar as informações originais fornecidas pelos cartórios e melhorar a qualidade e consistência das informações de óbitos registradas;*

298.3. *adote medidas para sanar os erros de quantificação dos relatórios de Termos Faltantes por Serventia e de Competências sem Declaração de Inexistência de Movimento do sistema Sirc Web;*

298.4. *amplie a atuação corretiva a todas as serventias com tempos de envio acima do limite legal, estabelecendo metas regionais de melhoria no tempo médio de envio de registros dos cartórios ao Sirc de forma a induzir o tempo para envio dos dados aos prazos legais;*

299. *com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar* à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, ao Comitê Gestor do Sirc e ao Instituto Nacional do Seguro Social que, em conjunto com o Comitê Gestor da Identificação Civil Nacional, estabeleçam comitê de governança para os dados do registro civil, com o objetivo de elaborar as diretrizes estratégicas para o atendimento das necessidades dos órgãos e entidades que utilizam os dados do registro civil e a buscar a solução dos problemas identificados, considerando as práticas identificadas no item 2, do Capítulo 5 – Práticas de Governança, do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, edição de 2020 disponível no sítio <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-basico-de-governanca-organizacional> ;

300. **encaminhar** ao Comitê Gestor do Sirc, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, respeitado o disposto na Lei 13.709/2018, art. 23, para a adoção das providências que entenderem cabíveis, os itens não digitalizáveis constantes da peça 184, abaixo relacionados:

300.1. *lista de registros do SIM sem correspondência no Sirc, relativa aos anos de 2000 a 2024;*

300.2. *lista de registros de óbitos do Sirc com indícios de identificação incorreta da pessoa falecida ou de informação incorreta na data do óbito;*

300.3. *lista de serventias com os maiores tempos médios de envio de registros ao Sirc em cada UF;*

300.4. *lista de serventias com débitos informacionais identificados em períodos em que não possuíam a atribuição de Registro Civil das Pessoas Naturais - RCPN, ou encontravam-se inativadas ou não haviam sido criadas;*

301. **encaminhar** ao Ministério do Desenvolvimento Social o relatório da fiscalização para que, de acordo com a conveniência e oportunidade, avaliem a pertinência de realizar análise sobre os valores pagos no Bolsa Família a pessoas com indícios de falecimento na competência de 2/2025;

302. **encaminhar** à AudBenefícios o relatório da fiscalização, bem como seus papéis de trabalho para que, de acordo com a conveniência e oportunidade, avaliem a pertinência de realizar análise sobre os valores pagos em benefícios previdenciários a pessoas com indícios de falecimento na competência de 2/2025;

303. **encaminhar** à AudSaúde o relatório da fiscalização, bem como seus papéis de trabalho para que, de acordo com a conveniência e oportunidade, avaliem a pertinência de acompanhar a implementação das atualizações no Sistema de Informação de Mortalidade, analisando a qualidade dos dados deste sistema ou de outro que venha a substituí-lo;

304. **arquivar os presentes autos.**”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional com aspectos de conformidade com o objetivo de verificar a qualidade da base de dados do **Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc)**, no que se refere às informações de óbitos, considerando aspectos de completude, qualidade e tempestividade dos dados, bem como a efetividade dos controles e a governança dos dados de registro civil.

2. O Sirc foi instituído pelo Decreto 8.270/2014, posteriormente, substituído pelo Decreto 9.929/2019, visando captar, processar, arquivar e disponibilizar dados produzidos pelos cartórios de registro civil das pessoas naturais relativos a registros de nascimento, casamento, óbito e natimorto. Um dos objetivos do sistema é “apoiar e otimizar o planejamento e a gestão de políticas públicas que demandem o conhecimento e a utilização dos dados”, conforme art. 2º, inciso I, do Decreto 9.929/2019.

3. Anteriormente, o controle dos óbitos registrados pelos cartórios de registro civil de pessoas naturais era realizado por meio do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), o qual apresentava problemas na fidedignidade das informações, conforme verificado em diversas fiscalizações realizadas pelo TCU.

4. Dado o crescimento do número de órgãos que usam dados do Sirc e a importância de suas informações para a detecção de irregularidades e prestação de serviços ao cidadão, considerou-se oportuna a realização dessa fiscalização para avaliar a qualidade das informações contidas no sistema. Para isso, a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) formulou diversas **questões de auditoria**.

5. Nesse sentido, a auditoria buscou avaliar, em que medida, os dados de óbitos registrados no Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) apresentam completude, tempestividade e fidedignidade, considerando a abrangência em relação ao total de óbitos ocorridos no país, a oportunidade do registro em face da data de falecimento e a precisão das informações quanto à identificação da pessoa falecida e à data do óbito.

6. Também se examinou o grau de cumprimento, pelos cartórios de registro civil das pessoas naturais, das disposições legais relativas ao envio dessas informações ao Sirc, bem como os riscos e dificuldades operacionais enfrentados por essas serventias que possam comprometer a integridade, a atualidade e a qualidade dos dados transmitidos.

7. Outro aspecto analisado foi a efetividade da atuação dos órgãos competentes, por meio da fiscalização e da implementação de controles internos, na indução da melhoria da qualidade, da completude e da confiabilidade das informações de óbitos registradas no sistema. Por fim, avaliou-se o impacto das falhas identificadas na base de dados do Sirc sobre a execução de políticas públicas, em especial no pagamento de benefícios assistenciais, trabalhistas e previdenciários, na folha de pagamento de servidores ativos, aposentados e pensionistas da Administração Pública, bem como na qualidade da prestação de serviços públicos ao cidadão.

8. A metodologia do trabalho envolveu técnicas como análise documental, exame de registros e cruzamentos de dados, com apoio do ambiente Labcontas do TCU, com o uso das linguagens Python e SQL.

9. Diversos órgãos públicos utilizam as informações do Sirc para a elaboração e a implementação de políticas públicas em áreas como saúde, direitos humanos e previdência, no âmbito das três esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Por exemplo, a

identificação tempestiva de óbitos é necessária para evitar o pagamento indevido de salários, aposentadorias, pensões e benefícios sociais. Desse modo, é extremamente relevante que as informações contidas no Sirc sejam fidedignas e tempestivas.

10. Cabe, inicialmente, explicar o fluxo das informações relacionadas aos óbitos.

11. O processo se inicia com a declaração do óbito (DO), conforme exigido pela Lei 6.015/1973, cuja emissão é um ato médico e deve conter a identificação do falecido, o local da ocorrência e as causas da morte. Essas informações são sistematizadas em um banco de dados centralizado denominado **Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM)**, regulado pela Portaria MS 116/2009, com gestão compartilhada pela Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (SVS/MS) e órgãos estaduais, municipais e distritais de saúde.

12. Após a emissão da DO, pode ser realizado o registro do falecimento no cartório de registro civil de pessoas naturais, o qual gera a Certidão de Óbito (CO). Após a lavratura do assento de óbito, o titular do cartório deve remeter a informação, pelo Sirc, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no prazo de até um dia útil, de acordo com o art. 68 da Lei 8.212/1991. Assim, em tese, a quantidade de pessoas falecidas registradas no Sirc deveria ser igual à quantidade de registros contidos no sistema do Ministério da Saúde (SIM) em determinado período.

13. A partir da Lei 13.846/2019, estabeleceu-se como campos obrigatórios a serem preenchidos pelos cartórios quando do envio das informações ao INSS pelo Sirc: inscrição no CPF, sexo, data e local de nascimento do falecido. Verifica-se que, em função das alterações normativas que ocorreram, pode-se dividir os registros de óbitos em três grupos:

- Grupo I: óbitos registrados no Sisobi, à época, sem a obrigatoriedade do número do CPF, com datas de registro entre a criação do Sisobi em 2001 e sua substituição pelo Sirc em 2014;
- Grupo II: óbitos registrados no Sirc, também sem a obrigatoriedade do número do CPF, com data de registro entre 2015 e a publicação da Lei 13.846/2019; e
- Grupo III: óbitos registrados no Sirc, com a obrigatoriedade do número do CPF, a partir de julho de 2019.

14. A auditoria englobou os registros contidos nos grupos II e III no Sirc. Além disso, foi realizada a quantificação do denominado “legado”, que são registros de óbitos ocorridos a partir da vigência da Lei 6.015/1973, os quais, embora tenham sido registrados em cartórios, não foram cadastrados no Sisobi. Conforme prazo definido na Lei 11.977/2009, tais óbitos deveriam ter sido incluídos nesse sistema até 7/7/2014. No entanto, previu-se que a forma de registro desses óbitos seria regulamentada pelo Comitê Gestor do Sirc (CGSirc), o que ainda não ocorreu.

15. Quanto ao prazo de envio das informações ao INSS, os dados do grupo II podem ser enviados até o dia 10 do mês posterior ao do óbito, enquanto o prazo para o grupo III corresponde a um dia útil.

16. O CGSirc é responsável por estabelecer as diretrizes para funcionamento, gestão e disseminação do Sistema e monitora o uso dos dados nele contidos. Diversos órgãos e entidades participam das atividades relacionadas ao Sirc, conforme previsto no art. 4º do Decreto 9.929/2019, que estabelece a seguinte composição para o Comitê: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia, Ministério da Saúde, Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, além do INSS e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A coordenação do comitê é exercida por meio de rodízio anual entre os ministérios. Já o desenvolvimento, a operacionalização e a manutenção do sistema cabem ao INSS, observadas as diretrizes emanadas do CGSirc, atividades que são executadas pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev).

17. Outra base de dados relevante para a temática em análise é a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC), instituída pelo Provimento 38/2014 da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CN/CNJ) e mantida pelo Operador Nacional do Registro Civil de Pessoas Naturais (ON/RCPN), que também contém informações de óbitos no Brasil. Tem-se, portanto, três bases de dados com registros de óbitos: o Sirc, o SIM e a CRC.
18. O Sirc tem, por objetivo, fornecer dados de registro civil para a gestão e o controle de políticas públicas. Por sua vez, os objetivos da CRC são voltados para o funcionamento do sistema de localização de registros e a interconexão entre as serventias de registro civil das pessoas naturais.
19. A fiscalização da atividade notarial e dos cartórios de registro civil é realizada, principalmente, pelo Poder Judiciário, conforme previsto na Constituição Federal e regulamentado pela Lei 8.935/1994, que determina que o juízo competente deve atuar sempre que houver descumprimento das obrigações legais por parte dos notários ou oficiais de registro. Nesse contexto, a Corregedoria Nacional de Justiça (CN/CNJ) exerce papel fundamental na fiscalização, especialmente, no que diz respeito ao cumprimento dos prazos para envio das informações ao Sirc. As corregedorias locais dos Tribunais de Justiça são responsáveis por garantir que os cartórios cumpram esses prazos e forneçam, integralmente, as informações exigidas.
20. Além da fiscalização judicial, a Lei 8.212/1991 estabelece penalizações administrativas para os cartórios que descumprirem suas obrigações, incluindo multas e ações regressivas propostas pelo INSS em caso de fornecimento de informações inexatas ou de atraso no envio dos dados.
21. Dessa forma, o sistema de controle envolve órgãos judiciais, administrativos e o próprio INSS, visando assegurar o cumprimento das normas e a responsabilização dos titulares dos cartórios por eventuais irregularidades.
22. As análises realizadas na auditoria compreenderam: a base de dados do Sirc relativa aos óbitos registrados **até março de 2025**; os dados de declaração de óbito (DO) do sistema SIM do Ministério da Saúde, com informações entre 1º/1/2000 e 31/07/2024; a relação de termos de óbitos cadastrados na CRC, referente ao período de 1976 a 2024; e a base de dados de Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal do Brasil (CPF).
23. Os dados obtidos foram avaliados quanto à completude, à qualidade e à tempestividade de cadastro e atualização, à luz dos dispositivos legais. Além disso, a equipe de fiscalização avaliou a governança dos dados de registro civil e a efetividade dos controles voltados para o atendimento dos requisitos legais e a qualidade dos dados do Sirc.
24. As verificações realizadas identificaram diversas desconformidades e oportunidades de melhoria na gestão das bases de dados, o que subsidiou a proposição de determinações e recomendações aos órgãos responsáveis, conforme detalhado no relatório que acompanha este voto, sintetizado a seguir.
25. Adianto que, por sua pertinência, **acolho** as conclusões e os encaminhamentos propostos pela AudPessoal, com alguns ajustes de forma e acréscimos que considero necessários diante da gravidade dos problemas identificados na auditoria.

I – Completude da base de dados do Sirc

26. Com relação à completude, verificou-se que a base de dados do Sirc não contém a totalidade de óbitos do país. Os cruzamentos de dados realizados pela equipe de auditoria resultaram na conclusão de que faltam cerca de 13,1 milhões de registros de óbitos no Sirc, sendo 12,7 milhões relativos ao “legado” e 344 mil após a criação do Sirc. A magnitude desse achado se destaca, pois, caso os óbitos faltantes fossem registrados, dobrar-se-ia o tamanho da base de dados atual.

27. Das 344 mil declarações de óbitos presentes no SIM que não constam no Sirc, aproximadamente, 241,3 mil foram identificadas pela equipe de fiscalização a partir do número do CPF. Com isso, realizaram-se cruzamentos com as bases de dados de benefícios previdenciários e sociais e folhas de pagamento do governo federal visando checar se foram feitos pagamentos posteriores à data de óbito informada no SIM.

28. Como resultado, no período de 2016 a 2024, detectaram-se pagamentos a indivíduos falecidos, no total de **R\$ 2,7 bilhões**, em razão da ausência de registro da informação de óbito no Sirc, sendo que 91% desse montante se refere ao pagamento de benefícios previdenciários. Considerando apenas o último mês de referência avaliado na auditoria (fevereiro de 2025), identificou-se o valor de **R\$ 21,2 milhões** em benefícios previdenciários pagos a 11.026 titulares que constam como falecidos no SIM. Além disso, o cruzamento com as folhas de pagamento da Administração Pública Federal revelou que, no mesmo mês de referência, foram realizados pagamentos a 650 servidores, aposentados ou pensionistas com indícios de falecimento no SIM, totalizando cerca de **R\$ 3,6 milhões** em pagamentos indevidos. Já em relação ao Bolsa Família, foram identificados pagamentos no montante de **R\$ 580 mil** a 971 pessoas com registro de falecimento no SIM (também em 2/2025).

29. Com relação ao legado, avaliou-se o passivo de óbitos ocorridos entre 2000 e 2015, que, até o momento, não foi cadastrado no Sirc. Verificou-se que não constam do Sirc os registros de 655,9 mil óbitos constantes do SIM. Realizados os cruzamentos de dados com o número do CPF, identificou-se potencial pagamento de benefícios previdenciários após a data de óbito do titular que totalizaram R\$ 751 milhões, entre 2016 e 2024. Do mesmo modo, verificou-se o pagamento de **R\$ 225 milhões** referentes a folha de servidores e pensionistas e benefícios do Bolsa Família. Uma das causas para essa situação é a ausência de regulamentação sobre o encaminhamento dos dados do legado ao Sirc, prejudicando, de forma significativa, a completude da base.

30. Assim, os pagamentos indevidos decorrentes de problemas de completude na base do Sirc totalizaram **R\$ 3,7 bilhões**. Diante desses achados, a equipe de auditoria concluiu que, para minimizar os problemas verificados, faz-se necessária uma maior integração entre o Sirc, o SIM e a CRC, além de ações estruturantes a cargo do CGSirc, como a instituição de subcomitê para tratar da estruturação e monitoramento do compartilhamento de dados e da interoperabilidade entre os sistemas.

31. Desse modo, proponho ao Tribunal expedir determinações ao CGSirc para que:
i) **adote providências para a regulamentação da incorporação dos registros referentes ao legado no Sirc, em atendimento aos arts. 39 da Lei 11.977/2009 e 8º do Decreto 9.929/2019;** e ii) **os dados do legado relativos a óbitos ainda não constantes Sirc, mas constantes da CRC, sejam integrados ao Sirc, de acordo com o Decreto 9.929/2019, art. 8º, § 3º.**

32. Além disso, a equipe de fiscalização propôs a expedição de recomendação ao CGSirc para que, juntamente ao INSS, à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério da Saúde, adote medidas para implementar procedimentos de verificação contínua de consistência da integralidade dos dados do Sirc com cruzamento de informações entre o Sirc e as bases de dados do SIM, do CPF e da CRC, a fim de identificar registros de óbitos ausentes. No entanto, diante da gravidade dos achados da auditoria, entendo que é mais apropriado a expedição de determinação com esse teor, fixando-se prazo para que o CGSirc apresente plano de ação sobre as medidas a serem adotadas para cumprimento da deliberação.

33. Por fim, quanto à proposta da AudPessoal de encaminhar aos órgãos competentes a lista de registros de óbitos do SIM sem correspondência no Sirc, relativa aos anos de 2000 a 2024, para a adoção de providências que entenderem cabíveis, também entendo que a situação encontrada demanda medida mais urgente e enérgica por parte desta Corte.

34. Assim, proponho, adicionalmente, determinar ao INSS que, de posse dessas informações, **promova a imediata convocação dos indivíduos que receberam benefícios da previdência social,**

mas que constam como falecidos no SIM, para a devida prova de vida e, conforme o caso, a cessação de pagamentos indevidos. Informo que, para enquadramento nessa situação, a AudPessoal adotou postura conservadora, filtrando os casos para considerar, como indevidos, os pagamentos feitos a partir de dois meses após a data do óbito, de forma a excluir acertos financeiros realizados nos primeiros meses após o falecimento.

35. Para subsidiar o INSS no cumprimento dessa determinação, solicitei à AudPessoal nova extração dos dados para que a lista de beneficiários nessa situação tenha, como referência, período mais recente. Assim, considerando a competência de **maio de 2025**, foram identificados pagamentos indevidos de benefícios previdenciários no total de **R\$ 22,7 milhões**. Esse montante considera os benefícios para indivíduos com registro de falecimento no SIM, mas que não estão, devidamente, registrados no Sirc (falha de completude dos dados), e os casos de óbitos presentes no Sirc com erros na identificação do beneficiário (falha de qualidade dos dados).

36. Do mesmo modo, o levantamento realizado para o mês de referência de **maio de 2025** identificou pagamentos, potencialmente, indevidos a servidores e beneficiários dos **regimes próprios** de previdência no montante total de **R\$ 5,3 milhões**. Com isso, cabe expedir **determinação** às respectivas unidades jurisdicionadas para que verifiquem esses dados e, caso confirmados os óbitos dos beneficiários, suspendam, imediatamente, o pagamento dos benefícios.

37. Providência no mesmo sentido deve ser adotada com relação aos indícios de pagamentos de benefícios do Programa Bolsa Família a pessoas falecidas.

38. Acrescento que deverão ser encaminhados aos destinatários dessas determinações os arquivos contendo as informações pertinentes aos registros de beneficiários de pagamentos do governo federal com indícios de falecimento, os quais constam das peças 188 a 193 dos autos.

II – Qualidade da base de dados do Sirc

39. Um dos objetivos do Sirc é promover a interoperabilidade entre os sistemas dos cartórios de registro civil de pessoas naturais e os cadastros mantidos pelo Poder Executivo Federal, conforme art. 2º, inciso III, do Decreto 9.929/2019. Para tanto, é necessário que seus dados representem, com fidedignidade, os fatos registrados. No entanto, a análise da qualidade da base de dados do Sirc revelou deficiências nas informações de identificação da pessoa falecida e da data do óbito.

40. A fiscalização verificou que, em 20% dos registros de óbitos do Sirc (2,48 milhões de registros), faltam informações essenciais, considerando-se os dados do Sirc no período de 1/2016 a 7/2024 e as bases do SIM, da CRC e do CPF. Outros 4,3 milhões de registros possuem inconsistências entre o Sirc e as bases citadas. Assim, tem-se que 34,9% dos dados do Sirc possuem deficiências de informação, sendo a principal delas a ausência de registro do CPF.

41. O registro do CPF no Sirc passou a ser obrigatório somente em 2019 com a publicação da Lei 13.846/2019. De fato, houve uma queda significativa dos registros de óbitos sem CPF, desde então, alcançando apenas 1,4% dos registros em 2024. Porém, ainda há um acúmulo de 1,3 milhão de registros de pessoas falecidas sem CPF no Sirc. Desse total, apenas 16% contam com, ao menos, um dos documentos não obrigatórios aceitos pelo Sirc (RG, NIT ou CNH). Os outros 84% não possuem nenhum documento adicional, de forma que a identificação da pessoa falecida é realizada, exclusivamente, pelo nome, sexo, local e data de nascimento. Essa situação prejudica a correta identificação dos óbitos para fins de cancelamento de benefícios ou outros pagamentos legais e eleva o risco de fraudes.

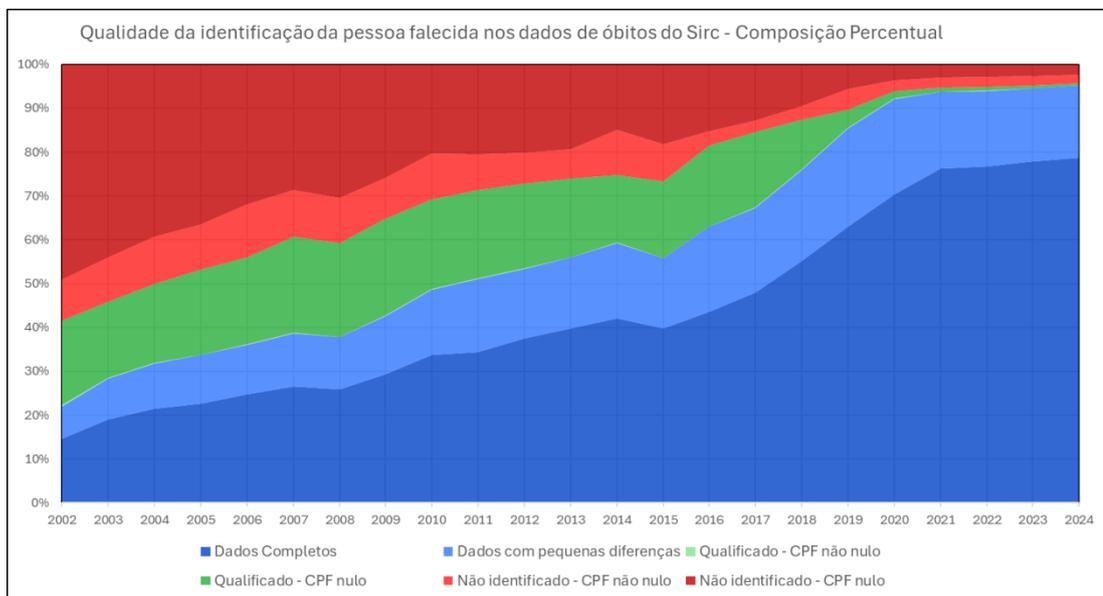
42. Ainda com relação ao cadastro do CPF, detectou-se que parte dos registros inconsistentes na base do Sirc contém o CPF de parentes da pessoa falecida. Uma possível causa para essa situação

é que os familiares podem informar o próprio CPF quando do registro do óbito no cartório para que o campo não fique em branco, o que, conseqüentemente, acarreta o cadastro de pessoas vivas no Sirc.

43. Ainda quanto à qualidade dos dados, foram identificados 536,9 mil registros de óbitos com ausência de preenchimento de um dos campos obrigatórios (nome, sexo, data e local de nascimento), considerando somente os registros após 7/2019, data em que o cadastro dessas informações passou a ser exigido por lei.

44. Com relação às informações cujo cadastro não é obrigatório, verificaram-se: 207,5 mil registros sem o nome da mãe ou com o nome inválido; 369,5 mil registros sem informação do número da Declaração do Óbito (DO) e 107 mil com número sem correspondência na base do SIM.

45. Reproduzo gráfico elaborado pela equipe de auditoria que ilustra a evolução da qualidade da identificação da pessoa falecida no Sirc, demonstrando uma melhoria ao longo do tempo, mas ainda com as desconformidades acima mencionadas, sendo que a situação é pior em alguns estados da federação em que mais de 10% dos dados são inconsistentes com a base da Receita Federal do Brasil (RFB) (Amazonas, Roraima e Pará).



46. O trecho do relatório de auditoria, a seguir, reproduzido aponta os efeitos financeiros dos problemas de qualidade da base de dados do Sirc (peça 185, p. 31):

“123. Da relação de óbitos com identificação errada ou sem o CPF informado, 15.463 foram receptoras de benefícios previdenciários após o óbito, que totalizam R\$ 120.424.905,34, sendo que na última competência, 62 beneficiários receberam R\$ 128.737,95. Já em relação a valores recebidos em folhas de pagamento, das 263.389 pessoas falecidas sem a identificação correta pelo CPF, foram identificados 277 servidores, aposentados ou pensionistas que receberam, após o óbito, a soma de R\$ 27.581.204,71, das quais oito pensionistas seguiam recebendo R\$ 46.117,87 na última competência avaliada. Também, foram detectados pagamentos a 1.013 titulares do Bolsa Família, que somam R\$ 2.848.940,00, sendo que 19 titulares receberam a soma de R\$ 11.400,00 na competência de 2/2025.

124. Da relação de registros de óbitos com data do óbito incorreta no Sirc, 892 receberam pagamentos relativos a benefícios previdenciários após a efetiva data do óbito que somam R\$ 11.918.191,25, enquanto 8 servidores ou pensionistas receberam R\$ 464.591,64 após a real data do óbito. Também, 7 pessoas receberam a soma de R\$ 45.936 pelo Bolsa Família, por este erro.” (grifei)

47. Assim, os impactos financeiros potenciais das falhas identificadas totalizam cerca de R\$ 163,3 milhões, entre 2016 e 2024. Outro efeito dos problemas verificados é a possível inclusão no Sirc de registros de óbitos com informações de pessoas vivas.

48. Compete ao CGSirc estabelecer procedimentos para a implementação, a operacionalização, o controle e o aprimoramento do sistema, conforme art. 3º, § 1º, inciso I, do Decreto 9.929/2019. Assim, seria importante o comitê estabelecer procedimentos de cruzamentos e enriquecimento dos dados do Sirc visando garantir a fidedignidade e a consistência das informações cadastradas no sistema, inclusive por meio da integração com outras bases de óbitos (SIM e CRC) e de identificação (CPF e CRC).

49. Dessa forma, são propostas recomendações ao CGSirc para o aperfeiçoamento dos mecanismos relacionados à consistência e à integralidade dos dados do Sirc, por meio de cruzamento das informações com o conteúdo de outras bases de dados, bem como pela inclusão de informações dessas bases na estrutura do Sirc, as quais acolho na forma de determinações.

50. Ademais, deve-se encaminhar aos órgãos competentes a lista de registros de óbitos do Sirc com indícios de identificação incorreta da pessoa falecida ou de informação incorreta na data do óbito, para a adoção de demais providências que entenderem cabíveis, conforme já abordado na seção anterior deste voto.

III – Tempestividade da inserção e atualização dos dados do Sirc

51. Recorda-se que o art. 68 da Lei 8.212/1991, com redação dada pela Lei 13.846/2019, estabeleceu prazo de até um dia útil para que o titular do cartório de registro civil de pessoas naturais envie ao INSS, por meio do Sirc, a relação dos óbitos registrados na serventia.

52. A partir das informações coletadas na fiscalização, foi calculado o tempo médio de envio de informações ao Sirc por estado da federação. Além disso, calculou-se o percentual de serventias com tempo médio superior a trinta dias corridos, o que, além de caracterizar descumprimento da legislação, pode acarretar pagamentos de benefícios após o óbito.

53. Como resultado, verificou-se melhoria progressiva na tempestividade do envio desses dados entre 2020 e 2024, com algumas diferenças regionais. O tempo médio nacional passou de 13,9 dias em 2020 para 2,3 dias em 2024. A análise por estado demonstra que, em 2024, as maiores divergências com relação ao limite legal ocorreram nos estados do Maranhão e do Piauí, com média de 9,5 e 9,1 dias, respectivamente.

54. Em que pese a melhoria apontada, ainda há descumprimento reiterado do prazo legal, o que requer a ampliação dos controles por parte dos órgãos competentes.

55. Com relação ao percentual de serventias com tempo médio de envio de informações de óbito ao Sirc superior a trinta dias corridos, destacou-se o caso do estado do Piauí que, em 2024, apresentou o índice de 13,4% das serventias com esse atraso, seguido pelo Amazonas com percentual de 10,8% das serventias.

56. Os órgãos competentes explicaram essas disparidades regionais com base nos seguintes argumentos: padrão tecnológico insuficiente; atraso na realização de concursos para provimento de cartórios; e rotatividade de representantes nos cartórios.

57. O INSS apresentou informações sobre ações de controle por ele realizadas para redução do tempo de envio das informações. Porém, nenhuma sanção administrativa foi aplicada pelo órgão aos cartórios que descumpriram o prazo legal.

58. A fiscalização realizou cruzamento entre a relação de óbitos que levaram mais de trinta dias para serem enviados ao Sirc após o registro no cartório e os dados de pagamentos de benefícios

previdenciários, sociais e folhas de pagamento do governo federal. O objetivo desse procedimento era verificar se houve pagamentos desses benefícios no período entre a data do registro em cartório e o envio ao Sirc. De fato, detectaram-se pagamentos que somam **R\$ 127,7 milhões**, entre 2016 e 2024, em razão do atraso no encaminhamento dos registros de óbitos pelos cartórios ao Sirc, sendo que **R\$ 117,6 milhões** se referem a benefícios previdenciários. Verificaram-se, inclusive, casos de pagamentos que foram cessados apenas 42 meses após o óbito.

59. Além disso, foram detectados pagamentos indevidos a pessoas falecidas em virtude do atraso do registro do óbito no cartório, os quais totalizaram **R\$ 402,3 milhões**, sendo: R\$ 366,5 milhões em benefícios previdenciários, R\$ 31,2 milhões em pagamentos de servidores, aposentados ou pensionistas e R\$ 4,6 milhões em benefícios do Bolsa Família. Cabe esclarecer que, nesses casos, a responsabilidade pelos pagamentos indevidos não recai sobre os cartórios. No entanto, controles adicionais poderiam ser implementados para o cancelamento tempestivo destes benefícios.

60. Diante desses achados de auditoria, a equipe propôs ao Tribunal expedir recomendação ao CGSirc e ao INSS para que amplie a atuação corretiva a todas as serventias com tempos de envio acima do limite legal, estabelecendo metas regionais de melhoria no tempo médio de envio de registros dos cartórios ao Sirc. Também, nesse caso, entendo mais adequado que o Tribunal determine a adoção da providência mencionada para mitigar o risco de pagamentos indevidos de benefícios em razão do atraso no envio dos dados ao Sirc.

61. Propõe-se, ainda, encaminhar ao Comitê Gestor do Sirc, ao INSS e à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça a lista de serventias com os maiores tempos médios de envio de registros ao Sirc em cada unidade da federação, para a adoção das providências cabíveis.

IV – Efetividade dos controles

62. A fiscalização examinou os controles relativos ao processo de envio de dados ao Sirc implementados pelos órgãos e entidades responsáveis, pela gestão do sistema (CGSirc, INSS e CN/CNJ), quanto aos aspectos de sistemas informatizados, ações fiscalizatórias e atualizações normativas.

63. O módulo de inserção de dados, Sirc Web, tem funcionalidades para apontar termos de óbito faltantes com base na numeração sequencial dos registros. No entanto, o sistema apresenta falhas, pois depende da correta numeração e preenchimento pelas serventias, o que acaba possibilitando registros com: numeração duplicada; erros de digitação no número do termo ou no preenchimento da justificativa de sua ausência; erros na data de lavratura em registros antigos; e reinício da sequência numérica dos termos.

64. Com base no relatório de termos faltantes enviada pelo INSS, e após procedimento de saneamento dos dados realizado pela equipe de auditoria, verificaram-se 141 mil termos de óbito pendentes de envio ao Sirc por 923 serventias, com destaque para os estados do Piauí, Acre e Maranhão com maiores percentuais de serventias com pendências de envio dos registros de óbitos.

65. Além disso, a Lei 8.212/1991 exige que, caso não tenha ocorrido nenhum óbito em determinado mês, o titular do cartório comunique esse fato ao INSS até o quinto dia útil do mês subsequente, o que é realizado por meio de declaração específica fornecida no Sirc. Se não houver envio de registros de óbitos em um mês nem preenchimento dessa declaração, o sistema acusa a pendência para que a serventia corrija a informação.

66. No entanto, a auditoria identificou que, no período de 1/2016 a 7/2024, 661 serventias deixaram de enviar dados referentes a 9.321 meses, sendo que 180 delas acumularam mais de um ano sem fornecer informações. Considerando esses dados e as médias mensais de registros de óbitos dos

cartórios, estimou-se que, aproximadamente, 160 mil óbitos estão pendentes de registro no período avaliado.

67. Com relação à qualidade dos dados do Sirc, desde 2019, exige-se o preenchimento dos seguintes campos: nome, CPF, sexo, data de nascimento ou naturalidade. Caso haja falhas nesse preenchimento, o sistema emite notificação ao cartório para regularização da pendência. Contudo, considerando o período de 6/2019 a 7/2024, verificou-se que apenas 5,7% dos registros incompletos foram, devidamente, sinalizados como pendentes, o que indica baixa efetividade no controle de qualidade.

68. Sobre esse aspecto, é importante ressaltar que há um estoque de 1,6 milhão de registros com informações incompletas, que ocorreram antes de a lei instituir a obrigatoriedade de preenchimento dos campos acima mencionados, e não há exigência normativa para correção dessas informações.

69. Em suma, verificou-se que os controles implementados pelos órgãos gestores do Sirc não funcionam adequadamente, apresentando falhas significativas na identificação correta de registros faltantes, no controle da qualidade das informações e na tempestividade do envio. Além disso, embora o sistema verifique o preenchimento dos campos exigidos por lei, não é empreendida uma avaliação da qualidade das informações fornecidas. Com isso, 35% dos registros de óbitos do Sirc possuem alguma deficiência no preenchimento, conforme mencionado anteriormente. Tais fragilidades afetam a confiabilidade da base nacional de óbitos.

70. A fiscalização da qualidade, completude e tempestividade das informações enviadas ao Sirc é responsabilidade compartilhada entre o INSS, a Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ) e as Corregedorias dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, conforme determinações constitucionais e legais (Lei 8.935/1994 e Lei 8.212/1991).

71. O nível de atuação fiscalizatória das corregedorias estaduais varia bastante entre os estados, sendo que há uma correlação direta entre a ausência de fiscalizações pelas corregedorias e a baixa qualidade dos dados do Sirc, como demonstrado no caso do Piauí, que não realizou ações fiscalizatórias no período analisado e apresenta um dos piores indicadores de atraso no envio dos registros de óbito e de qualidade de dados, com alto percentual de serventias inadimplentes e atrasadas. Por outro lado, estados com ações fiscalizatórias mais firmes, como Amapá, mostram melhoria nos indicadores de qualidade, completude e tempestividade. Assim, a análise indica que ações mais assertivas das corregedorias estaduais podem mitigar as deficiências de qualidade no Sirc, especialmente, em estados com histórico de baixa conformidade.

72. O INSS informou que tem promovido uma série de ações de acompanhamento e apoio aos cartórios e às corregedorias, incluindo: visitas técnicas para correção de inconsistências; supervisões e orientações técnicas; visitas às corregedorias de justiça estaduais; desenvolvimento de projeto para redução do tempo de envio de dados ao Sirc; melhorias no sistema Sirc Web e criação de painel analítico para consulta das corregedorias.

73. Nada obstante, ressalta-se a deficiência da atividade sancionatória da autarquia. O INSS tem competência para aplicar sanções administrativas aos cartórios de registro civil de pessoas naturais que descumprirem as obrigações previstas no art. 68 da Lei 8.212/1991, a qual trata da comunicação obrigatória de registros de óbitos e outros atos civis ao Sirc. Tal competência foi regulamentada pela Instrução Normativa PRES/INSS 116/2021, que trata da apuração das infrações e aplicação de multas, bem como do fornecimento de subsídios para a proposição de ação judicial a fim de reaver prejuízos decorrentes da não informação de óbitos que acarretam pagamento indevido de benefícios previdenciários.

74. No entanto, em resposta à diligência, o INSS não apresentou nenhuma medida sancionatória aplicada com base na referida norma, caracterizando descumprimento do disposto no §

5º do art. 68 da Lei 8.212/1991. Sobre esse ponto, o Tribunal já se manifestou no âmbito de outros processos, conforme sintetizado pela AudPessoal no trecho do relatório, a seguir, reproduzido:

*“No âmbito do acórdão 1.465/2022-Plenário (TC 030.739/2021-7), de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, houve **determinação ao INSS para adoção das providências necessárias** ao exato cumprimento do disposto no art. 68 da Lei 8.212/1991 c/c art. 228 do Decreto 3.048/1999 c/c arts. 2º e 5º da Instrução Normativa 116/INSS/PRES/2021, a fim de exercer seu **dever legal de apurar responsabilidade e sancionar os cartórios que enviarem informações de óbitos fora prazo legal e/ou incompletas**. Já no Acórdão 208/2023-Plenário (TC 011.716/2021-5), do mesmo relator, o Tribunal deu **ciência ao INSS de que a ausência de aplicação de penalidades e de propositura de ações regressivas em função do descumprimento, pelos cartórios, das obrigações a eles impostas pelo art. 68 da Lei 8.212/1991, c/c o art. 228 do Decreto 3.048/1999, contraria o art. 68, § 5º, da Lei 8.212/1991, c/c os arts. 228, § 6º, e 283, I, ‘e’, do Decreto 3.048/1999.**”*

75. Entretanto, no âmbito desta fiscalização, o INSS expressou à equipe de auditoria o entendimento de que não lhe cabe a aplicação da multa prevista no art. 68 da Lei 8.212/1991, mas apenas a verificação do descumprimento do dever pelos cartórios e o encaminhamento das informações pertinentes à CN/CNJ, às Corregedorias de Justiça estaduais e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

76. Para dirimir essa divergência entre os entendimentos do INSS e aqueles expressos nos acórdãos do TCU acima mencionados, inicialmente, reproduzo os dispositivos legais e normativos pertinentes:

Lei 8.212/1991

Art. 68. O Titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais remeterá ao INSS, em até 1 (um) dia útil, pelo Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) ou por outro meio que venha a substituí-lo, a relação dos nascimentos, dos natimortos, dos casamentos, dos óbitos, das averbações, das anotações e das retificações registradas na serventia. (...)

§ 3º Para os registros de casamento e de óbito, constarão das informações, obrigatoriamente, a inscrição no CPF, o sexo, a data e o local de nascimento do registrado, bem como, acaso disponíveis, os seguintes dados: (...)

§ 5º O descumprimento de qualquer obrigação imposta neste artigo e o fornecimento de informação inexata sujeitarão o Titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais, além de outras penalidades previstas, à penalidade prevista no art. 92 desta Lei e à ação regressiva proposta pelo INSS, em razão dos danos sofridos. (...)

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.

Lei 8.213/1991

*Art. 125-A. Compete ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS realizar, por meio dos seus próprios agentes, quando designados, todos os atos e procedimentos necessários à verificação do atendimento das obrigações não tributárias impostas pela legislação previdenciária e à **imposição da multa por seu eventual descumprimento**.*

Decreto 3.048/1999

Art. 228. O titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais remeterá ao INSS, no prazo de um dia útil, pelo Sistema Nacional de Informações de Registro Civil, ou pelo sistema que venha a substituí-lo, a relação dos nascimentos, dos natimortos, dos casamentos, dos óbitos, das averbações, das anotações e das retificações registradas na serventia. (...)

§ 6º O descumprimento de obrigação imposta por este artigo e o fornecimento de informação inexata sujeitarão o titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais, além de outras penalidades, à

penalidade prevista na alínea “e” do inciso I do caput do art. 283 e a ação regressiva, na forma estabelecida pelo INSS.

IN PRES/INSS 116/2021

Art. 5º Compete ao INSS, nos termos do art. 125-A da Lei nº 8.213, de 1991, apurar as infrações, aplicar a multa prevista no art. 92 da Lei nº 8.212, de 1991, combinado com a alínea “e” do inciso I do art. 283 do Decreto nº 3.048, de 1999, e fornecer os subsídios à Procuradoria-Geral Federal para o ingresso de ação regressiva.

§ 1º Compete à Diretoria de Benefícios do INSS monitorar a recepção das informações encaminhadas pelos Cartórios quanto às obrigações constantes do art. 2º e, havendo descumprimento de prazos e demais obrigações, encaminhar às áreas competentes relativas à constituição da multa e proposição de ação regressiva.

§ 2º Compete à Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos - DIGOV a constituição e a aplicação da multa, bem como análise das impugnações e recursos, e demais providências necessárias para a realização de cobranças administrativas e judiciais que estejam a cargo do INSS, bem como o encaminhamento ao órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal competente, dos casos que ensejarem proposição de ação regressiva.

77. Da leitura atenta da legislação, depreende-se a competência do INSS para a apuração de infrações administrativas cometidas por cartórios em face das exigências dispostas na Lei da Seguridade Social tratadas nestes autos, bem como a respectiva aplicação da penalidade de multa do art. 92 da referida lei.

78. Corroborar essa conclusão o próprio regulamento elaborado pelo INSS para disciplinar o procedimento de apuração de descumprimento de qualquer obrigação imposta pelo art. 68 da Lei 8.212/1991, com vistas a aplicação de multa e propositura de ação regressiva, o que nem poderia ser diferente, dada a vinculação da norma regulamentar aos dispositivos legais já mencionados. O normativo em questão detalha os procedimentos para aplicação, cobrança e recolhimento da multa, sendo que o art. 30 dispõe que: “Confirmada a autuação, o INSS encaminhará cópia da decisão administrativa definitiva à Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado ou do Distrito Federal para ciência e providências a seu cargo”.

79. Ademais, como bem apontado pela AudPessoal, a revisão permanente da concessão e da manutenção de benefícios previdenciários visando apuração de irregularidades ou erros materiais, atividade atribuída ao INSS por lei, depende da fidedignidade das informações do Sirc, o que reforça o vínculo entre fiscalização e aplicação de penalidades à atividade de administração previdenciária.

80. Com relação à propositura de ação regressiva, também de competência do INSS, em resposta às diligências efetuadas pela equipe de auditoria, não foi informada nenhuma medida nesse sentido, de forma que não é possível concluir sobre a atuação da autarquia para a recuperação dos valores.

81. Também importa destacar que esse posicionamento do INSS diverge de manifestações encaminhadas ao TCU anteriormente no âmbito das auditorias que resultaram nos acórdãos já mencionados. Em comunicação acostada à peça 125, elaborada em dezembro de 2022, a autarquia apresentou informações sobre o “Projeto Piloto de Cobrança Administrativa” da multa aos titulares de cartórios por descumprimento do art. 68 da Lei 8.212/1991. Posteriormente, o INSS informou a criação de unidade de Recuperação de Créditos e Cobrança Administrativa (RCAD) e a publicação da multicidadada IN PRES/INSS 116/2021 (peça 123).

82. Desse modo, concordo com a AudPessoal que a aludida mudança de entendimento contribuiu para a inação do INSS quanto à atividade sancionatória prevista nos arts. 68 da Lei 8.212/1991 e 5º da IN PRES/INSS 116/2021, desconsiderando-se, inclusive, o conhecimento construído pela autarquia no âmbito do projeto piloto acima mencionado.

83. Ainda nessa toada, não se verifica nenhuma justificativa para a autarquia desconsiderar as seguintes decisões desta Corte:

Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário

*“9.1. Com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c com o art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU (RITCU) e arts. 4º, inc.I, e 11 da Resolução TCU 315/2020, **determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, que, no prazo de 150 dias, adote as providências necessárias:***

*9.1.7. **ao exato cumprimento do disposto no art. 68 da Lei 8.212/1991 c/c art. 228 do Decreto 3.048/1999 c/c arts. 2º e 5º da Instrução Normativa 116/INSS/PRES/2021, a fim de exercer seu dever legal de apurar responsabilidade e sancionar os cartórios que enviarem informações de óbitos fora prazo legal e/ou incompletas.**”* (grifei)

Acórdão 208/2023-TCU-Plenário

*“1.8.1. **dar ciência ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de que contraria o art. 68, § 5º, da Lei 8.212/1991, c/c os arts. 228, § 6º, e 283, I, “e”, do Decreto 3.048/1999, a ausência de aplicação de penalidades e de propositura de ações regressivas em função do descumprimento, pelos cartórios, das obrigações a eles impostas pelo art. 68 da Lei 8.212/1991, c/c o art. 228 do Decreto 3.048/1999.**”* (grifei)

84. As falhas de fiscalização e aplicação de sanção pelo INSS colaboram para o cenário atual, no qual há serventias com indicadores críticos de qualidade, conforme verificado na auditoria, abrindo-se espaço para pagamentos indevidos de benefícios previdenciários e sociais a indivíduos falecidos. Ou seja, tais problemas poderiam ser endereçados por uma atuação mais eficiente do INSS.

85. Diante desse quadro, a AudPessoal propôs a expedição de nova determinação nos seguintes termos:

“determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, que, no prazo de 150 dias, adote as providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no art. 68 da Lei 8.212/1991 c/c o art. 228 do Decreto 3.048/1999 c/c os arts. 2º e 5º da Instrução Normativa 116/INSS/PRES/2021, a fim de exercer seu dever legal de apurar responsabilidade e sancionar os cartórios que enviarem informações de óbitos fora prazo legal e/ou incompletas;”

86. Concordo com a necessidade de este Plenário adotar medidas para solução do problema verificado. No entanto, considerando que determinação com teor idêntico já foi proferida em 2022, ocasião na qual se verificou a adoção de medidas pelo INSS tendentes a solucionar a lacuna de sua atuação sancionatória (*vide* parágrafo 72 deste voto), mas que, posteriormente, foram descontinuadas, entendendo ser cabível a adoção de medida mais enérgica por esta Corte.

87. Nesse sentido, o art. 58 da Lei 8.443/1992 permite ao Tribunal aplicar multa aos responsáveis em razão do não atendimento de decisão do Tribunal no prazo fixado, sem causa justificada. Assim, proponho expedir a determinação sugerida pela AudPessoal, mas com prazo para atendimento reduzido, já que se trata de irregularidade reiterada, e com acréscimo da obrigatoriedade de o INSS enviar ao Tribunal informações sobre as medidas adotadas para cumprimento da lei, sob pena de apuração de responsabilidades dos gestores omissos.

88. Ainda sobre esse tópico da efetividade dos controles, acolho, na forma de determinação, a proposta da AudPessoal direcionada ao (CGSirc) para que, juntamente ao INSS, adote medidas para sanar os relatórios de termos faltantes por serventia e de competências (meses) sem registros de óbitos e sem declaração de inexistência de movimento do sistema Sirc Web.

V – Governança dos dados de registro civil

89. O último achado da auditoria diz respeito à fragilidade na estrutura de governança dos dados de registro civil.
90. Recorda-se que a gestão desses dados envolve três grupos de atores: o Poder Executivo (INSS, GCSirc e outros órgãos), o Poder Judiciário (CN/CNJ) e os cartórios (representados pela Associação dos Registradores de Pessoas Naturais – Arpen e pelo Operador Nacional do Registro Civil de Pessoas Naturais – ON/RCPN).
91. Os cartórios captam e registram as informações de óbito. Conforme estabelecido no art. 236 da CF/1988, essas organizações têm natureza privada e exercem suas atividades por meio de delegação do poder público.
92. O Poder Judiciário tem o dever constitucional de fiscalizar os serviços notariais, atividade que é exercida de forma descentralizada pelos órgãos de justiça estadual e controlada, nacionalmente, pela CN/CNJ.
93. Diversos órgãos do Poder Executivo utilizam as informações do Sirc para a elaboração e a implementação de políticas públicas em áreas como saúde, educação, direitos humanos e previdência, nas três esferas de governo.
94. Quanto à gestão do Sirc, reforço o papel do CGSirc na definição das diretrizes para o funcionamento do sistema e no exercício do controle sobre a base de dados. Já a produção e operação do sistema ficam a cargo do INSS, com o auxílio da Dataprev, empresa pública contratada para essas atividades.
95. Um ponto importante nesse contexto é que os cartórios e a CN/CNJ têm participação limitada no CGSirc, uma vez que a norma não lhes atribuiu responsabilidades pelo funcionamento e operação do Sirc.
96. Verificou-se que as ações dentro do CGSirc são executadas sem a consulta de representantes dos cartórios e do ON/RCPN, atores essenciais para a sua implementação. Do mesmo modo, a participação do CN/CNJ nas decisões do CGSirc é incipiente, conforme indicado por entrevistas com ambas as entidades.
97. Ou seja, falta uma estrutura de governança que envolva todos os interessados nas informações de registro civil e que permita a discussão e o encaminhamento das questões estratégicas que necessitam da interlocução entre todos os atores acima mencionados.
98. Desse modo, concordo com a conclusão da unidade especializada pela necessidade de uma instância de governança que contemple a participação do INSS, do CGSirc, da Arpen, do ON/RCPN e da CN/CNJ, com o objetivo de discutir e deliberar sobre questões estratégicas do uso de informações de registro civil. Além desses atores, essa estrutura de governança deveria contar também com a participação do Comitê Gestor da Identificação Civil Nacional (ICN), de forma a permitir a coordenação de estratégias e ações concernentes ao registro civil e a futura convergência das bases de dados dos diversos sistemas envolvidos.
99. Portanto, estabelecer um comitê de governança para dados de registro civil, garantindo representação igualitária das partes interessadas para deliberar sobre questões relacionadas ao Sirc, Registro Civil das Pessoas Naturais e Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (CRC/SERP) e ICN, é fundamental para melhorar a qualidade, completude e tempestividade das informações dos bancos de dados de registro civil. Assim, acolho proposta de recomendação nesse sentido, conforme sugerido pela AudPessoal.

VI – Conclusão

100. Em suma, as análises empreendidas nesta auditoria quanto à completude, à qualidade e à tempestividade dos dados de óbitos do Sirc resultaram na identificação dos seguintes problemas:

100.1. Faltam mais de 13,1 milhões de registros de óbitos no Sirc, o que equivaleria a dobrar o tamanho da base de dados atual;

100.2. Há falhas no preenchimento em mais de um terço das informações cadastradas, principalmente, em dados de identificação da pessoa falecida;

100.3. Embora o tempo de envio das informações tenha diminuído nos últimos anos, ainda há um número considerável de serventias que descumprem o prazo legal de envio dos dados dos óbitos (um dia útil).

101. Estimou-se o impacto financeiro desses problemas, considerando os seus reflexos nos pagamentos de benefícios assistenciais como o Bolsa Família, benefícios previdenciários e trabalhistas e de folhas de pagamento de servidores públicos ativos, inativos e pensionistas. O resultado totalizou **R\$ 4,4 bilhões**, entre 2016 e 2025, relativos aos pagamentos de vencimentos e de benefícios previdenciários e sociais a pessoas com indícios de falecimento. O gráfico a seguir especifica o volume de pagamentos indevidos por tipo de deficiência no Sirc.

Valores gastos indevidamente por tipo de deficiência no Sirc



102. Além disso, **R\$ 28,5 milhões** continuam sendo pagos mensalmente, de acordo com a última competência analisada (maio/2025). Cerca de 99% do montante total de pagamentos indevidos se deve às deficiências de completude do Sirc.

103. Além disso, concluiu-se que os controles implementados pelos órgãos competentes pela gestão do Sirc não são suficientes para garantir a qualidade das informações de óbitos, em razão de vácuos regulatórios, falha no dever de fiscalizar e ineficiência nos sistemas existentes para prover informações precisas em subsídio à fiscalização.

104. Por fim, destacou-se a fragilidade da governança dos dados de registros civis, em razão da sobreposição de competências dos órgãos responsáveis pelo controle da gestão das informações de óbitos, da ausência de participação de todos os interessados nas informações de registro civil e da ausência de diretrizes comuns.

105. Os encaminhamentos propostos visam tratar as causas desses problemas identificados na auditoria, especialmente, no sentido de: resolver o passivo de 13 milhões de óbitos ausentes no Sirc; induzir a integração do Sirc com outros sistemas de gestão de óbitos para melhoria da qualidade dos dados e redução do risco de pagamentos indevidos de benefícios previdenciários e sociais a pessoas falecidas; e induzir a melhoria da eficácia dos controles e da gestão e governança das informações de óbitos no país.

106. A fiscalização demonstra, concretamente, a importância de se buscar uma gestão adequada das bases de dados do governo federal, de forma a garantir a produção de informações fidedignas para

alimentar os processos de formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas. Nesse sentido, destaco, ainda, o quão fundamental é o compartilhamento dessas bases de dados entre os órgãos gestores. Vejam que os robustos achados de auditoria só foram possíveis porque o TCU teve acesso a diferentes bases de dados, com destaque para a base de CPF da RFB, o que nos permitiu realizar os cruzamentos de dados no Labcontas e identificar os indícios de pagamentos a pessoas falecidas detalhados no relatório de auditoria.

107. Por fim, gostaria de parabenizar toda a equipe da Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (SecexEstado) envolvida na realização desta auditoria pela excelência do trabalho técnico realizado, o qual, certamente, contribuirá para a melhoria desse sistema de informação tão relevante para a gestão de diversas políticas públicas. Esta auditoria revela, de forma exemplar, como o controle externo pode, não apenas apontar desvios, mas também fornecer elementos técnicos robustos para o aperfeiçoamento da gestão pública, reduzindo desperdícios de recursos públicos e ampliando a eficiência das políticas públicas.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de julho de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1606/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.882/2024-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Associação dos Notários e Registradores do Brasil; Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais; Conselho Nacional de Justiça; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Previdência Social; Ministério da Saúde; Ministério das Mulheres; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania; Operador Nacional do Registro Civil de Pessoas Naturais; Secretaria Executiva do Ministério da Saúde; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal)
8. Representação legal: Pedro Ribeiro Giamberardino (OAB/PR 52.466) e Gustavo Henrique Alves da Luz Favero (OAB/PR 80.619), representando Operador Nacional do Registro Civil de Pessoas Naturais – ON do Registro Civil do Brasil

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o relatório da auditoria operacional com aspectos de conformidade, cujo objetivo foi verificar as informações de óbitos constantes na base de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), com foco na completude e fidedignidade dos dados, nas causas e nos possíveis impactos da ausência de informações ou da existência de dados com baixa qualidade;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; nos arts. 169, inciso V, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU; e nos arts. 4º, 11 e 17, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que:

9.1.1. no prazo de 90 dias, adote as providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no art. 68 da Lei 8.212/1991 c/c o art. 228 do Decreto 3.048/1999 e os arts. 2º e 5º da Instrução Normativa INSS nº 116/2021, exercendo seu dever legal de apurar responsabilidades e sancionar os cartórios que enviarem informações de óbito fora do prazo legal e/ou incompletas, devendo comunicar a este Tribunal as medidas adotadas, sob pena de apuração de responsabilidades dos gestores omissos; e

9.1.2. no prazo de 30 dias, estabeleça cronograma para a convocação de indivíduos que receberam benefícios previdenciários, mas que constam como falecidos no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), para prova de vida, com vistas à cessação de pagamentos indevidos, a partir da lista de casos identificados nesta auditoria (competência: maio/2025);

9.2. determinar ao Comitê Gestor do Sirc (CGSirc) que:

9.2.1. no prazo de 120 dias, adote as providências para o exato cumprimento do art. 8º, § 3º, do Decreto 9.929/2019, definindo a forma de envio dos atos registrares (nascimentos, casamentos, óbitos e natimortos) praticados a partir da vigência da Lei 6.015/1973 e ainda não inseridos no Sirc, observado o art. 39 da Lei 11.977/2009;

9.2.2. no prazo de 90 dias, em conjunto com a Corregedoria Nacional de Justiça (CN/CNJ) e o INSS, apresente plano de ação para integrar ao Sirc os dados relativos a óbitos a partir da vigência da Lei 6.015/1973 registrados na CRC (Central de Informações do Registro Civil), mas ainda não constantes no Sirc, conforme o art. 39 da Lei 11.977/2009, art. 23, § 5º, da Lei 13.709/2018 (LGPD), e arts. 3º, § 1º, XII, e 8º, § 3º, do Decreto 9.929/2019;

9.2.3. no prazo de 60 dias, em conjunto com o INSS, apresente plano de ação,

considerando os arts. 3º, § 1º, I, e 4º, § 11, do Decreto 9.929/2019, contendo medidas para:

9.2.3.1. implementar, em alinhamento com a Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CN/CNJ) e o Ministério da Saúde (MS), procedimentos contínuos de verificação da integridade dos dados do Sirc, por meio de cruzamentos com as bases do SIM, CPF e CRC, a fim de identificar registros de óbitos ausentes ou com informações inconsistentes;

9.2.3.2. incorporar dados de outras bases ao Sirc a fim de preservar as informações originais fornecidas pelos cartórios e melhorar a qualidade e consistência das informações de óbitos registradas;

9.2.3.3. corrigir os erros de quantificação nos relatórios de Termos Faltantes por Serventia e de Competências sem Declaração de Inexistência de Movimento no sistema Sirc Web;

9.2.3.4. ampliar a atuação corretiva a todas as serventias com tempos de envio acima do limite legal, estabelecendo metas regionais de melhoria no tempo médio de envio de registros dos cartórios ao Sirc.

9.3. recomendar à Corregedoria Nacional de Justiça (CN/CNJ), ao CGSirc e ao INSS que, em conjunto com o Comitê Gestor da Identificação Civil Nacional, instituem comitê de governança dos dados do registro civil, para a elaboração de estratégias voltadas ao atendimento das necessidades dos usuários dessas informações e à solução das fragilidades identificadas, à luz das práticas previstas no Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (2020);

9.4. encaminhar ao CGSirc, ao INSS e à CN/CNJ, respeitado o art. 23 da Lei 13.709/2018 (LGPD), os documentos não digitalizáveis constantes da peça 184, a saber:

9.4.1. lista de registros do SIM sem correspondência no Sirc (2000 a 2024);

9.4.2. lista de registros de óbitos do Sirc com indícios de identificação incorreta ou inconsistência na data do óbito;

9.4.3. lista de serventias com maiores tempos médios de envio por UF;

9.4.4. lista de serventias com débitos informacionais em períodos nos quais estavam inativas, sem atribuição de RCPN ou ainda não criadas;

9.5. determinar às unidades a seguir especificadas que, no prazo de 30 dias:

9.5.1. o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome: examine a lista de registros levantados nesta auditoria relativos a pagamentos efetuados, no âmbito do Programa Bolsa Família, a pessoas com indícios de falecimento na competência de maio de 2025 e, confirmada a ocorrência dos óbitos, promova a imediata suspensão dos respectivos benefícios;

9.5.2. o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos: adote providências para verificar os pagamentos realizados a servidores, aposentados e pensionistas com indícios de falecimento na mesma competência e, uma vez confirmados os óbitos, suspenda os pagamentos indevidos;

9.5.3. o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TRE/MA): examinem os registros de pagamentos efetuados a servidores, aposentados e pensionistas vinculados às respectivas instituições, que constem com indícios de falecimento na competência de maio de 2025, e, em caso de confirmação, procedam à cessação imediata dos pagamentos;

9.6. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que avalie a conveniência e oportunidade de realizar acompanhamento das ações dos órgãos competentes voltadas à solução das falhas identificadas no Sirc, com vistas à melhoria da qualidade e fidedignidade dos dados de óbitos;

9.7. encaminhar à Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) o relatório e os papéis de trabalho desta fiscalização, para que avalie a conveniência e oportunidade de acompanhar as providências a serem adotadas pelo INSS quanto aos pagamentos indevidos na competência de maio/2025;

9.8. encaminhar à Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) o relatório da fiscalização e seus papéis de trabalho, para avaliação da pertinência de acompanhar as atualizações no Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), quanto à qualidade dos dados do sistema ou de

eventual substituto;

9.9. orientar à Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) que encaminhe, em anexo às comunicações previstas nos itens 9.1 e 9.5, os arquivos constantes das peças 188 a 193, com os registros de indícios de pagamentos indevidos por unidade jurisdicionada;

9.10. autorizar o monitoramento das deliberações constantes deste acórdão; e

9.11. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 28/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/7/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1606-28/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral