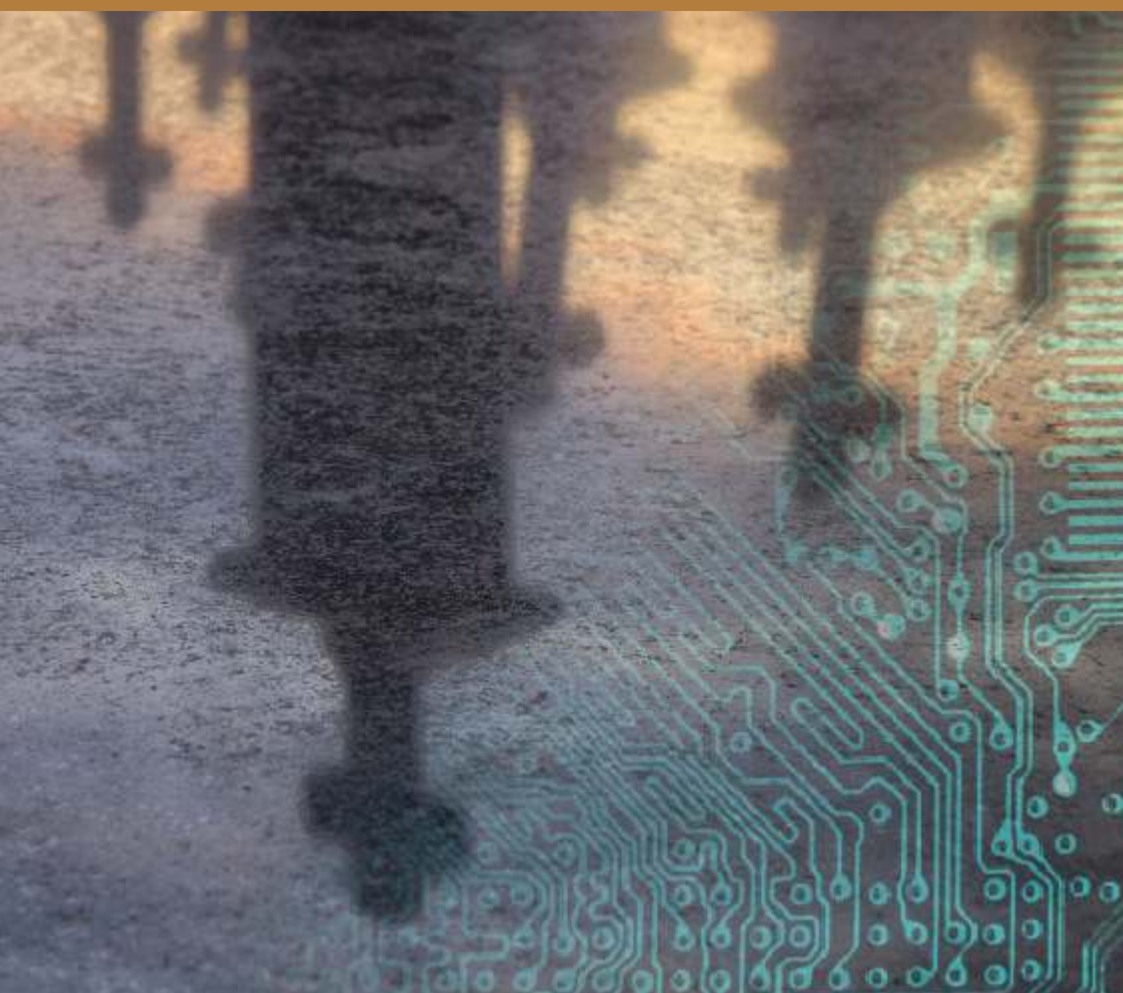




TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sumários Executivos

Auditoria no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi)





República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

Ministros

Ubiratan Aguiar, Presidente
Benjamin Zymler, Vice-Presidente
Valmir Campelo
Walton Rodrigues
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio

Auditores

Augusto Sherman
Marcos Bemquerer
André Luis de Carvalho
Weder de Oliveira

Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Maria Alzira Ferreira, Subprocuradora-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
Sérgio Ricardo Costa Caribé, Procurador

Negócio

Controle Externo da Administração Pública
e da gestão dos recursos públicos federais

Missão

Assegurar a efetiva e regular gestão dos
recursos públicos em benefício da sociedade

Visão

Ser instituição de excelência no controle e contribuir
para o aperfeiçoamento da Administração Pública



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sumários Executivos

**Auditoria no Sistema
Informatizado de Controle
de Óbitos (Sisobi)**

Relator
Ministro Augusto Nardes

Brasília, 2010

© Copyright 2010, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<www.tcu.gov.br>

Para leitura deste Sumário Executivo, acesse a página do TCU na internet, no seguinte endereço:

<www.tcu.gov.br/fiscalizacaoti>

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Auditoria no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) / Relator Ministro Augusto Nardes. – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2010.

48 p. – (Sumários Executivos)

1. Auditoria de sistemas - Brasil. 2. Morte - registro - Brasil. 3. Benefício previdenciário - Brasil. I. Título.

Catálogo na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO; 5

RESUMO; 6

O SISTEMA INFORMATIZADO DE CONTROLE DE ÓBITOS (SISOBI); 7

O QUE FOI AVALIADO PELO TCU; 9

POR QUE FOI AVALIADO; 10

COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO; 10

O QUE O TCU ENCONTROU; 12

Falhas no processo de cruzamento entre o Sisobi e o SUB; 12

Existência de benefícios ativos para titulares falecidos; 13

Existência de benefícios ativos com data de início do benefício posterior ao óbito do titular; 13

Existência de benefícios que foram reativados após o óbito do titular; 14

Existência de benefícios ativos com campo "nome da mãe" não preenchido; 15

Cancelamento de benefícios realizado com falhas; 15

Benefícios inativos com ocorrências de créditos após o óbito do titular; 15

Cancelamento indevido e reiterado de benefícios por motivo de suposto óbito; 18

Falhas na fiscalização de cartórios; 19

Omissão do INSS na fiscalização dos cartórios; 19

Falhas na entrada de dados do Sisobi; 21

Declaração de Óbito (DO) sujeita a erros e fraudes; 22

Benefícios com divergências entre as datas de óbito do SIM, Sisobi e SUB; 23

Existência de registros de óbitos presentes no SIM e ausentes no Sisobi; 24

Falhas no registro de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF),

Número de Benefício (NB) e Número de Identificação do Trabalhador (NIT) dos falecidos; 25

Preenchimento incorreto de nomes e datas em óbitos registrados; 26

Crerários legais insuficientes para identificação de pessoas falecidas; 26

Falhas no controle de acesso ao Sisobi; 27

Falhas no processo de habilitação e manutenção do cadastro de cartórios no Sisobi; 27

Uso indevido de contas de usuários, inclusive de falecidos, para acesso ao Sisobi e para o registro de óbitos; 28

Outros fatos relevantes; 29

Municípios de médio e grande porte e entidades dos Poderes Judiciário e Legislativo não utilizam os dados de óbitos do Sisobi ; 29

Falhas na verificação documental para a concessão e manutenção de benefícios; 29

Inexistência de um número que identifique unicamente cada cidadão; 30

O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR O SISTEMA; 32

BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCU; 35

ACÓRDÃO Nº 2812/2009 – TCU – PLENÁRIO; 37

APRESENTAÇÃO

Os sumários executivos da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), editados pelo Tribunal de Contas da União, têm por objetivo divulgar os principais resultados das fiscalizações de Tecnologia da Informação realizadas pela Sefti. As publicações contêm, de forma resumida, aspectos importantes verificados durante auditorias, recomendações e determinações para melhorar a governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal, e boas práticas identificadas.

O foco das fiscalizações de Tecnologia da Informação (TI) realizadas pela Sefti é a verificação da conformidade e do desempenho das ações governamentais nessa área, a partir de análises sistemáticas de informações sobre aspectos de governança, segurança e aquisições de bens e serviços de TI, utilizando critérios fundamentados. O principal objetivo dessas fiscalizações é contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, para assegurar que a tecnologia da informação agregue valor ao negócio da Administração Pública Federal em benefício da sociedade.

Pretende-se, com a divulgação desses trabalhos, oferecer aos parlamentares, aos órgãos governamentais, à sociedade civil e às organizações não-governamentais informações suficientes e fidedignas para que possam exercer o controle das ações de governo.

Este número traz as principais informações sobre a auditoria realizada no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), de responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) do Ministério da Previdência Social (MPS). O respectivo processo (TC nº 004.002/2008-9) foi apreciado em sessão do Plenário de 25/11/2009, sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes, resultando no Acórdão nº 2.812/2009 – TCU – Plenário.

Ubiratan Aguiar
Ministro-Presidente

RESUMO

O Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) é um sistema de coleta de informações de óbitos, de responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Seu objetivo principal é subsidiar o processo de cancelamento de benefícios em função do falecimento de segurados da Previdência Social. Por meio do sistema, os cartórios enviam informações dos óbitos que registram durante o mês, as quais são utilizadas pelo INSS para a cessação de benefícios.

Fiscalizações anteriores do TCU que utilizaram o Sisobi para cruzar informações com outros sistemas detectaram falhas e omissões no preenchimento dos dados de falecidos, em prejuízo dos trabalhos realizados. Por esse motivo, o Tribunal determinou a realização desta auditoria para identificar as deficiências e promover correções no Sisobi.

O TCU detectou falhas em praticamente todo o processo de cancelamento de benefícios por motivo de óbito: a declaração de óbito está sujeita a erros e fraudes; os dois sistemas que coletam informações de óbitos no âmbito da Administração Pública Federal apresentam divergências consideráveis; dezenas de milhares de benefícios previdenciários ativos, cujos titulares estavam registrados como falecidos, foram detectados; o processo de cancelamento de benefícios por motivo de óbito do titular possui falhas graves, permitindo emissão de créditos indevidos da ordem de bilhões de reais. Não obstante essas falhas, os mecanismos de identificação dos pagamentos irregulares e recuperação dos prejuízos são deficientes.

Dois fatores contribuem decisivamente para essas falhas: a omissão na fiscalização dos cartórios por parte do INSS e a inexistência de um sistema de âmbito nacional que identifique unicamente cada cidadão brasileiro.

Em caráter corretivo, foram dirigidas diversas determinações e recomendações ao INSS, a exemplo da demonstração da regularidade de benefícios de titulares supostamente registrados como falecidos; apuração

de fatos relacionados a benefícios com indícios de créditos emitidos após o óbito dos respectivos titulares, com vistas à identificação dos responsáveis, quantificação dos danos e obtenção do ressarcimento de prejuízos ao erário; e, após exauridas as medidas administrativas cabíveis, promoção de ações judiciais de ressarcimento com citação solidária de instituições financeiras e cartórios, na medida de suas responsabilidades.

Outras determinações/deliberações, no entanto, buscam atuar nas causas dos problemas, tais como a retomada da fiscalização dos cartórios; a inclusão de mecanismo de sinalização para benefícios que tenham sido cancelados pelo Sisobi e que tenham créditos emitidos indevidamente após o óbito do titular; e a regulamentação da Lei nº 9.454/1997, que trata do Registro de Identificação Civil (RIC).

O principal benefício esperado do presente trabalho é a melhoria na qualidade e envio de dados de óbitos para o Sisobi, o que permitiria a redução dos valores pagos indevidamente em razão de óbitos de segurados. Os benefícios financeiros estimados para este trabalho são R\$ 2.363.580.324,77.

O SISTEMA INFORMATIZADO DE CONTROLE DE ÓBITOS (SISOBI)

O fluxo das informações relativas ao óbito tem início na declaração do óbito. O art. 79 da Lei nº 6.015/1973 é o dispositivo legal que estabelece as situações em que familiares, agentes públicos ou cidadãos são obrigados a declarar o óbito. Para que se proceda ao sepultamento do falecido, por sua vez, é necessária a lavratura do assento de óbito no cartório, tendo em vista que “nenhum sepultamento será feito sem certidão, do oficial de registro do lugar do falecimento”, conforme preceitua o art. 77 da Lei precitada. Ainda segundo essa Lei, para obtenção da certidão de óbito, é indispensável a apresentação de atestado médico ou o testemunho de duas pessoas qualificadas que tenham presenciado ou verificado a morte. Esse atestado é comumente inserido na Declaração de Óbito (DO), nome do formulário oficial no Brasil em que se atesta a morte.

Com o falecimento, ocorre a cessação do direito ao benefício previdenciário de seu titular. Pode também ocorrer o início do direito de outras pessoas, como no caso de pensão por morte. Portanto, o controle pleno sobre o evento “falecimento” é fundamental para a manutenção do programa de benefícios da Previdência Social.

Assim, a Lei nº 8.212/1991 (Lei Orgânica da Seguridade Social) previu, em seu art. 68, a obrigação do Titular de Cartório de Registro Civil de comunicar ao INSS, até o dia 10 de cada mês, o registro dos óbitos ocorridos no mês imediatamente anterior. Essas informações são posteriormente utilizadas pelo INSS para localizar os benefícios de titulares falecidos e que devem ser cessados em razão de seu óbito.

Para organizar esse fluxo e armazenar os dados de óbitos, criou-se o Sisobi. O sistema foi instituído pela Portaria MPAS nº 847/2001 com o objetivo principal de “dar maior agilidade e segurança aos procedimentos de cancelamento de pagamentos indevidos, em virtude de óbitos de segurados da Previdência Social, com cessação de benefícios cujos óbitos tenham sido comunicados ao INSS, bem como disponibilizar estas informações, via convênio, para outros órgãos e entidades públicas”.

Existem diversas formas de uso do Sisobi. Enquanto um dos módulos permite o registro imediato de óbitos por meio da internet, outro permite que o cartório registre os óbitos durante o mês sem a necessidade de estar conectado à rede mundial. Posteriormente, este módulo faz a crítica e geração de arquivos para gravar em disquete a ser entregue ao INSS ou para transferir via internet. Os cartórios também podem utilizar seus próprios sistemas para o registro, desde que efetuem a geração e transmissão dos arquivos no formato estabelecido na precitada Portaria.

Em janeiro de 2008, foram registrados, no Sisobi, 85.051 óbitos. A base obtida em abril de 2008 possuía, ao todo, 9.965.286 óbitos registrados. Em 2007, o Sisobi foi responsável pela interrupção de pagamentos de 424.504

benefícios previdenciários, totalizando mais de 192 milhões de reais, conforme a tabela que segue, tornando-o parte fundamental do programa de manutenção de benefícios previdenciários e reforçando a importância do aprimoramento de seus controles.

Tabela 1 – Interrupção de benefícios pelo Sisobi em 2007		
Ação	Quantidade	Valor
Cessação de benefícios	261.730	R\$ 126.167.076,00
Suspensão de benefícios	58.922	R\$ 24.930.273,00
Cessação de cotas de dependentes	103.852	R\$ 41.304.464,00
Totais	424.504	R\$ 192.401.813,00

Fonte: Respostas do INSS.

O gestor do Sisobi é a Coordenação-Geral de Benefícios da Diretoria de Benefícios do INSS, em Brasília. O responsável pelo seu processamento e manutenção técnica é o Departamento de Produtos de Benefícios da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), no Rio de Janeiro.

O QUE FOI AVALIADO PELO TCU

Esta auditoria buscou avaliar as deficiências da base de dados do Sisobi. Como, segundo a Portaria MPAS nº 847/2001, o principal objetivo desse sistema é subsidiar o processo de cancelamento de benefícios por motivo de óbito, o escopo abrangeu a detecção de falhas nesse processo.

Considerando o objetivo do Sisobi, observa-se que ele é um instrumento importante de controle do processo de cancelamento de benefícios previdenciários, cuja folha de pagamentos mensal alcança o montante de R\$ 6.000.935.185,55, de acordo com dados da base de benefícios de abril de 2008. Logo, o volume de recursos fiscalizados do presente trabalho correspondeu a mais de R\$ 192 bilhões anuais.

Para o desenvolvimento dos trabalhos, foram elaboradas seis questões de auditoria. Uma para analisar se os dados do Sisobi correspondem à realidade, tendo em vista que cancelar ou suspender benefícios previdenciários por meio de cruzamentos semanais com a base de dados de benefícios é o seu principal objetivo. A segunda para verificar se as perdas financeiras decorrentes do atraso na chegada de informações de óbito são consideráveis. Outra para analisar os procedimentos adotados pelos cartórios para o registro e verificação dos dados de óbitos. Duas questões para avaliar aspectos de controle de acesso e consistência das informações do Sisobi. Por fim, buscou-se verificar se a fiscalização dos cartórios por parte do INSS tem sido realizada de acordo com as normas aplicáveis.

POR QUE FOI AVALIADO

Em decorrência de auditoria realizada em 2004, que apurou possíveis fraudes no pagamento de aposentadorias e pensões na Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro (GRA-RJ), o TCU determinou, por meio do item 9.8.1 do Acórdão TCU nº 2.349/2006 – Plenário, a realização de auditoria visando à correção das deficiências da base de dados do Sisobi. Naquela ocasião, observou-se que as regras de preenchimento de dados do Sisobi e do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) não eram uniformes, prejudicando o batimento entre os sistemas. Além disso, foram constatadas, no Sisobi, falhas no preenchimento dos campos de nome e de data de nascimento do falecido, assim como ausência de informações como o CPF.

COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO

Considerando-se que o objetivo principal era a correção das deficiências na base de dados do Sisobi, optou-se por realizar trabalho de auditoria de dados, que é uma modalidade de auditoria de tecnologia da informação que aborda os dados contidos em meios de armazenamento eletrônico a fim de certificar se são íntegros, confiáveis e em conformidade com as leis que regem o negócio. Os trabalhos de fiscalização foram realizados com

a utilização de matrizes de planejamento, procedimentos e achados, que são papéis de trabalho padronizados constituintes do método adotado pelo TCU para a realização de suas auditorias. Também foram empregadas as seguintes técnicas: análise documental, entrevistas, observação direta, circularização e inspeção física.

No presente caso, além do Sisobi, optou-se por requisitar arquivos das bases de dados do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) e do Sistema Unificado de Benefícios (SUB), cujos gestores são, respectivamente, o Ministério da Saúde (MS) e o INSS. O SIM foi incluído por se tratar de outra base de óbitos de âmbito nacional. A inclusão do SUB deveu-se ao fato de que o principal objetivo do Sisobi é cancelar benefícios previdenciários.

Os achados aqui apresentados referem-se aos dados extraídos de suas bases de dados entre os meses de abril e maio de 2008. Os arquivos da base de dados do SIM foram entregues em abril de 2008 e contêm informações de óbitos ocorridos até dezembro de 2007. Os arquivos do SUB foram recebidos em maio de 2008 e correspondem a informações de benefícios com competência de cálculo até abril de 2008. Já os arquivos do Sisobi chegaram em maio de 2008 e contêm óbitos incluídos até este mês.

Para reforçar e validar as constatações, foram requisitadas ao INSS informações sobre a regularidade ou não de alguns benefícios, selecionados com base em critérios de materialidade e diversidade de situações. As respostas envolviam verificações realizadas pelas agências da Previdência Social (APS), consultas aos sistemas de informação, pesquisas de vida realizadas, convocações de segurados e correspondências emitidas. As amostras selecionadas não obedeceram a critérios estatísticos, não sendo possível, portanto, fazer inferências a partir dos resultados obtidos para o universo pesquisado.

As conclusões deste trabalho foram obtidas a partir do confronto das falhas encontradas com a legislação que regulamenta o assunto, além de

itens da NBR ISO/IEC 27002:2005, que é o código de boas práticas para a gestão da segurança da informação mais adotado em todo o mundo.

O QUE O TCU ENCONTROU

Falhas no processo de cruzamento entre o Sisobi e o SUB

O principal objetivo do Sisobi é cancelar ou suspender benefícios em virtude do óbito dos segurados, por meio de cruzamentos com a base de dados do SUB. Entretanto, diversas auditorias, tanto do TCU quanto da Controladoria Geral da União (CGU), vêm apontando falhas nesse processo, conforme tabela abaixo, que sumariza a ocorrência, nesses trabalhos, de “mortos vivos”, expressão usada com frequência, no âmbito do controle, para designar aquele que se aproveita do benefício de uma pessoa que já morreu.

Tabela 2 - Ocorrência de ‘mortos vivos’ em trabalhos de auditoria.

ANO	ÓRGÃO	QUANTIDADE
2003	TCU	14.253
2004	TCU	14.093
2005	CGU	9.398
2006	TCU	37.624

Fonte: Processos do TCU

Por essa razão, decidiu-se incluir também, no escopo desta auditoria, a verificação da efetividade do processo de cancelamento de benefícios de titulares falecidos. Essa verificação consistiu em cruzar os dados de identificação dos arquivos de óbitos (SIM e Sisobi) com os dados de identificação de titulares de benefícios ativos (SUB). Utilizou-se, ainda, a base de dados do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de 2005. Os resultados encontrados são descritos a seguir.

Existência de benefícios ativos para titulares falecidos

Neste achado específico, foram detectados 33.104 registros de benefícios ativos para titulares com óbitos identificados no Sisobi ou no SIM. Com o objetivo de confirmar a confiabilidade dos cruzamentos efetuados, requisitou-se ao INSS a demonstração de regularidade de um conjunto de 21 benefícios supostamente irregulares. O resultado foi que apenas três titulares estavam comprovadamente vivos. Onze tiveram seus óbitos confirmados. Para os demais, a prova de vida realizada pelo INSS não foi conclusiva ou houve dúvidas quanto à identificação do titular.

Também foram selecionados nove benefícios daquele universo para os quais foram requisitadas cópias das respectivas Declarações de Óbito à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. Todas as Declarações foram enviadas, comprovando os óbitos de seus titulares.

Em decorrência deste trabalho, os onze benefícios precitados já foram cancelados devido a providências adotadas pelos gestores, propiciando uma economia efetiva de R\$ 64.728,12 anuais. Os outros 33.093 benefícios, cujos titulares supostamente estão mortos, correspondem a um prejuízo potencial de até R\$ 187.087.892,64 anuais.

Ressalte-se que o prejuízo aos cofres públicos não se esgota no cancelamento dos benefícios dos titulares falecidos e consequente interrupção dos repasses, pois créditos foram emitidos após o óbito dos titulares até a efetiva cessação ou suspensão do benefício. Sob este aspecto, o prejuízo é estimado em até R\$ 242.104.191,56.

Existência de benefícios ativos com data de início do benefício posterior ao óbito do titular

A partir dos cruzamentos efetuados entre os arquivos de óbitos (SIM e Sisobi) e de benefícios (SUB), constatou-se a existência de 571 benefícios para os quais a data de início do benefício (DIB) era posterior ao possível

óbito do titular. Como a detecção desta inconsistência na base de dados representaria um indício de grave irregularidade na concessão de benefícios pelo INSS, foram solicitadas à autarquia previdenciária verificações quanto à regularidade de dez dos benefícios identificados.

Em dois casos, a pesquisa de vida realizada pelo INSS foi negativa, com indícios de fraude e dano ao erário: em um caso, o segurado se recusou a apresentar documentação e, no outro, um familiar possivelmente estava encobrindo o óbito do titular. Para outro benefício, não foi emitida pesquisa porque o endereço do titular registrado no sistema do INSS não era válido. O órgão deixou, ainda, de enviar as informações solicitadas para outros dois benefícios. Quanto aos demais, apenas para três casos foi totalmente descartada a ocorrência de irregularidades, pois, para os outros dois, houve inconsistências nos dados de identificação dos titulares dos benefícios.

Existência de benefícios que foram reativados após o óbito do titular

Foram identificados 1.914 benefícios cujos titulares possuíam registro de óbito no SIM ou Sisobi e que haviam sido objeto de reativação no sistema de benefícios após a data de óbito. Isto caracterizaria, a princípio, um cancelamento indevido por falhas no processo de cruzamento entre Sisobi e SUB e posterior correção da falha por meio das agências do INSS.

Apesar de ser possível considerar que a reativação de benefícios é, na maioria dos casos, um procedimento legítimo de correção de cancelamentos indevidos, observou-se uma concentração destes casos em algumas agências do INSS que foram apontadas em outros achados. Isto demonstra a necessidade de verificação da regularidade destes benefícios a fim de afastar indícios de fraude.

Existência de benefícios ativos com campo “nome da mãe” não preenchido

Observou-se a ocorrência, dentre o conjunto de benefícios com registros de óbitos nos sistemas Sisobi e SIM, de 2.732 registros que possuíam o campo “nome da mãe” não preenchido. A ausência deste dado fragiliza os critérios de identificação do titular no procedimento de batimento entre Sisobi e SUB, tornando mais difícil o cancelamento de benefícios indevidos e aumentando a ocorrência de homônimos.

Cancelamento de benefícios realizado com falhas

Em uma situação ideal, todo benefício deveria ser cessado quando ocorresse o óbito de seu titular, e o repasse de valores, interrompido. Dois são os modos pelos quais o INSS toma conhecimento do óbito do titular de um benefício: o primeiro ocorre de forma automática por meio de batimentos semanais entre o Sisobi e o SUB; o segundo ocorre quando algum setor do INSS, por exemplo, a APS responsável pelo benefício ou a auditoria interna, recebe a informação do óbito e cancela, de forma manual, o benefício. Em ambos os casos, o reconhecimento do óbito pode ser tardio, o que leva a serem emitidos créditos indevidos para beneficiários já falecidos.

Outro problema ocorre quando um benefício sofre cancelamentos reiterados, trazendo aborrecimentos para o titular desse benefício, que precisa provar, por diversas vezes, que está vivo. Essas duas falhas foram analisadas nesse grupo de achados.

Benefícios inativos com ocorrências de créditos após o óbito do titular

Pelo critério estritamente legal, todos os benefícios para os quais ocorresse o óbito do titular deveriam ser cessados com, no máximo, um mês de

atraso pelo Sisobi. Na prática, no entanto, não é o que acontece. O atraso na chegada de informações de óbitos de segurados da Previdência Social ao INSS resulta na emissão indevida de créditos a beneficiários já falecidos, ainda que não sejam efetivamente sacados.

Com o objetivo de investigar a quantidade de ocorrências dessa natureza e avaliar os procedimentos de recuperação dos valores pagos indevidamente, duas análises foram efetuadas: a primeira, para os casos em que a suspensão ou cessação tardia do benefício foi realizada pelo cruzamento com o Sisobi, enquanto a segunda, para os demais casos de cessação por óbito, por exemplo, quando o óbito foi informado pela APS, auditoria ou inspetoria.

A primeira análise apontou a existência de 346.126 benefícios nestas condições e o total de créditos irregulares foi estimado em R\$ 456.781.688,71. Já a segunda análise apontou a existência de 682.964 benefícios nesta situação, com créditos indevidos estimados em R\$ 1.483.205.571,33. Somados, os cruzamentos indicaram que os créditos emitidos para benefícios após o óbito de seus titulares atingiram o montante de quase R\$ 2 bilhões, relativos a mais de um milhão de benefícios.

Observe-se que isso não quer dizer que todo esse valor foi efetivamente sacado das contas dos beneficiários falecidos, já que parte pode estar sem movimentação nos bancos ou ter sido devolvida para o INSS, dentre outras possibilidades. Cite-se, por exemplo, o caso de créditos emitidos no meio de pagamento “cartão magnético” e cancelados em até dois meses após o óbito, os quais são automaticamente retornados ao INSS pelo banco, caso não haja ocorrido saque.

Buscou-se avaliar a validade dos cruzamentos e investigar se o INSS adota, regularmente, medidas para o ressarcimento de possíveis débitos, selecionando-se 37 benefícios para verificação individualizada junto ao INSS. Constatou-se que, dentre os dez benefícios cuja cessação se deu pelo Sisobi, realmente houve depósitos efetuados indevidamente para beneficiários após seus respectivos óbitos para a totalidade da amostra

verificada. Segundo informações do INSS, a quantidade de meses para os quais houve depósitos indevidos para a amostra variou de 32 a 101, com valores variando de R\$ 69.677,99 a R\$ 243.746,79.

No caso dos óbitos cessados por informação não proveniente do Sisobi, em grande parte dos casos houve também créditos para beneficiários falecidos, além de outras impropriedades, como erro na data de registro do óbito no sistema e cessações tardias de benefícios, mesmo quando não houve créditos indevidos. Em dois casos, o INSS informou que iria descontar R\$ 405.473,12 e R\$ 200.968,48 das entidades convenentes, relativos a benefícios cujos titulares faleceram na década de oitenta, com vários anos de recebimento indevido. Entidades convenentes são empresas, sindicatos ou entidades de aposentados que, por meio de convênio, se encarregam de repassar os benefícios do INSS a seus empregados ou associados e respectivos dependentes.

Um dos aspectos verificados e mais preocupantes diz respeito à ausência de ações sistemáticas do INSS visando à recuperação dos valores indevidamente creditados após o óbito do titular. Muitas das providências tomadas pela autarquia em relação a esses valores – descontos de empresas convenentes, consignações em benefícios, notificações a bancos, procuradores, representantes legais e/ou familiares – foram posteriores às solicitações de informações feitas pelo Tribunal no decorrer da auditoria, demonstrando a falta de um acompanhamento específico para estes casos.

Vários são os mecanismos de que o INSS dispõe para recuperação desses potenciais prejuízos: buscar ressarcimento dos representantes legais, procuradores e descendentes do falecido; fazer consignações em benefícios que podem gerar pensão por ocasião do óbito do titular, caso tenha havido créditos indevidos à luz da legislação vigente; obter ressarcimento junto aos bancos, caso tenha havido revalidação de senha após o óbito; efetuar glosa nos valores repassados para entidades convenentes, caso constatado pagamento indevido após o óbito; e promover ações judiciais de ressarcimento contra cartórios e instituições financeiras que causaram prejuízos

aos cofres da Previdência Social, por ato culposo, omissivo ou comissivo, quanto ao pagamento indevido de benefícios a pessoas falecidas.

Em decorrência de providências adotadas pelos gestores em função deste trabalho, houve um ressarcimento de valores no âmbito administrativo de R\$ 56.621,36, relativo a repasses indevidos para uma entidade conveniente após o óbito do titular do benefício. Os benefícios financeiros estimados do presente achado atingem o montante de R\$ 1.678.280.505,50, correspondentes a créditos indevidos emitidos para 503.564 benefícios. Benefícios cujos créditos foram emitidos no meio de pagamento “cartão magnético” e que foram cancelados em até dois meses após o óbito não foram considerados nesse cálculo.

Cancelamento indevido e reiterado de benefícios por motivo de suposto óbito

As falhas identificadas no Sisobi ocasionam não apenas a emissão de créditos indevidos para titulares falecidos, mas também a situação inversa, que é o cancelamento indevido e reiterado de benefícios regulares por supostos óbitos de pessoas que estão vivas. Isso se dá, dentre outros motivos, por procedimentos inadequados de verificação dos documentos de identificação do indivíduo falecido e ausência de críticas suficientes no Sisobi.

Para verificar a ocorrência desses cancelamentos indevidos e reiterados, efetuou-se o cruzamento entre o arquivo que guarda as indicações de cessações, suspensões e verificações com o arquivo de benefícios ativos. Ao todo, houve mais de 2 milhões de ações detectadas no cruzamento, sendo que a quase totalidade se referia à ação de verificação pelas agências do INSS. Isso significa uma possível sobrecarga de trabalho para as agências, devido à necessidade de verificar óbitos de segurados que estão vivos.

Critérios que cessam ou suspendem, no entanto, provocam menos erros. Ainda assim, o critério que mais falhou (CPF + Identidade) cessou, indevidamente, 3.605 benefícios, provocando, certamente, muitos transtornos

àqueles que sofreram essa ação. Houve casos de benefícios que chegaram a sofrer cessações ou suspensões indevidas por sete vezes. No total, 527 benefícios sofreram mais de uma cessação ou suspensão indevida.

Falhas na fiscalização de cartórios

Os cartórios de registro de pessoas naturais desempenham um papel fundamental no funcionamento do Sisobi, uma vez que constituem a fonte primária das informações de óbitos ocorridos em sua área de competência, sendo a “porta de entrada” desses dados para o sistema de óbitos da Previdência Social. Constatou-se, entretanto, a omissão do INSS na fiscalização de cartórios. Considera-se que a solução de boa parte dos problemas relatados nessa auditoria passa necessariamente pela retomada da fiscalização dos cartórios quanto ao envio de informações de óbitos para o INSS. Os principais aspectos do problema são analisados a seguir.

Omissão do INSS na fiscalização dos cartórios

O art. 68 da Lei nº 8.212/1991 fixa a obrigação de os cartórios informarem ao INSS, mensalmente, a relação de óbitos registrados. Além disso, de acordo com o §1 desse mesmo artigo, em caso de ausência de óbitos no período, o fato também deverá ser comunicado ao INSS. A falta de informações ou o envio de dados inexatos caracterizam o cartório como inadimplente e sujeitam o seu titular à aplicação de multa prevista no art. 92 da mesma Lei.

Constatou-se, no decorrer da auditoria, a omissão do INSS na fiscalização dos cartórios. Na época da auditoria, o Instituto entendia que, com a vigência da Lei nº 11.457/2007, que extinguiu a Secretaria da Receita Previdenciária e criou a Receita Federal do Brasil (RFB), a competência para fiscalizar os cartórios teria sido incorporada a esse órgão, tendo em vista que o cargo que operacionalizava essa fiscalização (auditor fiscal da Previdência Social) foi absorvido pela nova estrutura.

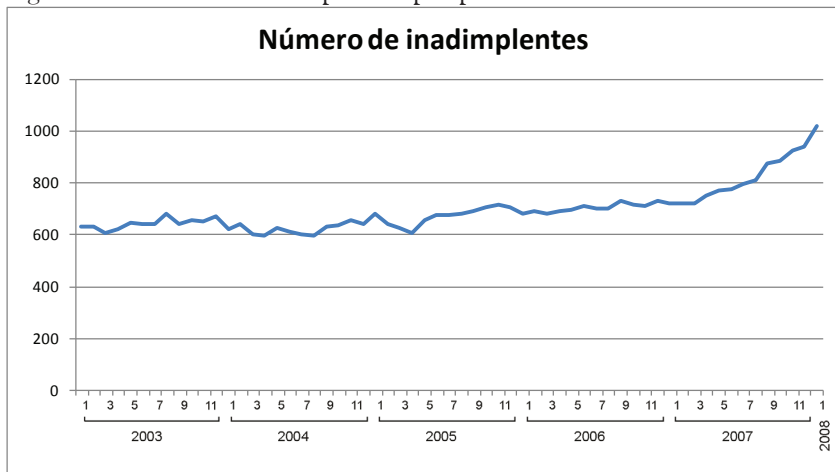
Por outro lado, a Secretaria da Receita Federal do Brasil defendia entendimento de que a Lei nº 11.457/2007 não transferiu à RFB as atribuições do artigo 68 da Lei nº 8.212/1991 e que, portanto, a fiscalização dos cartórios, no que respeita à comunicação de óbitos, não era de sua competência.

Posteriormente, a Medida Provisória nº 449/2008, editada em 03/12/2008, e convertida na Lei nº 11.941, de 27/5/2009, mediante o art. 27, incluiu o art. 125-A na Lei nº 8.213/1991, atribuindo ao INSS a competência de 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. Com isso, teve-se resolvido o impasse legal e institucional acerca da competência para a fiscalização do cumprimento, pelos cartórios, do disposto no art. 68 da Lei nº 8.212/1991, a qual, como visto, foi atribuída ao INSS, mediante a Lei nº 11.941/2009.

Em todo caso, verificou-se a ausência de registros do INSS inclusive sobre fiscalizações realizadas em períodos anteriores a essas mudanças institucionais e legais, o que revela a omissão do Instituto com relação ao cumprimento do dever legal decorrente do art. 68, *caput* e §§ 1º e 2º.

Para analisar os efeitos da inadimplência dos cartórios e da falta de fiscalização do INSS, a equipe de auditoria efetuou análise a partir de cruzamentos de dados constantes de tabelas do Sisobi. Verificou-se a ocorrência de 47.052 ocorrências de inadimplências de cartórios no período de 01/2003 a 04/2008, distribuídas conforme a figura a seguir.

Figura 1 - Cartórios inadimplentes por período



Fonte: Sisobi

Se estes casos fossem objeto de fiscalização e autuação pelo INSS, na forma dos artigos 68 e 92 da Lei nº 8.212/1991 c/c Portaria MPAS nº 727/2003, o montante arrecadado estaria entre R\$ 46.629.943,56 (mínimo) e R\$ 4.662.952.950,24 (máximo). Observe-se, ainda, que esse gráfico mostra uma curva ascendente de inadimplência de cartórios, talvez porque os cartórios já tenham percebido que o INSS não mais dispõe de pessoal para a fiscalização.

Falhas na entrada de dados do Sisobi

Tendo em vista que o objetivo principal do Sisobi é dar maior agilidade e segurança aos procedimentos de cancelamento de benefícios, a entrada de dados no sistema é um processo crítico. Informações de identificação como nome, filiação e números de documentos pessoais permitem a localização de benefícios das pessoas falecidas. Outras informações influenciam os valores pagos, como a data do óbito, que define a data de cessação do benefício previdenciário. Dessa forma, erros, falhas, omissões e atrasos, intencionais ou não, podem gerar prejuízos ao erário. A seguir, são relatados os achados desse grupo.

Declaração de Óbito (DO) sujeita a erros e fraudes

A implantação da DO, em 1975, foi um grande avanço para a época, haja vista a existência de mais de 40 tipos de atestados de óbito então em uso. A partir da emissão da DO, o óbito é reconhecido oficialmente e todos os atos subsequentes (assento de óbito, sepultamento, cancelamento de benefícios e outros) dependem diretamente desse documento.

A DO é um documento preenchido de forma manual por médicos que atestam óbitos, cujas informações são utilizadas para alimentar a base de dados do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde (MS). A inserção de dados no sistema se inicia em bases de dados municipais, sendo esses posteriormente enviados para bases estaduais para consolidação. Por último, os dados são transferidos para o SIM/MS.

Contudo, por não ser um sistema alimentado em tempo real e devido ao fluxo apresentado, as informações podem chegar com até 90 dias ou mais de defasagem em relação à data do óbito. Os dados do SIM, requisitados em março de 2008, continham informações de óbitos ocorridos até dezembro de 2007.

No cenário atual de integração de tecnologias e disponibilização de informações em tempo real, o modelo vigente de funcionamento do SIM não parece ser o mais desejável. Em um cenário ideal, a DO deveria ser digitada no SIM, por meio da internet, em uma base nacional, e emitida eletronicamente. De posse de uma via, o parente do falecido se dirigiria ao cartório, o qual, por meio do número da DO, recuperaria as informações já digitadas e as complementaria para alimentação do Sisobi.

Da forma como o SIM está montado atualmente, com a DO emitida de forma manual, muitas são as possibilidades de fraude. Causou polêmica a reportagem exibida no Fantástico, da Rede Globo, em 4/03/2007, na qual um boneco foi enterrado em um cemitério do Rio de Janeiro, com direito a velório, a partir da emissão de uma DO com os dados de uma pessoa que

já havia falecido. O preço da DO foi de R\$ 150,00. Informações coletadas na imprensa permitem exemplificar vários tipos de fraudes possíveis devido ao modelo atualmente adotado: obtenção de benefícios da previdência social, empréstimos bancários e indenização de seguro de vida a partir de DO falsas; desfazimento de decisão judicial após trânsito em julgado, em virtude de certidão de óbito falsa; grilagem de terra a partir de atestado de óbito falso; falsificação de atestados de óbito para retirada de multas; e estelionato com o uso de nome de pessoas falecidas.

Na análise das fragilidades da DO, identificou-se, por exemplo, a inexistência de integridade referencial do número do CRM do médico responsável pelo óbito. Isto quer dizer que é possível colocar qualquer CRM ou nome de médico nos campos destinados a essas informações, pois não há checagem nos cadastros dos conselhos regionais ou federal de medicina. Um mesmo CRM aparece, no SIM, associado a 361 nomes diferentes de médicos. Outros cruzamentos efetuados revelaram médicos com número elevado de óbitos informados no período de 2001 a 2007 (mais de 9 mil), ou com ocorrências diárias elevadas (73 óbitos registrados no mesmo dia).

Benefícios com divergências entre as datas de óbito do SIM, Sisobi e SUB

A informação da data do óbito está entre as informações mais críticas do Sisobi, pois é a partir dela que é determinado o momento no qual cessa o direito ao recebimento do benefício previdenciário. Por ter origem comum (DO) e retratar o mesmo fato, a informação sobre a data de óbito nos sistemas SUB, Sisobi e SIM deveria, necessariamente, ser idêntica. No entanto, os cruzamentos realizados revelaram que isso nem sempre ocorre, sendo comum a existência de divergências entre essas datas. Essa divergência é especialmente danosa quando a data utilizada para a cessação do benefício (DCB) no SUB é posterior à data real do óbito, pois, nesse caso, a diferença pode ensejar a realização de pagamentos indevidos.

Foram constatados, nos cruzamentos, 79.872 registros com datas de óbitos divergentes entre o SIM e o Sisobi, dentre os quais 10.535 registros no Sisobi com data de óbito superior, em mais de 30 dias, à data de óbito registrada no SIM. A partir desses registros, demonstrou-se a existência de 4.350 benefícios no SUB em que a data de cessação do benefício é superior, em mais de 30 dias, à data de óbito registrada no SIM. Os prejuízos podem atingir o montante de R\$ 8.872.208,23, caso constatada a correção da data de óbito registrada no SIM.

Também foi realizada uma análise das divergências entre a data de cessação no SUB e a data do óbito no Sisobi, nos casos em que ocorreram duplicações nos registros de óbitos. Detectou-se a existência de 726 benefícios no SUB em que a data de cessação é posterior a ambas as datas registradas no Sisobi em pelo menos um mês, caso em que há possível prejuízo para a Previdência Social, estimado em até R\$ 1.059.724,66.

Existência de registros de óbitos presentes no SIM e ausentes no Sisobi

Em decorrência do cruzamento das bases de dados do Sisobi e SIM, foram levantados 1.312.928 registros de óbitos que estão presentes no SIM e que não estão registrados no Sisobi ou estão registrados com dados consideravelmente divergentes, de tal forma que não é possível afirmar que se trata da mesma pessoa.

Amazonas, Maranhão e Piauí foram os estados com as maiores ocorrências desse tipo de irregularidade, enquanto os estados com menos ocorrências foram Santa Catarina, São Paulo e Distrito Federal. Os elevados níveis de subnotificação de óbitos nas regiões Norte e Nordeste, aliados à baixa taxa de informatização dos cartórios dessas regiões, podem ser as causas para essa concentração regional.

Outros 1.270.072 registros apresentaram diferenças consideráveis nos campos nome, nome da mãe e data de nascimento do falecido, de tal forma

que não é possível saber quais registros do SIM estão corretos e quais do Sisobi, ou se os registros de ambos estão incorretos. Declarações de Óbito enviadas pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal permitiram constatar alguns dos problemas de preenchimento nesses campos. Os mais comuns foram a troca de “z” por “s” e a supressão da partícula de ligação “de”.

Falhas no registro de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), Número de Benefício (NB) e Número de Identificação do Trabalhador (NIT) dos falecidos

Tendo em vista que o processo de cancelamento de benefícios depende da exatidão das informações de documentos do falecido constantes da certidão de óbito, foram analisados os procedimentos de sistema adotados para verificação dos números de documentos informados e a confiabilidade dessas informações no Sisobi. No processo de batimento periódico entre o Sisobi e o SUB realizado pelo INSS, 90% dos critérios dependem de números de documentos pessoais.

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

No cruzamento entre a base CPF/2005 e o Sisobi/2004, as análises revelaram que, de um total de 495.214 óbitos contendo CPF, 151.296 têm número de CPF inválido e outros 191.828 possuem nome, nome da mãe ou data de nascimento divergentes do cadastro da RFB. Dessa forma, verificou-se que 69% dos registros de óbitos de 2004 com CPF não eram compatíveis com os dados da RFB.

Verificou-se ainda que um mesmo número de CPF era utilizado em vários registros de óbitos, como os 582 números de CPF usados para informar mais

de um óbito a partir de 2007. De forma similar, constatou-se a existência de NB e NIT duplicados.

Preenchimento incorreto de nomes e datas em óbitos registrados

O Sisobi carece de controles que evitem a entrada de nomes incorretos. Considerando apenas óbitos recentes, registrados após 01/01/2007, foram encontrados nomes com apenas uma parte, nomes com caracteres numéricos e nomes escritos sem considerar a devida separação entre suas partes.

Além dessas impropriedades, a padronização estabelecida na Portaria MPAS nº 847/2001 no caso de óbitos de pessoas desconhecidas não tem sido cumprida. Embora o item 3 do Anexo II da Portaria mencione que, nesses casos, os usuários devam preencher o nome com a palavra “IGNORADO”, foram encontrados: “UM HOMEM”, “CADAVER”, “IDENTIDADE DESCONHECIDA”, “DESCONHECIDO NUMERO 03 DE JUNHO DE2007”, dentre outros.

Foram ainda encontrados 3.510 registros de benefícios, cessados pelo Sisobi, com data de cessação do benefício (DCB) igual à data de início do benefício (DIB). Nesses casos, a data de nascimento coincidia com a de óbito, situação que caracterizaria o óbito de recém-nascidos, os quais não poderiam ser titulares de benefícios. Tratava-se, no entanto, de envio de data de óbito incorreta por parte dos cartórios.

Critérios legais insuficientes para identificação de pessoas falecidas

Conforme se verifica nos achados da presente auditoria, existem dificuldades na identificação de pessoas naturais por meio de cruzamento de informações. Por exemplo, com a utilização do critério Nome + Nome da Mãe + Data de Nascimento. Isso se deve ao fato de que tais informações

são sequências de caracteres alfanuméricos sujeitos a toda uma gama de possíveis incongruências.

De acordo com o art. 80 da Lei nº 6.015/1964 e o § 4º do art. 68 da Lei nº 8.212/1990, para que seja dado fiel cumprimento à lei, basta que o cartório informe no registro de óbito uma, e tão somente uma, das seguintes informações: número de inscrição do PIS/PASEP; número de inscrição como contribuinte individual no INSS; número de benefício previdenciário; número do CPF; número da Carteira de Identidade e respectivo órgão emissor; número do título de eleitor; número do registro de nascimento; e número da Carteira de Trabalho.

Dentre os documentos exigidos pela lei retromencionada, o CPF é o documento mais adequado para uso no Sisobi devido à relativa facilidade operacional para acesso à base de dados do CPF e à obrigatoriedade de inscrição do número de CPF para o recebimento de benefícios da Previdência Social. Contudo, em razão da forma como a legislação prevê o registro do óbito, nem sempre esta informação está presente.

Falhas no controle de acesso ao Sisobi

Outro conjunto relevante de achados da auditoria diz respeito a falhas relacionadas com o controle de acesso ao sistema de óbitos, tendo em vista que acessos não autorizados podem comprometer a confiabilidade dos dados, ocasionando cancelamentos indevidos de benefícios, não-cancelamentos, bem como dificuldades de responsabilização por envio de dados incorretos. Os achados a seguir referem-se a essas falhas.

Falhas no processo de habilitação e manutenção do cadastro de cartórios no Sisobi

Foram detectados cadastros duplicados para um mesmo cartório e registros que indicam que o Sisobi permite a inclusão de óbitos após a data de encerramento das atividades do cartório. No processo de habilitação de

cartórios por parte do INSS, verificou-se que não são adotados procedimentos de confirmação documental das informações prestadas pelos cartórios, contrariando as boas práticas de segurança da informação.

Uso indevido de contas de usuários, inclusive de falecidos, para acesso ao Sisobi e para o registro de óbitos

No âmbito das ocorrências de uso indevido de contas, foram detectadas 19 contas de usuários já falecidos com acesso ao Sisobi, portanto “habilitados” a informar óbitos. Verificou-se que, mesmo após o falecimento dos proprietários das contas, suas senhas continuaram a ser utilizadas para registrar um total de 642 óbitos, tornando evidente que outras pessoas possuem acesso às senhas dos falecidos.

Além da violação do sigilo da senha, concorre para a utilização indevida de contas de usuários a falta de revisão periódica de seus direitos de acesso. Foram identificados, por exemplo, 555 usuários que já registraram óbitos e que não tiveram seu acesso revogado, mesmo após permanecer mais de um ano sem enviar novos registros de óbitos. Ademais, existiam, à época da auditoria, 5.120 usuários no Sisobi, quase 50% do total, que nunca informaram um óbito sequer, sendo que 3.347 eram usuários de cartórios.

Outras evidências indicam potenciais impropriedades no controle de acesso ao Sisobi: usuários com acesso ao Sisobi por até 5 cartórios diferentes e usuários que registram óbitos por vários cartórios em um mesmo dia, inclusive por cartórios localizados em cidades diferentes. A este respeito, cite-se o caso de um usuário que registrou óbitos em cidades que ficam a mais de 720 km de distância entre si e que pertencem a diferentes estados.

Outros fatos relevantes

Municípios de médio e grande porte e entidades dos Poderes Judiciário e Legislativo não utilizam os dados de óbitos do Sisobi

Considerando a necessidade de segurança e solvência dos regimes próprios de previdência social do servidor público, o Ministério da Previdência regulamentou o uso do Sisobi pelos demais entes e respectivos regimes próprios de previdência por meio de portarias. Para tanto, foi criado, dentro do Sisobi, o SDO (Subsistema de Download), que permite que outras entidades recuperem os arquivos de óbitos registrados no Sisobi.

No entanto, constatou-se a baixa utilização do Sisobi entre os entes públicos. Dos 5.570 municípios registrados no cadastro do IBGE, 4.754 não possuem acesso ao Sisobi, incluindo-se 117 com população superior a 100.000 habitantes. Destaque-se a ausência de sete capitais. No âmbito do Poder Judiciário, identificou-se que apenas um tribunal superior, três tribunais de justiça e um tribunal regional eleitoral estão cadastrados para uso do Sisobi. Já no âmbito do Poder Legislativo, somente se identificou a presença do TCU.

Falhas na verificação documental para a concessão e manutenção de benefícios

A presente auditoria identificou casos em que o benefício foi cessado ou suspenso por óbito e, posteriormente, reativado pela APS. Essa reativação sinaliza um dentre dois possíveis problemas: houve um cancelamento indevido ou a reativação foi indevida.

Observou-se concentração em algumas cidades do interior de ocorrências de nomes de titulares de benefícios muito similares aos de suas respectivas mães, com nomes e sobrenomes invertidos (como, por exemplo, em RAQUEL FRANCISCA, filha de FRANCISCA RAQUEL, ALICE

MARIA, filha de MARIA ALICE, JOANA ANTÔNIA, filha de ANTÔNIA JOANA, etc.).

Em checagem junto ao INSS de um conjunto de benefícios extraídos do cruzamento precitado, verificaram-se impropriedades na documentação que serviu de base para a concessão, apontando para práticas como reutilização de documentos para concessão de benefícios de diferentes titulares e concessão de benefícios a partir de documentação de identificação inconsistente.

A razão entre a quantidade de ocorrências de nomes invertidos, consolidando-se todas as agências do município, e a correspondente população demonstrou uma concentração regional dos benefícios com essa característica. Causa estranheza que cidades com aproximadamente 50 mil e 70 mil habitantes e uma única APS possuam quase o dobro de ocorrências de nomes invertidos que cidades do porte do Rio de Janeiro, que possui aproximadamente 6 milhões de habitantes e 24 APS.

Com o objetivo de avaliar se essa característica dos nomes era uma peculiaridade regional, a mesma avaliação foi realizada nas bases de dados do CPF e do SIM. Observou-se que, na base do SIM, a razão entre a quantidade de ocorrências e a população foi muito similar para todas as cidades. Por outro lado, na base do CPF algumas cidades possuíam razão superior à das demais, enquanto que, na base do SUB, o valor foi obviamente desproporcional. Os números obtidos enfraqueceram a tese de ser essa uma peculiaridade regional, reforçando a possibilidade de benefícios previdenciários terem sido obtidos com uso de documentos e dados fictícios.

Inexistência de um número que identifique unicamente cada cidadão

No tocante a benefícios e salários, a administração pública enfrenta três desafios, do ponto de vista do controle: saber se o cidadão existe; se existe, saber se está vivo ou morto; se está vivo, saber se ele possui os atributos

necessários para receber o benefício ou salário. Nesse sentido, a inexistência de um número que identifique unicamente cada cidadão dificulta sobremaneira a solução desses três problemas. Nos diversos achados da presente auditoria, restou demonstrado que a inexistência dessa informação prejudica o controle da regularidade no pagamento de benefícios previdenciários.

As bases de dados governamentais no Brasil detêm o registro de uma pessoa natural com a utilização de mais de uma dezena de identificadores, os quais constituem subconjuntos ou visões do universo dos cidadãos. A Receita Federal do Brasil possui o Cadastro da Pessoa Física (CPF), o qual constitui a visão dos brasileiros sob o ponto de vista tributário. Na visão trabalhista, o cidadão é identificado pelo Número de Identificação do Trabalhador (NIT). O Ministério do Trabalho e Emprego mantém vários cadastros de trabalhadores, a exemplo da RAIS, CAGED, Seguro-Desemprego e FGTS. Nenhum desses cadastros, porém, identifica a totalidade dos cidadãos brasileiros.

Nessa auditoria, foram detectados 49.177 registros de titulares de benefícios no SUB com idades acima de 100 anos, sendo que o mais velho teria 156 anos de idade, quando, na realidade, possuía 56 anos, de acordo com o cadastro de CPF. Foram identificados, contudo, cinco segurados com idades entre 119 e 125 anos, cujos dados batiam com as informações da Receita. Apenas como referência, segundo o Livro dos Recordes (Guinness World Records 2009, editora Ediouro), o recorde de idade, entre vivos e mortos, é da francesa Jeanne Louise Calment, nascida em 21/02/1875 e falecida em 04/08/1997, com 122 anos e 164 dias.

A partir de pesquisas de vida realizadas pelo INSS, verificou-se que todos estavam vivos e que seus documentos realmente consignavam as idades que estavam registradas nos sistemas do INSS e da Receita. Um detalhe significativo, que dá uma indicação acerca do que pode estar acontecendo, diz respeito a uma das pesquisas realizadas, onde se lê que “embora conste a data do nascimento no CPF, CTPS e Certidão de Nascimento como sendo

10/08/1888; os familiares informaram que ela tenha aproximadamente 100 e não 119 anos”.

Na realidade, somente seria possível afirmar que essas pessoas possuem a idade que ostentam em seus documentos por meio de testes específicos, o que não foi possível executar nessa auditoria. Caso sejam feitos e confirmem essas idades, pode-se dizer que, muito provavelmente, são as cinco pessoas mais velhas do planeta.

O certo é que o atual sistema de identificação civil do Brasil é a porta de entrada para diversas fraudes, gerando prejuízos consideráveis para todos. A multiplicidade de identificadores presentes atualmente na realidade brasileira permite a ocorrência de vários tipos de irregularidades e inconveniências: multiplicidade de um mesmo tipo de identificador para uma mesma pessoa natural; existência de um identificador que não corresponda a uma pessoa natural “real”; ausência de unicidade nos atributos da pessoa natural; alteração da data de nascimento ou falecimento real, de forma a burlar controles; e outros.

Iniciativas governamentais vêm sendo desenvolvidas para implantar um número único para os cidadãos brasileiros, a exemplo do Registro de Identidade Civil (RIC), instituído pela Lei nº 9.454/1997, e do SIRC (Sistema Nacional de Informações de Registro Civil), que pretende estruturar uma base nacional de informações de certidões com numeração única, a partir de dados dos cartórios. Assim, ao invés de uma, o Brasil poderá ter duas bases que congreguem as informações dos cidadãos brasileiros, o que poderá gerar novos problemas de inconsistências e falta de integridade entre elas.

O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR O SISTEMA

O presente trabalho de auditoria resultou em um conjunto bastante amplo de determinações e recomendações, que vão desde a verificação e demonstração da regularidade de benefícios com suspeita de irregularidade, sugestões de modificações na sistemática de cruzamentos de informações de

óbitos com a base de benefícios da Previdência e a retomada da fiscalização sobre a atividade dos cartórios, até mudanças na legislação que permitam ao INSS maior eficácia no processo de cancelamento de benefícios por motivo de óbito.

A falta de fiscalização do INSS quanto à atuação dos cartórios, identificada como uma das principais causas das falhas nas informações de óbitos constantes do Sisobi, foi objeto de deliberação do TCU. Ante o disposto no art. 125-A da Lei nº 8.213/1991, acrescido pelo art. 27 da Lei nº 11.941/2009, o Tribunal determinou ao INSS que promova a fiscalização do cumprimento, pelos cartórios de registro civil de pessoas naturais, das responsabilidades relativas à comunicação de óbitos, dispostas no art. 68 da Lei nº 8.212/1991.

O INSS também recebeu determinação para que uma série de benefícios, identificados como suspeitos de irregularidades em razão do suposto óbito de seus titulares ou com possível data de início posterior ao óbito do titular, sejam verificados quanto à sua regularidade. Nos casos em que se detectou a emissão de créditos após o óbito do titular do benefício, a determinação teve o objetivo de buscar a apuração de responsabilidade pelo eventual prejuízo ao erário decorrente do pagamento indevido de benefícios previdenciários, bem como a adoção de providências visando ao ressarcimento dos valores. As falhas de controle que permitiram a ocorrência dessas irregularidades também foram objeto de determinação para que sejam corrigidas.

De forma adicional, o Tribunal recomendou ao INSS que promova, em caso de insucesso na via administrativa, as medidas judiciais cabíveis com vistas ao ressarcimento do dano ocasionado ao erário previdenciário, promovendo, se for o caso, a responsabilidade solidária, por ato culposo, omissivo ou comissivo, da instituição financeira responsável pelo pagamento do benefício, com relação aos valores pagos após a renovação indevida da senha do titular, e do cartório responsável pela notificação do óbito, pela falta de envio da informação do óbito ou envio tardio e/ou incorreto de dados do registro do falecimento.

Tendo em vista o disposto no art. 69 da Lei nº 8.212/1991, que estabelece que o MPS e INSS manterão “programa permanente de revisão da concessão e manutenção de benefícios” para identificar falhas e irregularidades, recomendou-se também ao INSS que aperfeiçoe os procedimentos de cruzamento entre o SUB e o Sisobi, com a revisão da rotina fonética utilizada no cruzamento entre esses sistemas e com a obtenção periódica dos dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, fonte complementar sobre óbitos que se mostrou importante no decorrer dos trabalhos para a identificação de benefícios com indício de irregularidade.

Com o objetivo de garantir maior fidedignidade dos dados constantes do Sisobi, foram feitas recomendações visando à implementação de rotinas de verificação prévia de dados e documentos. Por exemplo, para impedir o registro no Sisobi de novos óbitos com CPF duplicado, inexistente ou com nome do falecido divergente do cadastro da Receita Federal do Brasil.

O controle de acesso ao Sisobi também foi objeto de determinações corretivas e recomendações do TCU, destacando-se a revogação dos direitos de acesso de usuários do sistema que constam como falecidos ou com períodos pré-definidos de inatividade, bloqueio de direitos de acesso de usuários de cartórios com atividades encerradas, análise de registros de óbitos inseridos após a data de encerramento de cartórios e correção de duplicidades no cadastro de cartórios.

O SIM foi abordado nas propostas finais do presente trabalho, tendo em vista sua relevância para todo o processo de cancelamento de benefícios e interação com o Sisobi. Recomendou-se ao MPS e ao INSS que articulem, junto ao Ministério da Saúde, a implementação de medidas para integração entre os sistemas SIM e Sisobi, a fim de proporcionar a diminuição das divergências existentes entre os dados registrados nesses sistemas e, por conseguinte, o aperfeiçoamento dos controles exercidos na detecção de pagamentos indevidos de benefícios da Previdência Social. Entre as medidas sugeridas estão a adoção de declaração de óbito eletrônica, implementando mudanças para permitir a coleta de informações de óbitos em tempo real

e posterior verificação e recuperação dos dados por parte do Sisobi, e a criação de mecanismos para impedir a inserção de números inválidos de inscrição no Conselho Regional de Medicina (CRM) e nomes de médicos incorretos, diminuindo os riscos de fraudes por meio de declarações de óbito ilegítimas.

Por fim, são necessários aperfeiçoamentos no quadro legal relativo ao registro de óbitos, à identificação civil dos cidadãos e ao acesso a informações bancárias de saldos de contas utilizadas para recebimento de benefícios, com vistas ao ressarcimento de valores pagos indevidamente. Nesse sentido, foram propostas recomendações para a realização de estudos visando às alterações da legislação pertinente.

BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCU

O principal benefício esperado do presente trabalho é a melhoria na qualidade e envio de dados de óbitos para o Sisobi, o que permitirá a redução dos valores pagos indevidamente em razão de óbitos de segurados.

Os benefícios financeiros são bastante significativos e estão estimados em R\$ 2.363.580.324,77. Entretanto, benefícios financeiros efetivos já foram alcançados. Providências adotadas pelos gestores em decorrência deste trabalho já propiciaram uma economia efetiva de R\$ 64.728,12 anuais, devido ao cancelamento de onze benefícios cujo óbito foi constatado pelo INSS, e de R\$ 56.621,36, relativo ao ressarcimento de valores creditados após o óbito do titular de um benefício.

Os benefícios financeiros estimados estão relacionados com os diferentes grupos de achados da auditoria. Com relação a 33.093 benefícios com indícios de que o titular havia falecido, há potencial para gerar economia de até R\$ 187.087.892,64 anuais para a Previdência Social, com a interrupção de pagamentos indevidos. O cancelamento desses benefícios, caso confirmado o óbito, poderá acarretar em elevação de receita para a Previdência com

o posterior ressarcimento de valores no âmbito administrativo em função de créditos emitidos após o suposto óbito desses segurados. Espera-se que até R\$ 242.104.191,56 possam ser recuperados.

No caso de benefícios que tiveram início posterior ao óbito do titular, espera-se uma economia para a Previdência, devido à interrupção de pagamentos de benefícios cujo titular supostamente está morto, estimada em até R\$ 3.546.096,36 anuais. O ressarcimento de valores de créditos já efetuados pode significar um benefício financeiro de até R\$ 28.623.846,74.

Já com relação aos 503.564 benefícios inativos onde foi identificada possível ocorrência indevida de créditos após o óbito, o ressarcimento de valores em âmbito administrativo está estimado em R\$ 1.678.280.505,50. Essa projeção é resultante de R\$ 356.444.520,04 para benefícios cessados pelo Sisobi, R\$ 1.316.240.133,94 para benefícios cessados por óbito por meios alheios ao Sisobi e R\$ 5.652.472,88 para os benefícios que foram objeto de requisição de informações por parte da equipe de auditoria, deduzindo-se 56.621,36 do benefício para o qual já houve recuperação de valores.

A retomada da fiscalização dos cartórios possibilitará o aumento da eficiência nas rotinas de suspensão automática de pagamento de benefícios previdenciários e consequente redução da quantidade de benefícios pagos indevidamente. São esperados ganhos com elevação de receita a partir da aplicação das penalidades previstas no art. 68 (*caput*, §1º, §2º e §3º) c/c art. 92 da Lei nº 8.212/1991. A aplicação das multas de fiscalização pode acarretar em um aumento de até R\$ 17.823.674,55 nas receitas mensais do INSS ou R\$ 213.884.094,60 anuais.

À parte dos benefícios financeiros, há um conjunto relevante de outros benefícios decorrentes desta auditoria: aumento da eficiência nas rotinas de suspensão automática de pagamento de benefícios previdenciários; melhoria do controle de acesso ao Sisobi; aperfeiçoamento da legislação aplicável à identificação civil e de registro de óbitos; disseminação da utilização do Sisobi por outros entes públicos, entre outros.

ACÓRDÃO Nº 2812/2009 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo nº TC 004.002/2008-9 (c/ 5 anexos).
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti e 4ª Secretaria de Controle Externo – 4ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia relatório de auditoria de conformidade realizada em atenção ao comando inserto no subitem 9.8.1 do Acórdão nº 2.349/2006-Plenário, com o objetivo de identificar inconsistências no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – Sisobi,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

- 9.1. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social que:

9.1.1. com base no art. 69 da Lei nº 8.212/1991, proceda, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, à demonstração da regularidade dos benefícios listados nos arquivos “TCU_Beneficios_Ativos_Com_Óbito” e “TCU_DIB_Posterior_Óbito”, cujos titulares supostamente estão registrados como falecidos no Sistema de Informações de Mortalidade – SIM ou no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – Sisobi (Achados I e II);

9.1.2. com base nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999 e nos arts. 1º e 5º da Instrução Normativa TCU nº 56/2007, apure, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, os fatos relacionados aos benefícios listados nos arquivos “TCU_Beneficios_Ativos_Com_Óbito”, “TCU_DIB_Posterior_Óbito”, “TCU_Cred_Ben_Falec”, “TCU_BenInat_DCB_Maior_SIM” e “TCU_DCB_Maior_ÓbitoDupSisobi”, para os quais foram detectadas ocorrências de créditos emitidos aos titulares desses benefícios posteriormente aos respectivos óbitos e, se for o caso, adote as providências administrativas cabíveis com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e recuperação dos valores pagos indevidamente (Achados I, II, V e IX);

9.1.3. com base nos arts. 1º e 5º da Instrução Normativa TCU nº 56/2007, envie a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, a documentação comprobatória das providências adotadas para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e recuperação dos valores pagos indevidamente relativamente aos seguintes benefícios: 516278932, 564257419, 1283973984, 825088593, 829954872, 1118152180, 1229573965, 984258337, 5062953746, 5146146370, 796401063, 1104558545, 1046454746, 1258946448, 825023297, 1036744962, 805893962, 5162471018, 1378492916, 1348379542, 1412025300, 1331696159, 1268495759, 1010027104, 0796084424, 0109918150, 0740131486, 1010073335, 0707917352, 0503018600, 1084238656, 101002331, 0763397822, 0691010080, 1052998485, 0107981483, 0009650210, 0015984672, 0100599478, 0106888366, 0108838900, 0240401468, 0401441814, 0401490203, 0401501957, 0601322720, 0738123749 e 0843290528 (Achados I, II e V);

9.1.4. mantenha à disposição dos órgãos de controle os comprovantes documentais das medidas adotadas relativas aos benefícios listados nas determinações consignadas nos subitens 9.1.1 a 9.1.3 deste acórdão, em especial os relacionados a pesquisas de vida, documentos pessoais verificados, notificações a titulares de benefícios, Guias da Previdência Social – GPS, officios de cobrança a bancos e petições iniciais de ações de ressarcimento (Achado I);

9.1.5. apure as causas que permitiram a inclusão de registros de óbito no Sisobi para os titulares dos benefícios 5706103689 e 1252259996 e adote as medidas necessárias para a correção do problema (Achado II);

9.1.6. identifique e corrija as falhas de controle que permitiram a concessão de benefícios a pessoas supostamente registradas como falecidas no SIM ou no Sisobi (Achado II);

9.1.7. estabeleça controles para gerenciar e monitorar a recuperação de créditos emitidos indevidamente após o óbito do titular do benefício (Achado V);

9.1.8. com base no art. 68 da Lei nº 8.212/1991, adote, caso exauridos os meios administrativos, as medidas judiciais cabíveis para que os cartórios enviem os registros de óbito ainda não informados ao INSS e que ocorreram a partir da instituição da obrigatoriedade desse envio, mediante a Portaria MPAS nº 847/2001, alterada pela Portaria nº 3.769/2001 (Achado X);

9.1.9. com base na NBR ISO/IEC 27002:2005, item 11.2.1.i, corrija as duplicidades existentes no cadastro de cartórios listadas no arquivo “TCU_Cartorios_Duplicados” (Achado XIV);

9.1.10. com base na NBR ISO/IEC 27002:2005, item 12.2.1, analise os registros de óbito com data de inclusão posterior à data de encerramento das atividades do respectivo cartório listados no arquivo “TCU_inclui-

dos_pos_encerramento”, identificando as causas do problema e procedendo à correção devida (Achado XIV);

9.1.11. com base na NBR ISO/IEC 27002:2005, item 11.2.3.c, revise e altere os procedimentos de habilitação de acesso de cartórios ao Sisobi previstos no Anexo VI da Portaria MPAS nº 847/2001, de forma a incluir a comprovação documental das informações exigidas para a habilitação (Achado XIV);

9.1.12. com base na NBR ISO/IEC 27002:2005, item 11.2.1.h, remova ou bloqueie os direitos de acesso ao Sisobi de usuários de cartórios que tiverem suas atividades encerradas, implementando controles para que não seja possível a inclusão de óbitos após a data de encerramento (Achado XIV);

9.1.13. com base no art. 4º, **caput**, da Portaria MPAS nº 862/2001, verifique a veracidade dos óbitos dos usuários listados no arquivo “TCU_UsuariosAtivos_Falecidos” e, se for o caso, proceda ao cancelamento do acesso desses usuários ao Sisobi (Achado XV);

9.1.14. com base no art. 4º, **caput**, da Portaria MPAS nº 862/2001, ciente dos titulares dos cartórios do teor do art. 14 dessa portaria e do art. 22 da Lei nº 8.935/1994, alertando-os acerca da necessidade de comunicação do afastamento de servidores de seus quadros funcionais, para que se proceda ao cancelamento do correspondente acesso ao Sisobi (Achado XV);

9.1.15. com base no art. 4º, **caput**, da Portaria MPAS nº 862/2001, notifique os cartórios para que informem os casos dos usuários que se afastaram de seu quadro funcional, de forma que o correspondente acesso seja cancelado (Achado XV);

9.1.16. com base na NBR ISO/IEC 27002:2005, item 11.2.4.a, estabeleça procedimentos de revisão periódica de direitos de acesso dos usuários dos cartórios (Achado XV);

9.1.17. com base na NBR ISO/IEC 27002:2005, itens 11.2.1.h e 11.2.4.a, institua procedimento automático de revogação do acesso de usuários após período pré-definido de inatividade (Achado XV);

9.1.18. ante o disposto no art. 125-A da Lei nº 8.213/1991, acrescido pelo art. 27 da Lei nº 11.941/2009, promova a fiscalização do cumprimento, pelos cartórios de registro civil de pessoas naturais, do disposto no art. 68 da Lei nº 8.212/1991;

9.1.19. com base no art. 69 da Lei nº 8.212/1991, avalie se as reativações dos benefícios contidos no arquivo “TCU_Reativados_Apos_Obito” são devidas e, caso contrário, adote as medidas pertinentes para a correção do problema (Achado III);

9.1.20. com base no art. 69 da Lei nº 8.212/1991, identifique o nome da mãe dos titulares dos benefícios listados no Arquivo “TCU_Nome_Mae_Nao_Preenchido” e adote as medidas necessárias para regularização desses benefícios, quando for o caso (Achado IV);

9.1.21. verifique se os créditos emitidos para os benefícios listados no arquivo “TCU_CredBenFalec_Ate2MesesCMG” após o óbito dos respectivos titulares foram invalidados e, caso contrário, adote as providências listadas na determinação consignada no subitem 9.1.2 deste acórdão (Achado V);

9.1.22. aprimore os procedimentos de recadastramento para manutenção de benefícios previdenciários, de maneira a evitar os problemas encontrados na cessação de benefícios decorrentes de óbitos;

9.2. recomendar ao Ministério da Previdência Social e ao INSS que, ante a competência prevista no art. 69 da Lei nº 8.212/1991, articulem, junto ao Ministério da Saúde, a implementação das medidas abaixo consignadas, as quais visam à integração entre os sistemas SIM e Sisobi, a fim de proporcionar a diminuição das divergências existentes entre os dados registrados nesses sistemas e, por conseguinte, o aperfeiçoamento dos controles exercidos na detecção de pagamentos indevidos de benefícios da Previdência Social:

9.2.1. adoção de declaração de óbito eletrônica, implementando mudanças no SIM para permitir a coleta de informações de óbitos em tempo real e possibilitar posterior verificação e recuperação dos dados por parte do Sisobi, de forma a promover a consistência e integridade entre as duas bases de dados (Achado VIII);

9.2.2. criação de mecanismos para impedir a inserção de números inválidos de inscrição no Conselho Regional de Medicina – CRM e nomes de médicos incorretos nos registros de óbito da base de dados do SIM (Achado VIII);

9.3. recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social que:

9.3.1. adote providências para a obtenção periódica da base de dados do SIM, do Ministério da Saúde, bem como a realização de cruzamento dos dados dessa base com os do Sisobi, de forma a promover a consistência e integridade entre as duas bases de dados, para subsidiar a aplicação do disposto no art. 69 da Lei nº 8.212/1991 (Achado I);

9.3.2. proceda à revisão e ao aperfeiçoamento da rotina fonética utilizada no cruzamento entre os sistemas SUB e Sisobi, haja vista que a rotina fonética desenvolvida e empregada no âmbito dessa auditoria detectou a ocorrência de benefícios ativos com óbito do titular registrado no Sisobi (Achado I);

9.3.3. com base no § 5º do art. 37 da Constituição Federal e nos arts. 186, 275 e 927 da Lei nº 10.406/2002, promova, em caso de insucesso na via administrativa, as medidas judiciais cabíveis com vistas ao ressarcimento do dano ocasionado ao erário previdenciário, em especial os relativos aos benefícios objeto das determinações consignadas nos subitens 9.1.2 e 9.1.3 deste acórdão, promovendo, se for o caso, a responsabilidade solidária, por ato culposo, omissivo ou comissivo, da instituição financeira responsável pelo pagamento do benefício, com relação aos valores pagos após a renovação indevida da senha do titular, e do cartório responsável pela notificação do óbito, pela falta de envio da informação do óbito ou envio tardio e/ou incorreto de dados do registro do falecimento;

9.3.4. avalie a conveniência da eliminação da possibilidade de pagamentos de benefícios em conta corrente bancária conjunta (Achado V);

9.3.5. avalie a conveniência do estabelecimento da obrigatoriedade de renovação anual de senhas de contas correntes comuns utilizadas para o recebimento de benefícios previdenciários (Achado V);

9.3.6. priorize, na adoção de medidas para ressarcimento do dano ocasionado ao erário, os benefícios cujos valores creditados indevidamente superem o limite de R\$ 1.000,00 (mil reais), conforme estabelecido no art. 1º da Instrução Normativa nº 1/2008, da Advocacia-Geral da União (Achado V);

9.3.7. avalie a conveniência da elaboração de projeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional alterando a Lei nº 8.212/1991, a fim de incluir a possibilidade de o INSS obter, junto aos órgãos pagadores de benefícios previdenciários, informações relativas a saldos de contas correntes cujos depósitos sejam decorrentes exclusivamente de pagamento de benefícios previdenciários, quando identificado o óbito do titular do benefício, com vistas ao ressarcimento de valores pagos indevidamente (Achado V);

9.3.8. implemente controles que impeçam que um registro de óbito do Sisobi cancele, de forma indevida e reiterada, um mesmo benefício (Achado VI);

9.3.9. reavalie a utilização do critério de cruzamento entre o Sisobi e o SUB constituído pelo “Nome + Nome da Mãe, com Data de Nascimento Divergente” (Achado VI);

9.3.10. com base nos princípios da eficiência e do controle, inclua, no Sisobi, campo de preenchimento obrigatório para registro do número da declaração de óbito ou, na sua ausência, consigne a informação de que o óbito foi atestado por duas pessoas qualificadas que verificaram ou presenciaram a morte, conforme prevê o art. 77 da Lei nº 6.015/1973 (Achado X);

9.3.11. com base no item 12.2.1.e da NBR ISO/IEC 27002/2005, publique orientação com procedimentos mínimos de verificação documental a serem adotados pelos cartórios, em especial a confirmação do nome do falecido, com base no CPF, junto à página na internet da Receita Federal do Brasil (Achado XI);

9.3.12. com base no art. 68, § 2º, da Lei nº 8.212/1991 c/c item 12.2.1 da NBR ISO/IEC 27002/2005, adote, no Sisobi, rotina de verificação prévia dos documentos Número de Benefício da Previdência Social – NB e Número de Identificação do Trabalhador – NIT informados, impedindo a entrada de NB ou NIT inexistentes, inválidos ou duplicados no Sisobi (Achado XI);

9.3.13. com base no art. 1º do Decreto 1.058/1994, estabeleça convênio com a Receita Federal do Brasil com o objetivo de utilizar a base de dados do CPF para as verificações apontadas na recomendação consignada no subitem 9.3.20 deste acórdão (Achado XI);

9.3.14. crie campos de sinalização no Sisobi para padronizar o preenchimento de nome no caso de registro de óbito de pessoa desconhecida, natimorta ou recém-nascida (Achado XII);

9.3.15. altere o Sisobi para somente permitir a digitação de data de óbito igual à data de nascimento para o caso de óbito de recém-nascido ou natimorto (Achado XII);

9.3.16. realize estudo para subsidiar projeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional alterando o disposto no § 4º do art. 68 da Lei nº 8.212/1991 e no item 12 do art. 80 da Lei nº 6.015/1973, ambas com redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13/2001, de forma a constar, obrigatoriamente, no formulário de cadastramento de óbito do Sisobi e no assento de óbito do cartório, o número de CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil, sempre que o falecido tenha cadastro na mencionada base de dados, e o número da Declaração de Óbito do Ministério da Saúde, sempre que o registro do óbito tenha sido lavrado com base nesse documento (Achado XIII);

9.3.17. com base no art. 9º da Lei nº 9.717/1998 e no Anexo I, Item 2, da Portaria MPAS nº 847/2001, divulgue a possibilidade do estabelecimento de convênios para uso do Sisobi junto aos demais entes da administração pública, em especial ao conjunto de entes cuja ausência foi destacada no relatório de auditoria, conforme demonstrado nos arquivos “TCU_tribunais_no_SDO” e “TCU_municipios_fora_SDO” (Achado XVI);

9.3.18. com base no art. 18, § 6º, do Decreto nº 3.048/1999, implemente controles que evitem que um documento de uma pessoa, inclusive a certidão de nascimento, seja utilizado para a concessão de benefícios para pessoas diferentes (Achado XVII);

9.3.19. estabeleça mecanismo de sinalização para os benefícios que tenham sido cancelados pelo Sisobi e que tenham créditos emitidos indevidamente após o óbito do titular (Achado V);

9.3.20. com base no art. 68, § 2º, da Lei nº 8.212/1991, c/c o item 12.2.1 da NBR ISO/IEC 27002/2005, adote no Sisobi rotina de verificação prévia junto ao cadastro da Receita Federal do Brasil dos dados dos falecidos que tiverem o CPF informado, de forma a impedir o registro de novos óbitos com CPF duplicado, inexistente ou com nome do falecido divergente do referido cadastro (Achado XI);

9.3.21. com base no art. 68, § 2º, da Lei nº 8.212/1991, c/c o item 12.2.1 da NBR ISO/IEC 27002/2005, promova a adoção de controles no Sisobi para impedir a entrada de registros contendo as seguintes desconformidades: pessoas falecidas registradas com apenas a primeira parte do nome; nomes escritos sem espaços em branco separando suas partes; e nomes contendo caracteres numéricos (Achado XII);

9.4. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que adote providências com vistas à regulamentação da Lei nº 9.454/1997, conforme o disposto em seu art. 5º, a fim de que seja prevista a utilização do Registro de Identidade Civil nas diversas bases de dados governamentais (Achado XVIII);

9.5. desentranhar do volume principal destes autos as peças acostadas às fls. 1/66, as quais, juntamente com o DVD contendo os arquivos resultantes dos cruzamentos efetuados, deverão constituir anexo à parte, de natureza sigilosa, a ser conferida também aos Anexos 1 a 4, cujo manuseio deverá observar os normativos internos aplicáveis à gestão da segurança da informação;

9.6. autorizar a divulgação de sumário executivo (Apêndice C) e informativo (Apêndice D) da presente auditoria;

9.7. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, bem como do DVD contendo a estratégia metodológica e os resultados das rotinas de auditoria de dados, à Diretoria de

Benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência e adoção das providências de sua alçada;

9.8. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério Público da União, ao Departamento de Polícia Federal, à Controladoria Geral da União e à Assessoria de Pesquisa Estratégica e de Gerenciamento de Riscos do Ministério da Previdência Social – APEGR/MPS, informando, em acréscimo, que o processo se encontra à disposição dessas instituições para vista e obtenção de cópia de outras peças de interesse;

9.9. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério da Previdência Social, ao Ministério da Fazenda, à Secretaria da Receita Federal do Brasil, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Saúde, à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social, à Subcomissão Permanente em Defesa do Emprego e da Previdência Social da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados;

9.10. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, às Corregedorias de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, para conhecimento e adoção de providências que entenderem cabíveis, no que concerne ao descumprimento, pelos cartórios, da obrigação prevista no art. 68 da Lei nº 8.212/1991;

9.11. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social que envie a este Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das determinações e recomendações que lhe foram endereçadas, com o nome dos respectivos responsáveis;

9.12. determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti que monitore o cumprimento das determinações e recomendações ora formuladas;

9.13. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 50/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/11/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet:
AC-2812-50/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campello, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

AUGUSTO NARDES
Relator

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

Responsabilidade pelo Conteúdo
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

Equipe de Auditoria
Antônio Martins Júnior (Coordenador)
Cláudia Augusto Dias (Supervisora)
Daniel da Costa Fernandes de Freitas
Márcio Rodrigo Braz
Ricardo Luiz Rocha Cubas
Roberta Ribeiro de Queiroz Martins (Supervisora)

Responsabilidade Editorial
Secretaria-Geral da Presidência
Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Editora do TCU

Capa e Diagramação
Eduardo Calhman de Miranda

Fotos da capa
Ilker (Stock.xchng)
Jascha Hoste

Impresso pela Sesap/Segedam

Endereço para contato, solicitação de exemplares e consulta na Internet

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Fiscalização de
Tecnologia da Informação (Sefti)
SAFS, Quadra 4, Lote 1
Anexo I, sala 311
70042-900 Brasília - DF
Fone: (61) 3316-5371/7396
Fax: (61) 3316-5372
<http://www.tcu.gov.br/fiscalizacaoti>
sefti@tcu.gov.br

Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

Negócio

Controle externo da governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal.

Missão

Assegurar que a tecnologia da informação agregue valor ao negócio da Administração Pública Federal em benefício da sociedade.

Visão

Ser unidade de excelência no controle e no aperfeiçoamento da governança de tecnologia da informação.