

Aviso nº 448 - GP/TCU

Brasília, 18 de junho de 2024.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão 1115/2024, prolatado pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 5/6/2024, ao apreciar os autos do processo TC-032.069/2023-5, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que tratam de Solicitação do Congresso Nacional decorrente do Ofício 174/2023/CFFC-P, de 16/8/2023, da então Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), que enviou ao TCU o Requerimento 285/2023-CFFC, de autoria do Deputado Gustinho Ribeiro, que solicita a *“apuração de irregularidade no âmbito do INSS, entidades sindicais, associativas e instituições bancárias, com descontos indevidos nos proventos de aposentadoria de milhões de aposentados”*.

Informo que, nos termos do item 9.11. do referido Acórdão, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Por oportuno, informo que o relatório e o voto que fundamentam o Acórdão, ora encaminhado, estão disponíveis para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal JOSEILDO RAMOS
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília — DF

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 032.069/2023-5

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade: não há.

Interessados: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev (42.422.253/0001-01); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).

Representação legal: André Luiz Gerheim (30519/OAB-DF), Luisa Lima Bastos Martins (73681/OAB-DF) e outros, representando Apdap Prev-associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas; André Luiz Gerheim (30519/OAB-DF), Luisa Lima Bastos Martins (73681/OAB-DF) e outros, representando Universo Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN), COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. APURAÇÃO DE IRREGULARIDADE NO ÂMBITO DO INSS, ENTIDADES SINDICAIS, ASSOCIATIVAS E INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS, COM DESCONTOS INDEVIDOS NOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA DE MILHÕES DE APOSENTADOS. INSPEÇÃO. DESCONTOS CONSIGNADOS NA FOLHA DE PAGAMENTO RELATIVOS A EMPRÉSTIMO E MENSALIDADE ASSOCIATIVA NÃO AUTORIZADOS PELOS TITULARES DOS BENEFÍCIOS. CAUTELAR PARA IMPEDIR NOVAS CONSIGNAÇÕES. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO. ATENDIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução de mérito subscrita por Auditora Federal de Controle Externo à peça 60, a qual foi endossada pelo corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (peças 61 e 62):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), com pedido de medida cautelar, encaminhada pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Deputada Bia Kicis, por meio do Ofício 174/2023/CFFC-P (peça 3), de 16/8/2023, que enviou o Requerimento 285/2023-CFFC, de autoria do Deputado Gustinho Ribeiro, que solicita “apuração de irregularidade no âmbito do INSS, entidades sindicais, associativas e instituições bancárias, com descontos indevidos nos proventos de aposentadoria de milhões de aposentados” (peças 3-4).

HISTÓRICO

2. O Deputado aponta suposto esquema de desvio de parcela dos proventos de aposentados para beneficiar de forma ilícita as entidades sindicais envolvidas. Informa que o suposto esquema se baseia na manipulação de aposentados (“vício de consentimento”) que procuram instituições bancárias em busca de empréstimo consignado, conforme relatado a seguir:

No ato da contratação do empréstimo, os aposentados, sobretudo idosos com maiores dificuldades na compreensão de determinadas informações e inovações, são induzidos a anuir com suas adesões a entidades sindicais ligadas a aposentados e idosos, sob o argumento de que tal medida seria indispensável ou mais vantajosa para a contratação do empréstimo consignado, o que é uma verdadeira falácia.

3. No requerimento também são listadas entidades supostamente envolvidas (peça 4, p. 5), bem como é informado que os descontos indevidos dos beneficiários são na ordem de 1,5 bilhão de reais por ano.

4. Com base nas informações prestadas, o requerente solicitou a este Tribunal adotar medida cautelar para determinar ao INSS a disponibilização de toda a documentação necessária para averiguar a possível irregularidade, bem como a suspensão imediata da prática que possibilita descontos na folha de pagamento para contribuições voltadas a entidades sindicais quando atrelados a empréstimos consignados, entendendo que essa prática caracteriza venda casada. Também requereu a realização de fiscalização para apuração da suposta irregularidade e das “vantagens econômicas que as instituições bancárias e os sindicatos auferiram – e continuam a auferir – em decorrência deste esquema”.

5. O Requerimento foi autuado como SCN. O Presidente, Ministro Bruno Dantas, mediante despacho (peça 6), com base no art. 5º, I, da Resolução-TCU 215/2008, encaminhou o processo para a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para adoção das providências pertinentes, com a devida urgência que o caso requer.

6. No exame de admissibilidade, esta unidade técnica propôs conhecer a presente solicitação apenas no que se refere ao INSS, argumentando que, embora tenha sido solicitado que a fiscalização abarcasse, além do INSS, “entidades sindicais, associativas e instituições bancárias”, essas, geralmente, não fazem parte da Administração Pública Federal nem se enquadram na situação descrita no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. Além disso, ressaltou que a Lei 13.467, de 13/7/2017 (Reforma Trabalhista) eliminou a obrigatoriedade da contribuição sindical (peça 9, p. 2).

7. Esta unidade técnica ainda destacou que a Lei 10.820, de 17/12/2003, dispõe sobre crédito consignado e abarca o caso dos titulares de benefícios operacionalizados pelo INSS. No âmbito dessa autarquia, o consignado atualmente é regulamentado pela Instrução Normativa 138, de 10/11/2022. E, da leitura desses normativos, observou-se que a responsabilidade do Instituto em relação a esse assunto “restringe-se à retenção dos valores autorizados pelo beneficiário e repasse à instituição consignatária”. Além disso, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) também exerce papel importante na questão dos consignados (peça 9, p. 3).

8. Com base nisso, propôs, com vistas à apuração da suposta irregularidade, a realização de inspeção no INSS e na Dataprev, com o seguinte escopo (peça 9, p. 3-4):

- a) verificar se os descontos consignados na folha de pagamento relativos a empréstimo e contribuição sindical foram devidamente autorizados pelos titulares dos benefícios;
- b) verificar se empréstimos condicionados a contribuições sindicais foram consignados na folha de pagamento e, em caso positivo, analisar a regularidade dessa situação;
- c) identificar o volume de recursos financeiros descontado a título de contribuição sindical nos casos em que esta foi consignada na folha de pagamento em data próxima à consignação de empréstimo.

9. Quanto ao pedido de cautelar visando à proibição do empréstimo consignado atrelado a contribuição para entidade sindical, esta unidade técnica entendeu pelo seu indeferimento, por não se observar fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, nem mesmo risco de ineficácia da decisão de mérito. Além disso, como muitos titulares de benefício pago pelo INSS provavelmente teriam interesse legítimo no crédito consignado e na contribuição para entidade sindical, existiria a possibilidade de a adoção da cautelar causar dano irreparável ao funcionamento do serviço público, ou prejuízo superior ao que se pretendia evitar (perigo da demora reverso) - peça 9, p. 3-4.

10. Em seu Despacho, o Ministro Relator Aroldo Cedraz considerou os fatos denunciados gravíssimos, uma vez que relatam que terceiros estariam tirando proveito da hipossuficiência de alguns aposentados por meio da adesão fraudulenta a entidades sindicais, as quais deveriam justamente atuar para o resguardo de seus direitos. E mencionou que, ainda que a Lei da Reforma Trabalhista tenha eliminado a obrigatoriedade da contribuição sindical, eventual fraude levada ao cabo em política pública federal (no caso, o pagamento de aposentadorias) poderia, em tese, acarretar a responsabilização de qualquer pessoa

jurídica, seja pública ou privada. Por esse motivo, divergiu do juízo de admissibilidade da unidade técnica para conhecer, na íntegra, a SCN (peça 11, p. 1).

11. O Ministro Relator acrescentou que a sistemática fraudulenta denunciada pelo Parlamento só poderia ser frutífera com a participação das instituições bancárias responsáveis pelo pagamento dos benefícios do INSS, as quais auferem o direito de realizar pagamentos de benefícios do INSS por meio de licitação. As instituições vencedoras do último certame conquistaram o direito preferencial de realizar os pagamentos de benefícios que entrarem de 2020 a 2024, além da possibilidade de oferecerem crédito consignado aos beneficiários do INSS, objeto das supostas fraudes apontadas nestes autos (peça 11, p. 1-2).

12. Com base nesses motivos, o Ministro Relator considerou caber conhecer integralmente a presente SCN, uma vez que podem ser responsabilizados bancos públicos e/ou privados, bem como entidades sindicais e associativas, caso se confirmem a captação predatória dos aposentados brasileiros e as fraudes denunciadas (peça 11, p. 2).

13. Ainda entendeu que caberia a postergação da análise quanto ao pedido de cautelar, tendo em vista a necessidade do contraditório do INSS. E acolheu a proposta de realização de inspeção no INSS e na Dataprev para apuração dos indícios de irregularidade (peça 11, p. 2-3).

14. Desse modo, decidiu (peça 11, p. 2-3):

14.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, com fundamento nos arts. 1º, II, e 38, I, da Lei 8.443/1992, uma vez que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 232, III, do Regimento Interno e 4º, I, da Resolução-TCU 215/2008;

14.2. postergar a análise do requerimento da cautelar, tendo em vista a necessidade do contraditório do INSS, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno;

14.3. determinar a oitiva no prazo improrrogável de 15 dias para que o INSS confirme quais as entidades associativas, sindicais e instituições financeiras são detentoras de repasses, quais os respectivos valores nos últimos 24 meses, bem como quais são os mecanismos de controle que garantem a idoneidade do consentimento dos aposentados aos repasses efetuados, ressaltando que embora apenas a medida cautelar tenha o condão de suspender os descontos, os gestores submetidos a esta auditoria serão responsáveis por quaisquer repasses efetuados, a partir da ciência desse despacho até a ulterior apreciação da medida cautelar em análise.

14.4. autorizar desde já, com fundamento nos arts. 1º, II, e 38, I, da Lei 8.443/1992, a realização de inspeção no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), com o seguinte escopo:

- a) verificar se os descontos consignados na folha de pagamento relativos a empréstimo e contribuição sindical foram devidamente autorizados pelos titulares dos benefícios;
- b) verificar se empréstimos condicionados a contribuições sindicais foram consignados na folha de pagamento e, em caso positivo, analisar a regularidade dessa situação;
- c) identificar o volume de recursos financeiros descontado a título de contribuição sindical nos casos em que esta foi consignada na folha de pagamento em data próxima à consignação de empréstimo.
- d) verificar a natureza das entidades beneficiárias (associativas e/ou sindicais), quais os respectivos objetos sociais e área comprovada de atuação, bem como se estas e as demais integram o Sistema Financeiro Nacional.

15. A oitiva do INSS foi efetuada por meio do Ofício 52087/2023-TCU/Seproc (peça 12), compondo a manifestação da autarquia as peças 14 a 20 destes autos. Ao examiná-la, esta unidade técnica entendeu não estarem presentes os pressupostos para a concessão da medida cautelar pleiteada pelo solicitante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção. Resumem-se, abaixo, os argumentos que fundamentaram esse entendimento (peça 28, p. 9-10):

a) não restar caracterizado o pressuposto da plausibilidade jurídica, tendo em vista: (i) não ser possível concluir que todos os empréstimos consignados concedidos de forma atrelada ao desconto de taxas de associação sejam prejudiciais aos contratantes de empréstimos consignados (alguns associados podem optar pela contratação de empréstimo consignado associada ao pagamento de taxa de associação por considerá-la mais vantajosa em comparação com outras opções disponíveis no mercado, e alguns associados podem ter interesse legítimo nos serviços e em outras vantagens oferecidas da

entidade associativa, como serviços advocatícios, acesso a descontos ofertados por estabelecimentos comerciais, de ensino, prestadores de serviços etc.); e (ii) em análise preliminar, os controles implementados pelo INSS e pela Dataprev pareceram compatíveis com as competências legais da autarquia no que tange a empréstimo consignado e ao desconto de taxas de associação; e

b) restar caracterizado o pressuposto do perigo da demora reverso, em função de a imediata suspensão do repasse de recursos às entidades associativas poder impedir o acesso dos associados a benefícios ofertados pelas associações, além de poder modificar as condições atualmente contratadas de empréstimo consignado, o que pode acarretar, por exemplo, o aumento nas taxas de juros em empréstimos consignados atualmente vigentes.

16. Adicionalmente, tendo em vista que, segundo o art. 15, II, e § 1º da Resolução-TCU 215/2008, o prazo para atendimento integral desta SCN expiraria em meados de fevereiro/2024, solicitou-se, com fundamento no § 2º do mesmo artigo, que o prazo para atendimento a esta SCN fosse prorrogado por noventa dias.

17. Ao apreciar a questão, este Tribunal decidiu, por intermédio do Acórdão 241/2024-TCU-Plenário, pela prorrogação de prazo solicitada (item 9.2 do acórdão). Além disso, orientou a esta unidade técnica que reanalisasse os requisitos para a concessão da medida cautelar objeto da SCN, utilizando-se dos elementos obtidos na inspeção autorizada pelo Relator (item 9.5) – peça 33.

18. Para a realização da citada inspeção (à qual se atribuiu o Fiscalis 214/2013), foi autuado o TC 037.762/2023-0, a fim de que os trâmites processuais referentes ao exame do pedido de medida cautelar e à realização da inspeção pudessem ser realizados concomitantemente e, assim, conferir maior celeridade ao atendimento da SCN.

19. Tendo em vista a finalização da citada inspeção, propôs-se o apensamento do TC 037.762/2023-0 ao presente processo, o qual abarca as análises e conclusões resultantes daquela fiscalização.

EXAME TÉCNICO

20. Considerando que o encaminhamento desta SCN depende, essencialmente, dos elementos obtidos na inspeção objeto do TC 037.762/2023-0, esta seção conterá as análises e conclusões do relatório resultante da citada fiscalização, com as devidas adaptações no texto do citado relatório.

I. Introdução

21. A inspeção, que tratou da conformidade das averbações dos empréstimos consignados e das mensalidades associativas em benefícios do INSS, foi realizada com fundamento no art. 240 do Regimento Interno do TCU, o qual trata do instrumento de fiscalização denominado inspeção.

I.1. Problema identificado

22. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional de informações ao TCU, especificamente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, para apuração de irregularidade no âmbito do INSS, entidades sindicais, associativas e instituições bancárias, relativa a possíveis descontos indevidos nos proventos de aposentadoria de aposentados, conforme peças 3 e 4 do TC 032.069/2023-5.

23. De acordo com a solicitação, mensalidades associativas estão sendo indevidamente descontadas dos benefícios de aposentados. Tais descontos estariam ocorrendo após a contratação de empréstimos consignados, configurando possível venda casada de serviços.

I.2. Deliberação que originou a fiscalização

24. A fiscalização decorreu de Despacho de 16/10/2023 do Sr. Ministro Aroldo Cedraz (TC 032.069/2023-5).

I.3. Objetivo e escopo da inspeção

25. A inspeção teve como objetivo verificar: a) se os descontos consignados na folha de pagamento relativos a empréstimo e mensalidade associativa foram devidamente autorizados pelos titulares dos benefícios; e b) se empréstimos condicionados a mensalidades associativas foram consignados na folha de pagamento e, em caso positivo, analisar a regularidade dessa situação.

26. O objeto da inspeção consistiu em empréstimos e mensalidades associativas em benefícios do INSS averbados no ano de 2023.

27. Em relação ao volume de recursos fiscalizados, o montante foi de R\$ 91,05 bilhões, relativo aos descontos de empréstimos consignados e mensalidades associativas constantes da folha de benefícios do INSS no período durante o ano de 2023.

I.4. Questões da inspeção

28. Como forma de alcançar o objetivo estabelecido, e conforme peça 11 do TC 032.069/2023-5, buscou-se responder às seguintes questões:

Questão 1: Os descontos consignados na folha de pagamento relativos a empréstimo e mensalidade associativa foram devidamente autorizados pelos titulares dos benefícios?

Questão 2: Empréstimos condicionados a mensalidades associativas foram consignados na folha de pagamento?

Questão 3: Qual o volume de recursos financeiros descontado a título de mensalidade associativa nos casos em que esta foi consignada na folha de pagamento em data próxima à consignação de empréstimo consignado?

Questão 4: Qual a natureza das entidades beneficiárias dos descontos objeto da inspeção, quais os respectivos objetos sociais e área comprovada de atuação? Elas integram o Sistema Financeiro Nacional?

I.5. Metodologia

29. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria 280/2010, alterada pela Portaria TCU 185/2020), que estão alinhadas às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

30. O detalhamento da metodologia e das limitações encontra-se no Apêndice I do relatório da inspeção.

I.6. Organização do relatório

31. O relatório da inspeção foi organizado em capítulos que apresentam uma breve visão geral do objeto, as respostas às questões da inspeção, as conclusões e as propostas de encaminhamento. Nos elementos pós-textuais foram dispostos: o detalhamento dos métodos empregados; os processos conexos; a análise dos comentários dos gestores; as listas de figuras, quadros, tabelas e siglas; e as referências.

II. Visão Geral

II.1. Marco regulatório

32. As principais normas que dizem respeito ao objeto da inspeção estão relacionadas abaixo:

Quadro 1 - Normas que disciplinam empréstimos consignados e mensalidades associativas

| Norma | Matéria |
|-----------------|--|
| Lei 8.078/1990 | Código de Defesa do Consumidor - Vedação de condicionamento do fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço (art. 39, I) |
| Lei 8.213/1991 | Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências - Permissão para desconto em folha (art. 115) |
| Lei 10.820/2003 | Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. - Autorização pelo beneficiário ao INSS para desconto em folha (art. 6º); - Autorização para o INSS dispor sobre aspectos operacionais (art. 6º § 1º) - Responsabilidade do INSS (art. 6º § 2º) |

| Norma | Matéria |
|---|---|
| Decreto 3.048/1999 | Regulamenta a Previdência Social. - Desconto de entidades associativas e consignados (art. 154) |
| Instrução Normativa INSS / PRES nº 128/2022 | Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário - Autorização de desconto referentes às mensalidades associativas (art. 655) |
| Instrução Normativa INSS / PRES nº 138/2022 | Estabelece critérios e procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para pagamento de crédito consignado contraído nos benefícios pagos pelo INSS. - Celebração de Acordo de Cooperação Técnica (art. 1º) - Averbação da contratação de crédito consignados (art. 5º, II e III) - Autorização de bloqueio e desbloqueio pelo titular (art. 8º, § 7º) - Averbação do desconto (art. 17º); - Tratamento de informações do crédito consignado pela Dataprev (art. 18º); - Reclamações (art. 25, §§ 1º e 2º, e art. 26º) - Competências do INSS em relação aos consignados (art. 27º) - Competências da Dataprev (art. 31º); - Competências das instituições financeiras consignatárias (arts. 34 e 35º); - Penalidades (art. 36º) |
| Instrução Normativa INSS / PRES nº 162/2024 | Estabelece critérios e procedimentos para celebração, operacionalização e acompanhamento dos acordos de cooperação técnica relativos aos descontos de mensalidades associativas |

Fonte: portais eletrônicos <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/> e <https://www.gov.br/imprensanacional/pt-br>.

II.2. Partes interessadas

33. Os principais atores relacionados aos benefícios por incapacidade e a síntese dos respectivos papéis nessa atividade são apresentados no quadro abaixo:

Quadro 2 – Partes interessadas na gestão dos benefícios por incapacidade

| Parte interessada | Papel e/ou interesse na atividade |
|---|---|
| INSS | Responsável pela manutenção da folha de pagamentos de beneficiários do regime geral de previdência social e do benefício de prestação continuada. |
| Dataprev | Responsável pela guarda e gestão da base de dados da previdência social e dos benefícios de prestação continuada, como a folha de pagamentos de benefícios do INSS. |
| Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) | Encaminhar relatórios relativos às operações de crédito consignado em benefícios com registro nos órgãos de proteção e defesa do consumidor. |
| Banco Central do Brasil | Exercer o controle sobre operações de crédito em geral. |
| Defensoria Pública da União (DPU) | Exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor. |
| Instituições Financeiras | Oferecer crédito consignado aos segurados do INSS e solicitar ao INSS o desconto em folha das parcelas do crédito. |
| Associações de classe e sindicatos | Buscar novos filiados e solicitar ao INSS o desconto em folha das mensalidades associativas. |
| Beneficiários do INSS | Contratar crédito consignado e usufruir dos serviços oferecidos pelas entidades associativas, mediante desconto de parcelas do crédito e de mensalidades associativas diretamente de seus benefícios junto ao INSS. |

Fonte: elaboração própria

II.3. Histórico do objeto

34. A modalidade de empréstimo denominada crédito consignado surgiu em 1950 com a Lei 1.046, que dispôs sobre as consignações em folha de pagamento. Entretanto, foi em 1999, com o Decreto 3.048,

que foi prevista a possibilidade de o INSS descontar da renda mensal do benefício pagamento de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil ou por entidades fechadas ou abertas de previdência complementar, públicas e privadas, quando expressamente autorizado pelo beneficiário.

35. Esse mesmo decreto permitiu descontar da renda mensal do benefício do INSS mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados.

36. Como lei, foi a Lei 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que disciplinou que os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social e do benefício de prestação continuada poderiam autorizar que o INSS procedesse aos descontos de pagamento de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil.

37. Conforme Fassarella (2010), citado por Figueiredo e Carvalho (2012), a referida lei teve como principal finalidade instituir segurança jurídica para a concessão de crédito e, dessa forma, harmonizar a oferta de recursos em melhores condições para os tomadores de empréstimos, principalmente em termos de menores taxas de juros e de prazos mais esticados.

38. Ao INSS, coube a competência para estabelecer requisitos adicionais para a efetivação dos descontos mencionados, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. O Decreto 3.048/1999 já previa uma forma de controle:

Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos (...) e somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.

39. Foi com a atribuição dessa competência que o INSS editou a Instrução Normativa INSS/PRES 28/2008, que estabeleceu critérios e procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para pagamento de empréstimos e cartão de crédito, contraídos nos benefícios da Previdência Social. Mais recentemente, o INSS também editou a Instrução Normativa PRES/INSS 138/2022, que também estabeleceu critérios e procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para pagamento de crédito consignado contraído nos benefícios pagos pelo INSS.

40. Também em 2022, o INSS editou a instrução normativa PRES/INSS 128, disciplinando, dentre outras regras, os requisitos para descontos de mensalidades associativas dos benefícios pagos aos segurados.

41. Apesar da regulação existente, nesse mesmo período, a quantidade de reclamações relacionadas a descontos de valores indevidos ultrapassou 35 mil registros no site consumidor.gov.br.

42. Além disso, recorrentemente a imprensa tem noticiado a ocorrência de descontos indevidos nos benefícios do INSS, citando-se aqui alguns exemplos:

a) Aposentados descobrem descontos indevidos em benefício do INSS: Saiba o que fazer e como receber até o dobro do dinheiro de volta, publicação em 2/12/2023 (<https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/2023/12/02/aposentados-descobrem-descontos-indevidos-em-beneficio-do-inss-saiba-o-que-fazer-e-como-receber-ate-o-dobro-do-dinheiro-de-volta.ghtml>, acesso em 1º/3/2024);

b) Associação em nome de laranja dá golpe da contribuição em aposentados, publicação em 23/12/2023 (<https://www.metropoles.com/sao-paulo/associacao-golpe-aposentados>, acesso em 1º/2/2024);

c) Idosa sofre desconto indevido na aposentadoria; como suspender cobrança, publicação em 16/2/2024 (<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2024/02/16/desconto-em-aposentadoria.htm?cmpid=copiaecola>, acesso em 1º/3/2024); e

d) Segurados acusam descontos indevidos em benefícios do INSS, publicação em 11/1/2024 (<https://opopular.com.br/cidades/seguados-acusam-descontos-indevidos-em-beneficios-do-inss-1.3099820>, acesso em 14/3/2024);

e) Farra do desconto em aposentadoria fatura 2 bi em um ano, publicação em 27/3/2024 (<https://www.metropoles.com/sao-paulo/farra-desconto-aposentadorias-2-bi>, acesso em 27/3/2024);

f) Denúncias de descontos indevidos, publicação em 29/3/2024 <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/03/29/inss-tem-cerca-de-130-mil-denuncias-de-descontos-indevidos-em-beneficios.ghtml>, acesso em 1º/4/2024).

43. Em relação aos valores e quantitativos movimentados por empréstimos consignados e descontos associativos, os números são bastante significativos, conforme tabela abaixo:

Tabela 1- Empréstimos consignados e descontos para associações e sindicatos

| Tipos de descontos | Valores Repassados (R\$ milhões) | | | Quantitativos (milhares)* | | |
|------------------------------------|----------------------------------|--------|--------|---------------------------|----------|----------|
| | 2021 | 2022 | 2023 | Dez/2021 | Dez/2022 | Dez/2023 |
| Empréstimos Consignados | 57.547 | 72.599 | 89.498 | 26.762 | 30.568 | 32.922 |
| Descontos associativos e sindicais | 545 | 785 | 1.550 | 2.223 | 3.021 | 5.559 |
| TOTAL | 58.092 | 73.384 | 91.048 | - | - | - |

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados repassados pelo INSS

*Posição em dezembro dos anos de 2021 a 2023. Para os empréstimos consignados, o quantitativo representa o número de benefícios com consignações de empréstimos por banco (p.ex.: se um benefício tem empréstimos consignados em duas instituições financeiras diferentes, então esse benefício aparece duas vezes nesta contagem).

44. Por fim, cabe mencionar que em relação aos empréstimos consignados, a Controladoria-Geral da União (CGU) realizou recente auditoria, finalizada em dezembro de 2023, a qual já apontou falhas de controle nesse processo trabalho. Mas, por outro lado, as reclamações catalogadas pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) sobre empréstimos consignados estão em tendência de queda (110 mil em 2021, 57,8 mil em 2022 e 28,8 mil de janeiro a setembro de 2023).

III. Respostas às questões da inspeção

45. Esta seção detalha as respostas às questões da inspeção e seus respectivos achados, quando houver.

III.1. Resposta à questão 1

46. Os descontos consignados na folha de pagamento relativos a empréstimo e mensalidade associativa foram devidamente autorizados pelos titulares dos benefícios?

47. Identificou-se que os processos atuais para consignação de empréstimos e contribuições para associações e sindicatos nas folhas de pagamento de beneficiários do INSS apresentam falhas de controles que ensejaram a averbação de consignações e descontos indevidos.

48. Principalmente no caso do desconto de mensalidade de associações e sindicatos, o processo é mais vulnerável, conforme é demonstrado no achado adiante, haja vista que o INSS ainda não recepciona os termos de filiação e os termos de autorização de desconto de mensalidade associativa.

49. Além disso, existe vulnerabilidade na sistemática de bloqueio e desbloqueio de descontos, tendo em vista que os benefícios concedidos até 21/9/2021 permanecem desbloqueados para a averbação de descontos (cabendo ao segurado a iniciativa para o bloqueio) e, após o primeiro desbloqueio, novos descontos podem ser averbados sem a existência de autorização.

50. Dessa forma, não se pode afirmar peremptoriamente que os descontos consignados na folha de pagamento relativos a empréstimo e mensalidades associativas são devidamente autorizados pelos titulares dos benefícios, principalmente no que tange aos descontos de associações e de sindicatos.

III.1.1. Achado – Descontos de mensalidade associativa não autorizados

51. Devido: (i) à ausência de verificação da filiação do beneficiário e de sua autorização previamente à averbação dos descontos; (ii) à fragilidade na ferramenta de bloqueio e desbloqueio para a averbação de descontos; e (iii) à falta de avaliação periódica das reclamações referentes a descontos indevidos, constatou-se a ocorrência de descontos de mensalidade associativa não autorizados pelos beneficiários, o que ocasiona dissabores para os segurados na tentativa de obter o ressarcimento dos valores

descontados indevidamente, prejuízo e redução do poder de compra dos beneficiários que não percebem os descontos indevidos, e o favorecimento ao enriquecimento ilícito de entidades associativas inidôneas.

Situação encontrada

52. Os beneficiários do INSS podem aderir a associações civis e sindicatos e autorizar descontos mensais em seus contracheques, conforme previsto no art. 115, V, da Lei 8.213/1991. Para tanto, essas entidades devem celebrar acordo de cooperação técnica com o INSS, possibilitando a consignação de tais descontos, conforme autorização do interessado. A sistemática de tais descontos ocorre por meio de operacionalização entre a Dataprev e essas entidades.

53. O beneficiário interessado deve-se filiar e autorizar o desconto consignado mensal em seu benefício. Segundo o art. 655, III, § 1º, da Instrução Normativa PRES-INSS 128/2022 (vigente à época da execução da inspeção, e revogado pela Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024), para a autorização dos descontos, as associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas devem apresentar os termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa.

54. A despeito da citada previsão normativa, o entendimento do INSS é de que a documentação autorizando a filiação e o desconto mensal, bem como cópia da documentação pessoal do beneficiário, deve ficar acautelada nas associações e sindicatos, e disponibilizada ao INSS, para efeito de controle, quando devidamente solicitada (peça 50, p. 1, item 6, e reunião realizada em 27/11/2023).

55. Por sua vez, as entidades associativas devem enviar para a Dataprev, até o segundo dia útil do mês, o arquivo de remessas contendo comandos de inclusão e exclusão de consignação dos benefícios do INSS.

56. A seguir, a Dataprev processa os arquivos de remessas, aplicando as regras definidas em sistema. Os comandos processados com sucesso (sem ocorrência de críticas) resultarão na criação de novas consignações ou na exclusão de consignações até então existentes. Em sequência, a folha de pagamento de benefícios, ao identificar a existência de alguma consignação, efetuará o desconto da contribuição associativa no pagamento do benefício.

57. Após o término do processamento da folha e fechamento da competência de pagamento, a Dataprev encaminha à entidade um arquivo de “retorno”, informando o resultado do processamento de cada comando enviado via remessa, e um arquivo de “repasse”, sendo que este último contém a lista de benefícios que foram objeto de desconto e os respectivos valores descontados.

58. Na última etapa do processo, a Dataprev encaminha ao INSS dois relatórios de valores descontados por entidade, sendo um totalizado por UF/Espécie e outro por espécie.

59. Esse processo, contudo, apresenta deficiências de controle, principalmente no que tange à possibilidade de descontos indevidos de segurados que não tenham autorizado tais descontos.

60. Isso porque, como são as entidades que enviam mensalmente as listagens de inclusão e exclusão dos descontos associativos, e as autorizações para esses descontos ficam acauteladas na própria entidade, o INSS só saberá da existência de um desconto indevido caso o próprio segurado reclame, ou exija a comprovação das autorizações dos segurados. Considerando que essa exigência não ocorre rotineiramente, então existe a fragilidade no controle desse processo.

61. Diante disso, a equipe solicitou ao INSS os termos de filiação e de autorização de desconto de mensalidade associativa referentes a 28 benefícios em que há desconto de mensalidade associativa (peça 37). Em resposta (examinada na planilha “Análise de Termos e Contratos de Consignados solicitados INSS”), a autarquia apresentou documentação referente a 25 casos, sendo que em relação aos três casos restantes, a entidade UNASPUB solicitou ao INSS mais prazo para envio da documentação, mas até o fechamento deste relatório, não enviara e em outros dois casos não houve resposta. Diante da análise realizada, observou-se que faltou o termo de filiação em nove casos, cinco não possuem termo de autorização de desconto, nove não tem cópia de documento pessoal (em dois desses, não havia essa exigência à época da filiação). Como resultado da análise, conclui-se que dez dos 28 casos solicitados não atendem às exigências de documentação prevista no art. 655 da IN PRES/INSS 128/2002, o que corresponde a 35,7% dos casos, conforme tabela abaixo:

Quadro 3 - Análise de termos de autorização e filiação a entidades

| Número Benefício com máscara | Enviou Documentação | Termo de Filiação | Termo de Autorização de Desconto | Tem cópia de documentação ou outro documento comprobatório | Entidade | Atende ao art. 655 da IN PRES/INSS 128/2022? |
|-------------------------------------|----------------------------|--------------------------|---|--|-----------------|---|
| *****58046 | Sim | Sim | Sim | Sim | ABCB | Sim |
| *****68055 | Sim | Sim | Sim | Não. Sindicato informou que não era exigido à época da filiação em 2003. | Sindnapi | Sim |
| *****45930 | Sim | Sim | Sim | Sim | ABCB | Sim |
| *****35605 | Sim | Não | Sim | Sim | Conafer | Não |
| *****33466 | Sim | Sim | Sim | Sim | Master Previ | Sim |
| *****89621 | Sim | Sim | Sim | Não. Sindicato informou que não era exigido à época. | Sindnapi | Sim |
| *****63946 | Sim | Não | Sim | Não | SINTRA API/CUT | Não |
| *****55060 | Sim | Sim | Sim | Sim | ABAMSP | Sim |
| *****73521 | Sim | Sim | Sim | Sim | Universo | Sim |
| *****24071 | Sim | Sim | Sim | Sim | Universo | Sim |
| | Sim | Sim | Sim | Sim | AAPEN | |
| *****92280 | Sim | Sim | Sim | Sim | Acolher | Sim |
| *****87423 | Não | Não | Não | Não | UNASPUB | Não |
| *****96360 | Sim | Sim | Sim | Sim | COBAP | Sim |
| *****73061 | Sim | Sim | Sim | Sim | ABCB | Sim |
| *****29898 | Sim | Não | Sim | Sim | Conafer | Não |
| *****59691 | Não | Não | Não | Não | | Não |
| *****83647 | Sim | Sim | Sim | Sim | SINAB | Sim |
| *****36206 | Não | | | | | Não |
| *****41901 | Sim | Não | Não | Não | CBPA | Não |
| *****86406 | Sim | Sim | Sim | Sim | AMBEC | Sim |
| *****33588 | Sim | Não | Não | Não | AMBEC | Não |
| *****41062 | Sim | Sim | Sim | Sim | AP Brasil | Sim |
| *****05662 | Sim | Não | Sim | Não | COBAP | Não |
| *****71852 | Sim | Sim | Sim | Sim | AMBEC | Sim |
| *****28500 | Sim | Sim | Sim | Sim | Universo | Sim |
| *****16757 | Sim | Sim | Sim | Sim | Universo | Sim |
| *****70652 | Não | | | | | Não |
| *****92864 | Sim | Sim | Sim | Sim | CAAP | Sim |

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em informações enviadas pelo INSS (peças 49, 57 e 59).

62. Já a Ouvidoria do INSS informou que, no início de cada mês, realiza extrações de todas as manifestações pendentes no Fala.BR, e que encaminha essas demandas às unidades do INSS para tratamento e acompanhamento. E que, nos anos de 2021, 2022 e 2023, recebeu o total de 762

manifestações referentes a descontos de mensalidade associativa, sendo 93 manifestações em 2021, 88 manifestações em 2022, e 581 manifestações em 2023 (peça 54, p. 1-2).

63. Os quantitativos acima indicam que a atuação do INSS tem sido insuficiente para inibir a prática de irregularidades pelas entidades associativas, em razão do aumento substancial da quantidade de reclamações em 2023.

64. Complementarmente, a equipe realizou levantamento no site Reclame Aqui das reclamações relativas a descontos indevidos por entidades associativas. Os dados obtidos indicam uma avaliação pouco satisfatória do serviço prestado por essas entidades, conforme se observa na tabela a seguir:

Tabela 2 - Quantidade de ocorrências registradas no site Reclame Aqui entre fevereiro/2021 e fevereiro/2024 referentes a descontos indevidos de entidades associativas e reputação dessas entidades

| Entidade | Quantidade de Reclamações | % de Reclamações relacionadas às cobranças indevidas | Nota (0-10) ou Reputação |
|---|---------------------------|--|------------------------------|
| AMBEC - Associação de Aposentados Mutualista para Benefícios Coletivos | 7.568 | 81,7% | 7,1 |
| CONAFER - Confederação Nacional dos Agricultores Familiares Rurais e Empreendedores familiares Rurais do Brasil | 3.726 | 67,9% | 6,4 |
| UNIVERSO - Associação dos Aposentados Pensionistas dos Regimes Geral e Próprio de Previdência Social | 2.736 | 86,62% | 5,8 |
| UNASPUB - União Nacional de Auxílio aos Servidores Públicos | 2.108 | 87,77% | 8,2 |
| ACOLHER - Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas | 1.971 | 87,30% | 5 |
| CAAP - Caixa de Assistência aos Aposentados e Pensionistas | 1.912 | 85,03% | 7,8 |
| CEBAP - Centro de Estudos dos Benefícios dos Aposentados e Pensionistas | 1.629 | 58,95% | 6,5 |
| UNIBAP - União Brasileira de Aposentados da Previdência | 1.429 | 64,61% | 7,5 |
| ABENPREV - Associação de Benefícios e Previdência | 1.373 | 95,88% | 6,9 |
| CBPA - Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura | 1.120 | N/D | 8,1 |
| ABSP - Associação Brasileira dos Servidores Públicos | 626 | 83,18% | Não recomendada - Sem índice |
| COBAP - Confederação Brasileira dos Aposentados, Pensionistas e Idosos | 451 | 83,40% | Não recomendada - Sem índice |
| AP BRASIL - Associação no Brasil de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social | 441 | 89,49% | 7,4 |
| AMAR BRASIL - Amar Brasil Clube de Benefícios - ABCB | 432 | 69,77% | 8 |
| CINAAP - Círculo Nacional de Assistência dos Aposentados e Pensionistas | 350 | 85,49% | 6,1 |
| RIAAM BRASIL - Rede Ibero-Americana de Associações de Idosos do Brasil | 282 | 59,27% | 6,2 |
| SINAB - Sindicato Nacional dos Aposentados do Brasil | 214 | 91,67% | 8,5 |
| SINDIAPI - UGT Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da União Geral dos Trabalhadores | 212 | 80,91% | 7,5 |
| ABRAPPS - Associação Brasileira de Aposentados e Pensionistas do Instituto Nacional de Seguridade Social (antes ANAPPS) | 196 | 73,74% | 6,3 |
| ASABASP BRASIL - Associação de Suporte Assistencial e Beneficente para Aposentados, Servidores e Pensionistas do Brasil | 162 | 89,84% | 7,7 |
| UNSBRAS - União dos Aposentados e Pensionistas do Brasil | 155 | 84,42% | Não recomendada - Sem índice |
| AAPB - Associação dos Aposentados e Pensionistas do Brasil | 87 | 90,74% | 6,1 |

| | | | |
|---|----|--------------|------------------------------|
| CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura | 60 | 72,06% | Não recomendada - Sem índice |
| SINDNAPI - FS - Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical | 26 | 2,79% | Não recomendada - Sem índice |
| SINTAPI - CUT Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos | 14 | 57,14% | Não recomendada - Sem índice |
| CONTRAF - Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil | | Sem registro | |
| FITF/CNTT/CUT - Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários | | Sem registro | |
| SINTRA API - CUT Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas e Idosos de Mogi Guaçu | | Sem registro | |

Fonte: elaborado pela equipe, conforme pesquisa no site www.reclameaqui.com.br nos períodos de fevereiro e março de 2024

65. Pela análise da tabela acima, observa-se que a maioria das reclamações se relaciona com cobranças indevidas e algumas entidades têm um volume de reclamações bem considerável, como a Ambec, Conafer, Universo e Unasp, com mais de 2.000 reclamações em um período de 3 anos. Esses números colhidos do site Reclame Aqui, em que pese ser um serviço de natureza privada, revela que essas entidades associativas têm recebido diversas reclamações dos seus associados quanto a cobranças de mensalidades.

66. Além disso, a equipe identificou aumento significativo de associados e de repasse de valores para as entidades associativas no período de 2021 a 2023, conforme tabela abaixo:

Tabela 3- Quantitativo de associados em Dez/2021, Dez/2022 e Dez/2023

| ENTIDADES | 12/2021 | 12/2022 | 12/2023 |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|
| CONTAG | 1.455.403 | 1.432.415 | 1.380.660 |
| CONAFER | 231.242 | 443.754 | 641.454 |
| AMBEC | 3 | 40.557 | 601.624 |
| ABSP | - | - | 382.381 |
| SINDNAP/FS | 237.699 | 325.603 | 366.207 |
| CBPA | - | - | 341.439 |
| AAPPS – UNIVERSO | - | 97.434 | 296.580 |
| ACOLHER | - | - | 255.717 |
| COBAP | 162.950 | 177.645 | 244.702 |
| AMAR BRASIL – ABCB | - | 53.258 | 212.625 |
| UNASPUB | - | 44.436 | 148.296 |
| UNIBAP | 53.542 | 82.357 | 99.871 |
| AP BRASIL | - | 44.121 | 80.393 |
| AAPB | 989 | 77.452 | 70.427 |
| ABENPREV | - | - | 67.012 |
| CAAP | - | 65.343 | 59.905 |
| SINAB | - | 8.110 | 57.241 |
| CINAAP | - | 8.046 | 57.196 |
| SINDIAPI/UGT | 8.937 | 48.050 | 54.763 |
| CEBAP | - | - | 49.020 |
| CONTRAF-BRASIL (FETRAF) | 40.222 | 38.767 | 38.425 |
| RIAAM | 27.493 | 25.136 | 23.746 |
| ABABASP BRASIL | - | - | 15.969 |
| ABRAPP | - | 3.650 | 5.764 |
| SINTAPI/CUT | 3.980 | 3.797 | 3.630 |

| | | | |
|----------------|------------------|------------------|------------------|
| SINTRA API/CUT | - | 1.453 | 3.500 |
| FITF/CNTT/CUT | - | 92 | 168 |
| TOTAL | 2.222.460 | 3.021.476 | 5.558.715 |

Fonte: INSS

67. Verificando a tabela acima, observa-se que o quantitativo total de associados subiu mais de 150% em dois anos, sendo que algumas associações como Ambec, ABSP, CBPA tiveram crescimentos exponenciais. A Ambec, por exemplo, tinha apenas 3 associados em Dez/2021, mas saltou para mais de 600 mil associados em Dez/2023. A CBPA, que não tinham associados em 2021 e 2022, terminou o ano de 2023 com mais de 340 mil associados; a AMAR BRASIL – ABCB, que tinha apenas 53 mil associados em 2021, saltou para mais de 210 mil em Dez/2023 e assim várias outras associações tiveram crescimento de associados bem vertiginoso no período.

68. Como consequência de aumento de associados, os repasses para essas instituições aumentaram também consideravelmente, conforme tabela abaixo:

Tabela 4 - Valores repassados para associações e sindicatos

| Sigla | 2021 | 2022 | 2023 | TOTAL (R\$ 1,00) |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|
| CONTAG | 381.901.026 | 413.596.458 | 435.220.945 | 1.230.718.429 |
| CONAFER | 54.076.632 | 93.551.558 | 202.317.093 | 349.945.284 |
| SINDNAP/FS | 41.022.182 | 88.631.738 | 149.240.232 | 278.894.153 |
| COBAP | 37.706.330 | 41.966.583 | 64.492.491 | 144.165.405 |
| AMBEC | 0 | 14.777.264 | 90.365.201 | 105.142.465 |
| UNIBAP | 3.189.828 | 38.452.410 | 55.370.085 | 97.012.323 |
| AMAR BRASIL - ABCB | 0 | 1.034.360 | 82.252.865 | 83.287.225 |
| AAPPS - UNIVERSO | | 3.932.926 | 78.304.843 | 82.237.769 |
| UNASPUB | | 9.557.279 | 60.591.519 | 70.148.798 |
| AAPB | 1.859.129 | 24.492.655 | 33.416.919 | 59.768.703 |
| ACOLHER | 0 | 0 | 57.164.753 | 57.164.753 |
| CAAP | 0 | 12.409.275 | 40.517.594 | 52.926.870 |
| RIAAM | 16.592.457 | 16.227.998 | 15.932.949 | 48.753.403 |
| CBPA | 0 | 0 | 48.035.127 | 48.035.127 |
| AP BRASIL | 0 | 4.679.042 | 34.198.483 | 38.877.525 |
| SINDIAPI/UGT | 693.474 | 11.563.452 | 22.257.456 | 34.514.383 |
| CONTRAF-BRASIL (CETRAF) | 6.496.499 | 7.126.138 | 9.062.003 | 22.684.639 |
| SINAB | 0 | 375.646 | 15.087.878 | 15.463.524 |
| ABSP | 0 | 0 | 14.638.672 | 14.638.672 |
| ABENPREV | 0 | 0 | 14.506.314 | 14.506.314 |
| CINAAP | | 346.079 | 11.920.965 | 12.267.044 |
| CEBAP | 0 | 0 | 8.151.739 | 8.151.739 |
| SINTAPI/CUT | 881.720 | 1.126.699 | 1.145.750 | 3.154.169 |
| ABABASP BRASIL | 0 | 0 | 2.667.756 | 2.667.756 |
| ABRAPPSS | 0 | 674.917 | 1.926.320 | 2.601.237 |
| SINTRA API/CUT | 108.044 | 327.989 | 652.299 | 1.088.332 |
| FITF/CNTT/CUT | 106.362 | 3.537 | 55.632 | 165.531 |
| AEGON | 59.977 | 45.033 | 0 | 105.010 |
| CONTAG2 | 16.550 | 26.931 | 60.883 | 104.365 |

| TOTAL | 544.710.211 | 784.925.968 | 1.549.554.766 | 2.879.190.945 |
|--------------|--------------------|--------------------|----------------------|----------------------|

Fonte: INSS

69. Assim sendo, observa-se que em dois anos os repasses saltaram da ordem de R\$ 544,7 milhões para mais de R\$ 1,5 bilhão (aumento de 184,7%), sendo que instituições como Ambec, Amar Brasil e AAPPS – Universo tiveram crescimento substancial em suas receitas de repasse oriundas de beneficiários do INSS.

70. Face a esses crescimentos de associados e valores repassados, a equipe questionou o INSS se existia algum tratamento ou monitoramento a respeito dessas entidades que tiveram aumento expressivo nos quantitativos de associados nos últimos anos. Por sua vez, o INSS informou que acompanha sim esses aumentos, embora não exista impedimento legal para tais crescimentos; e que suspendera parcialmente (apenas relativo ao aumento expressivo de um mês para o outro) o repasse à entidade Ambec (suspenso em 28/12/2023). Segundo o INSS, a autarquia solicitou documentação comprobatória, por amostragem, das autorizações dos segurados relativos às associações do mês em questão. Após o cumprimento dessa exigência e análise da regularidade por parte do INSS, o repasse fora liberado em 1º/2/2024; e que situação semelhante também ocorreu com a entidade ABCB (suspenção total em 3/4/2023 e liberação em 17/5/2023, após exibição de documentação e cumprimento das exigências feitas pelo INSS) (peça 58).

71. Por conseguinte, esses crescimentos expõem a necessidade de o INSS possuir controles robustos com o propósito de evitar descontos de mensalidades indevidos.

Critérios

72. Como critérios para este achado, utilizou-se a seguinte legislação:

- a) art. 115, V, VI, da Lei 8.213/1991;
- b) arts. 2º e 50, II da Lei 9.784/1999;
- c) art. 154, V, VI, §§ 1º, 1º-A, 1º-F, 7º-A e 10º do Decreto 3.048/1999; e
- d) art. 655, III, § 1º, da Instrução Normativa PRES-INSS 128/2022.

Causas

73. Identificou-se como causa, a insuficiência dos procedimentos de controle referentes aos descontos de mensalidade associativa, destacando-se:

- a) a ausência de verificação da filiação do beneficiário e de sua autorização previamente à averbação do desconto;
- b) fragilidade na ferramenta de bloqueio e desbloqueio para averbação de descontos; e
- c) ausência de avaliação periódica das reclamações referentes a descontos indevidos de mensalidade associativa.

74. Detalham-se, a seguir, cada uma das causas acima citadas.

a) Ausência de verificação da filiação do beneficiário e de sua autorização previamente à averbação do desconto

75. Instado a se manifestar sobre quais são os mecanismos de controle que garantem a idoneidade do consentimento dos aposentados aos repasses efetuados, o INSS informou, com base no art. 6º, § 2º, da Lei 10.820/2003, e no art. 154, § 10º, do Decreto 3.048/1999, não lhe caber a responsabilidade solidária ou subsidiária por possíveis práticas delitivas ou abusivas que sejam cometidas pelas acordantes, cabendo exclusivamente à instituição envolvida a eventual responsabilização administrativa, cível e penal (peça 55, p. 2-3).

76. No entanto, conforme bem ressaltado pela Defensoria Pública da União (DPU), o Tema 183 da Turma Nacional de Uniformização (TNU) do Conselho da Justiça Federal (CJF) estabelece que, nos casos de empréstimos consignados não autorizados, o INSS pode ser responsabilizado por danos

patrimoniais ou extrapatrimoniais, se demonstrada negligência, por omissão injustificada no desempenho do dever de fiscalização (peça 51, p. 3).

Tema 183 da TNU:

Questão submetida a julgamento: Decidir se INSS tem responsabilidade civil pelos danos patrimoniais ou morais decorrentes de empréstimo consignado não autorizado.

Tese firmada: I - O INSS não tem responsabilidade civil pelos danos patrimoniais ou extrapatrimoniais decorrentes de “empréstimo consignado”, concedido mediante fraude, se a instituição financeira credora é a mesma responsável pelo pagamento do benefício previdenciário, nos termos do art. 6º, da Lei n. 10.820/03; II – **O INSS pode ser civilmente responsabilizado por danos patrimoniais ou extrapatrimoniais, se demonstrada negligência, por omissão injustificada no desempenho do dever de fiscalização, se os “empréstimos consignados” forem concedidos, de forma fraudulenta, por instituições financeiras distintas daquelas responsáveis pelo pagamento dos benefícios previdenciários. A responsabilidade do INSS, nessa hipótese, é subsidiária em relação à responsabilidade civil da instituição financeira.**

(Realces apostos na transcrição)

77. Embora o tema acima se refira expressamente a empréstimos consignados, cabe observar que, apesar de os valores dos descontos de mensalidades associativas serem usualmente substancialmente inferiores aos valores de empréstimos consignados, também é esperado que haja controles suficientes para garantir a idoneidade do consentimento dos descontos de mensalidades associativas. Tais controles se mostram ainda mais importantes quando considerado que o público-alvo é composto majoritariamente por beneficiários de menor renda familiar. Logo, qualquer desconto indevido no benefício do segurado, ainda que de valor reduzido, apresenta potencial lesividade ao segurado. Por tais razões, é razoável tratar ambas as modalidades de descontos, empréstimo consignado e mensalidade associativa, com similar nível de controle.

78. No tocante à legislação, a Lei 8.213/1991 exige autorização prévia do beneficiário para proceder ao desconto consignado de mensalidades associativas, conforme se transcreve abaixo:

Art. 115 Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, **desde que autorizadas por seus filiados.**

(Realces apostos na transcrição)

79. O art. 154 do Decreto 3.048/1999, transcrito abaixo, contém previsão semelhante:

Art. 154 O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, **desde que autorizadas por seus filiados,** observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I;

(Realces apostos na transcrição)

80. O Decreto 3.048/1999 ainda impõe ao INSS a obrigação de estabelecer requisitos adicionais para a efetivação dos descontos, observados critérios de segurança das operações e de interesse dos beneficiários, conforme transcrição a seguir:

Art. 154, § 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público.

81. A despeito dessas previsões normativas, o INSS ainda não colocou em prática procedimentos suficientes para assegurar a existência de autorização do beneficiário previamente ao lançamento do desconto de mensalidade associativa, conforme se expõe a seguir.

82. Segundo o art. 655 da Instrução Normativa PRES-INSS 128/2022 (vigente à época da execução da inspeção, e revogado pela Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024), para a autorização dos descontos, as associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas devem apresentar os termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa, conforme se transcreve abaixo:

Art. 655. **Os descontos** dos valores referentes ao pagamento de mensalidades associativas nos benefícios de aposentadoria e pensão por morte previdenciários **serão autorizados, desde que:**

(...)

III - seja apresentada, pelas associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas acordantes, a seguinte documentação:

a) **termo de filiação** à associação ou entidade de aposentado e/ou pensionista devidamente assinado pelo beneficiário;

b) **termo de autorização de desconto** de mensalidade associativa em benefício previdenciário devidamente assinado pelo beneficiário, constando o número do CPF; e

c) **documento de identificação civil** oficial e válido com foto.

§ 1º Os documentos de que tratam as alíneas:

I - "a" e "b" do inciso III do caput poderão ser formalizados em meio eletrônico, desde que contemplem requisitos de segurança que permitam garantir sua integridade e não repúdio, podendo ser auditado pelo INSS, a qualquer tempo; e

II - "a" a "c" do inciso III do caput, quando formalizados em meio físico, devem ser digitalizados e disponibilizados ao INSS.

(Realces apostos na transcrição)

83. A despeito da previsão expressa de que os descontos serão autorizados desde que seja apresentada documentação, o INSS informou à equipe de inspeção que os termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa não são rotineiramente apresentados pelas entidades associativas, mas mantidos sob a custódia dessas entidades, sendo apresentados à autarquia apenas quando eventualmente demandadas (peça 50, p. 1, item 6, e reunião realizada em 27/11/2023).

84. Pelo exposto, conclui-se que a IN PRES-INSS 128/2022 não tem sido fielmente cumprida, tendo em vista que, segundo essa norma, os termos de filiação e de autorização do desconto devem ser apresentados pelas entidades associativas ao INSS, ao passo que a prática tem sido as entidades manterem esses documentos sob sua guarda, cabendo a apresentação ao INSS apenas quando forem eventualmente demandadas. Além disso, parcela relevante da documentação demandada pelo INSS às entidades associativas durante a execução da inspeção não foi por elas encaminhada corretamente, sendo que a amostra era pequena e continha poucos casos por entidade.

85. Adicionalmente, é oportuno avaliar se, ainda que os requisitos estabelecidos no art. 655 da IN PRES-INSS 128/2022 estivessem sendo integralmente atendidos, se tais controles seriam suficientes para inibir a ocorrência de descontos indevidos.

86. Quanto a isso, considera-se que a mera apresentação dos termos de filiação e de autorização de desconto pelas entidades associativas não é apta a impedir a ocorrência de lançamentos indevidos, tendo em vista que tal documentação pode ser facilmente fraudada por entidades má intencionadas, e o INSS não dispõe de recursos aptos a identificar e/ou comprovar falsificações porventura existentes nos documentos apresentados.

87. Além disso, é possível inferir que a mera exigência de documentação demandaria estrutura do INSS robusta o suficiente para proceder à conferência dessa documentação. No entanto, é de amplo conhecimento que o INSS atualmente enfrenta severa carência de pessoal e de estrutura física de modo geral. Em reunião realizada em 20/9/2023, o INSS informou que a Divisão de Consignação em Benefícios (DCBEN) é hoje composta pelo chefe da divisão e por mais dois servidores, quantitativo notadamente insuficiente para proceder, em conjunto com as demais competências da divisão, às inúmeras conferências documentais que decorreriam da aplicação literal do art. 655 da IN PRES-INSS 128/2022.

88. Em face disso, entende-se que seria mais eficaz o INSS investir no uso de recursos tecnológicos para confirmar a veracidade da filiação e da autorização do desconto de mensalidade associativa pelo beneficiário.

89. Em reunião realizada em 27/11/2023, o INSS informou que, no tocante a entidades associativas, a autarquia ainda não exige os termos de filiação e de autorização de desconto com o uso de reconhecimento biométrico. Essa fragilidade possibilita a ocorrência de descontos indevidos e

solicitados com má-fé, além de dificultar a defesa do segurado e a restituição de valores já descontados indevidamente.

90. Já quanto ao empréstimo consignado, a exigência do uso de reconhecimento biométrico consta da IN PRES/INSS 138/2022, e tal procedimento é efetuado desde 17/4/2023. Assim, todos os contratos de empréstimo consignado têm sido averbados somente por meio da autenticação biométrica do titular do benefício. Além disso, as cópias dos respectivos contratos também estão sendo disponibilizadas aos beneficiários através do aplicativo Meu INSS.

91. Evidencia-se, assim, a diferença nos controles adotados quanto ao empréstimo consignado e ao desconto de mensalidade associativa, de modo que os procedimentos de segurança referentes aos descontos de mensalidade associativa podem ser aperfeiçoados. Ainda que, mediante a recém-publicação da Instrução Normativa PRES/INSS 162/2024, a autarquia tenha avançado na formalização da previsão de procedimentos de segurança mais robustos com relação aos descontos de mensalidade associativa (prevendo o reconhecimento biométrico para averbação dos novos descontos - arts. 4º, II, e 42), é urgente a adoção de medidas para que esses novos requisitos de segurança sejam postos em prática o mais rapidamente possível.

92. Os gestores do INSS e da Dataprev informaram na reunião de encerramento da inspeção (15/4/2024) que pretendem desenvolver uma solução tecnológica, provavelmente um sistema, com o propósito de atender a necessidade de salvaguardar a documentação de filiação e autorização do segurado para desconto associativo, bem como otimizar o trabalho de coleta desses dados por parte das entidades associativas. No entanto, ainda não havia prazo definido para a efetiva implementação dessa ferramenta.

b) Fragilidade na ferramenta de bloqueio e desbloqueio para averbação de descontos

93. Para que haja a averbação dos descontos de mensalidades associativas, é necessário o desbloqueio para descontos pelos beneficiários, conforme dispõem os normativos abaixo transcritos:

Decreto 3.048/1999

Art. 154 O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e

(...)

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, **permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do caput e somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário**, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

(Realces apostos na transcrição)

94. Conforme exposto acima, com a inclusão do §§ 1º-A no art. 154 do Decreto 3.048/1999 (por meio do Decreto 10.410/2020), os benefícios previdenciários devem permanecer bloqueados para os descontos de mensalidades associativas, e os respectivos desbloqueios devem ocorrer por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário.

95. O INSS informou que todo benefício previdenciário é concedido já bloqueado para fins de desconto de mensalidade associativa desde 21/9/2021 (peça 56).

96. A autarquia apresentou o seguinte detalhamento sobre o bloqueio dos benefícios (peça 55, p. 6):

(...) Esse bloqueio permanece até que haja autorização expressa pelo titular ou representante, sendo que o benefício fica bloqueado por 90 (noventa) dias, contados a partir da Data de Despacho do Benefício - DDB, ou seja, mesmo que o beneficiário tenha interesse em autorizar o desconto associativo ou de empréstimo, ele não consegue desbloquear seu benefício antes desse prazo.

O bloqueio dos benefícios elegíveis para averbação do crédito consignado também ocorre automaticamente nas seguintes hipóteses, nos termos do art. 8º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 138, de 10 de novembro de 2022: a) pela alteração do local de pagamento que implique

Transferência do Benefício em Manutenção – TBM para outra agência da Previdência Social – APS, por comando do INSS ou da rede bancária, com possibilidade de desbloqueio após 60 (sessenta) dias; b) por solicitação do titular, representante legal ou procurador; c) quando alterado dados sensíveis via meu INSS como: meio de pagamento, dados bancários e exclusão de representante legal; ou d) quando comandada reativação do benefício.

97. Com relação a bloqueio e desbloqueio, o INSS ainda informou que (peça 55, p. 5):

Os beneficiários do INSS podem também solicitar o serviço de bloqueio ou desbloqueio tanto para fins de empréstimos como para o desconto de mensalidade associativa. Serviço esse que pode ser requerido pelos canais remotos (aplicativo do Meu INSS e Central Telefônica 135). Quando bloqueados, os benefícios ficam inacessíveis para averbações de descontos. Como são serviços distintos, o benefício pode ser bloqueado ou desbloqueado para um ou outro desconto, podendo ficar bloqueado ou desbloqueado para as duas modalidades simultaneamente. O INSS tem recomendado aos usuários que mantenham seus benefícios bloqueados, caso não possuam necessidade de contratar empréstimos ou interesse em autorizar desconto de mensalidade associativa.

98. Assim, os benefícios previdenciários são atualmente concedidos já bloqueados, não sendo possível ao segurado fazer o desbloqueio antes do prazo de noventa dias, também existindo hipóteses excepcionais que geram o bloqueio dos benefícios. Há, ainda, ferramentas que possibilitam aos segurados bloquearem ou desbloquearem os benefícios em outros momentos.

99. Esses controles, de fato, inibem a ocorrência de descontos indevidos. Contudo, é relevante ressaltar que os benefícios anteriores a 21/9/2021 se encontram, como regra, desbloqueados para descontos, cabendo ao segurado a iniciativa para proceder ao bloqueio (peça 52, p. 2-3, e peça 56). Embora o INSS tenha informado que tem adotado para esses casos medidas alternativas, como a ampla divulgação nos canais de comunicação oficiais e redes sociais sobre a possibilidade de bloqueio dos benefícios (peça 52, p. 3), entende-se que tais medidas são insuficientes para prevenir descontos indevidos.

100. A título ilustrativo, cabe mencionar que na Maciça como um todo, em 2023, 80,66% do total dos benefícios são anteriores a 21/9/21 (data da implementação do bloqueio na concessão), porém, 97,17% dos benefícios com desconto de mensalidade associativa são anteriores a essa data. Essa informação indica haver probabilidade significativamente maior de averbação desse desconto em benefícios concedidos desbloqueados.

101. Assim, cabe o aperfeiçoamento desse mecanismo de bloqueio, de modo que o bloqueio automático abarque também os benefícios antigos, o que reduziria a possibilidade de descontos indevidos nesses benefícios.

102. Adicionalmente, em reunião realizada em 2/10/2023, a Dataprev informou que, uma vez desbloqueada a função, outros descontos podem ser averbados independentemente de novos desbloqueios. E a única forma de evitar a averbação de novos descontos é através da solicitação, pelo beneficiário, de novo bloqueio da função.

103. Considera-se que tal medida contraria os §§ 1º-A do art. 154 do Decreto 3.048/1999, já que esses desbloqueios não ocorrem especificamente para cada desconto e a maior parte dos benefícios pagos pelo INSS já foi concedida desbloqueada, o que aumenta a possibilidade de averbação de descontos sem o consentimento do segurado. Isto é, não está sendo plenamente atendido o requisito de que o desbloqueio ocorra por meio de autorização específica.

104. Ainda que, mediante a recém-publicação da Instrução Normativa PRES/INSS 162/2024, em 15/3/2024, a autarquia tenha avançado ao prever, em até 180 dias após a publicação da citada IN, o bloqueio de todos os benefícios previdenciários elegíveis à consignação de mensalidade associativa, com desbloqueio somente por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, efetivada por meio de assinatura eletrônica avançada e biometria (art. 43), é urgente a adoção de medidas para que esses novos requisitos de segurança sejam postos em prática o mais rapidamente possível, tendo em vista os elevados aumentos de averbações de mensalidades associativas nos últimos meses (ver Figura 6), associados às recentes matérias na imprensa relatando a ocorrência de descontos indevidos.

105. Por fim, cabe observar que, além das mensalidades associativas, a fragilidade de controle de que trata este tópico também foi verificada com relação aos empréstimos consignados, tendo em vista que os benefícios concedidos até 1º/4/2019 se encontram desbloqueados para desconto dessa modalidade, cabendo ao beneficiário a iniciativa para o bloqueio. Além disso, o primeiro desbloqueio por parte do beneficiário permite que outros descontos de empréstimos consignados sejam averbados sem nova autorização no aplicativo Meu INSS. Desse modo, a necessidade de aperfeiçoamento da ferramenta de bloqueio e desbloqueio para averbação de descontos também se aplica aos empréstimos consignados.

c) Ausência de avaliação periódica das reclamações referentes a descontos indevidos de mensalidade associativa

106. Segundo o § 1º-F do art. 154 do Decreto 3.048/1999, o INSS é obrigado a avaliar periodicamente as reclamações de beneficiários referentes a descontos de mensalidades associativas:

Art. 154

(...)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do caput, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas.

107. Da leitura do dispositivo acima, observa-se que, a depender da quantidade e procedência das reclamações, o INSS poderá eventualmente rescindir unilateralmente os ACTs, evitando que outros segurados sejam lesados.

108. Questionado se realizou a citada avaliação periódica nos anos de 2022 e 2023, o INSS informou, por meio de sua Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios (CGPAG) não ter realizado acompanhamentos no ano de 2022, em função da extinção da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios (DANB) e da transferência de suas atribuições à Divisão de Consignação de Benefícios (DCBEN), a qual não possui quantidade suficiente de servidores para realização dessas avaliações. Acrescentou que, no ano de 2023, não foram aplicadas penalidades em decorrência de irregularidades, mas que foram autuados sete processos de acompanhamento de possíveis irregularidades em relação a determinadas entidades (peça 52, p. 4).

109. Cabe observar, ainda, que as penalidades possíveis de serem aplicadas pelo INSS em decorrência de irregularidades praticadas pelas entidades associativas, à época da execução da inspeção, estavam definidas somente no ACT (peça 52, p. 4, e peça 53, p. 8-9), o que fragilizava a efetiva aplicação dessas penalidades. No entanto, ao final da fiscalização, com a recente publicação da IN PRES/INSS 162/2024 em 15/3/2024, tais penalidades passaram a ser previstas no artigo 35 desse normativo.

110. Apesar de a publicação da IN PRES/INSS 162/2024 ter sido positiva no sentido de conferir maior previsibilidade quanto à aplicação dessas penalidades no caso de práticas ilícitas praticadas pelas entidades associativas, resta pendente que a autarquia efetivamente implemente a avaliação periódica e a eventual aplicação de penalidades, a fim de inibir práticas irregulares pelas entidades associativas.

Efeitos

111. A ocorrência de descontos indevidos de mensalidade associativa nos contracheques dos beneficiários do INSS gera dissabores aos segurados na tentativa de obter resarcimento dos valores descontados indevidamente, ou prejuízo aos beneficiários que, por não perceberem os descontos indevidos, não solicitam o resarcimento, arcando com redução em seu poder de compra (que pode ser expressiva no caso de beneficiários que recebem benefício no valor do salário-mínimo).

112. Os descontos indevidos também podem gerar responsabilidade subsidiária do INSS por danos patrimoniais ou extrapatrimoniais causados aos beneficiários, conforme entendimento firmado no Tema 183 da TNU, além de favorecer o enriquecimento ilícito por parte de entidades associativas inidôneas.

Proposta de encaminhamento para a SCN

113. Com base no exposto acima, em conjunto com o exame dos requisitos para concessão de medida cautelar (tópico 4 desta instrução) e os comentários dos gestores após o relatório preliminar (Apêndice III do relatório da inspeção), propõe-se o seguinte encaminhamento para a SCN:

a) adotar medida cautelar, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, para que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) somente averbe novos descontos de mensalidade associativa por meio de assinatura eletrônica avançada e biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024; ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991;

b) determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020 que, no prazo de 150 dias:

b.1) seja efetivamente implementada ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024, com relação aos termos de filiação e de autorização referentes a todos os descontos de mensalidade associativa vigentes até a publicação da IN PRES/INSS 162/2024, em cumprimento aos arts. 2º e 50, II, da Lei 9.784/1999, ao art. 115, V, da Lei 8.213/1991 e ao art. 154, V, do Decreto 3.048/1999;

b.2) em cumprimento aos §§ 1º, 1º-A e 7º-A do art. 154 do Decreto 3.048/1999, implementem, para todos os benefícios pagos pelo INSS, ferramenta que viabilize o bloqueio automático e o desbloqueio prévio, pessoal e específico para cada averbação de desconto, seja de empréstimo consignado, seja de mensalidade associativa;

c) determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que, no prazo de noventa dias, institua a avaliação periódica de que trata o § 1º-F do art. 154 do Decreto 3.048/1999 e, caso identifique irregularidades frequentes ou substanciais, aplique as penalidades previstas na legislação e nos acordos de cooperação técnica; e

d) **recomendar** ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que, até a efetiva implementação da ferramenta tecnológica de que trata o item “b.1”, proceda a ampla e intensa divulgação em seus canais usuais de comunicação no sentido de esclarecer aos beneficiários sobre a possível ocorrência de descontos indevidos de mensalidades associativas em seus contracheques, informando os meios disponibilizados pelo INSS para essa verificação e para o bloqueio de eventuais descontos indevidos identificados, além de informar os procedimentos a serem adotados pelos beneficiários para recuperação dos valores descontados indevidamente.

Benefícios de controle

114. Com os encaminhamentos propostos, espera-se que haja redução da ocorrência de descontos indevidos de mensalidade associativa; aumento da segurança financeira dos beneficiários do INSS; e redução das reclamações registradas quanto ao tema nas plataformas oficiais.

III.2. Resposta à questão 2

115. Empréstimos condicionados a mensalidades associativas foram consignados na folha de pagamento?

116. Para avaliar a ocorrência de venda casada na contratação simultânea de crédito consignado e filiação associativa com cobrança de mensalidade, far-se-ia necessário obter documentos que comprovassem tal venda casada ou, ainda, obter registros de que o segurado no INSS, no momento da contratação do crédito consignado, foi compelido a filiar-se a entidade associativa.

117. Contudo, tanto não se localizaram documentos que comprovassem a venda casada, como tampouco se insere no escopo da inspeção a verificação de registros de manipulação da vontade do segurado em filiar-se a entidade associativa. Reforça-se que eventual registro deste comportamento pode subsidiar outras medidas judiciais cabíveis, inclusive no âmbito penal, uma vez que pode se enquadrar no crime de estelionato, conforme prevê o art. 171 do código penal: obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento.

118. No entanto, visando avaliar se ocorre venda casada quando, na contratação de crédito consignado, o tomador filia-se a entidade associativa possibilitando redução nos custos da contratação do empréstimo, tornou-se necessária a análise da jurisprudência correlata.

Análise de jurisprudência sobre venda casada

119. Assim, útil é a definição proposta pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) sobre venda casada, que informa que a “prática denominada venda casada consiste em atrelar o fornecimento de um produto ou serviço a outro, que usualmente é vendido separado, de forma a compelir o consumidor a aceitá-los em razão de sua necessidade ou vulnerabilidade”. Tal prática é vedada pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), sobretudo em seu art. 39, inciso I.

120. Entretanto, para que se configure a venda casada, é necessário que a respectiva operação, de compra ou venda condicionada a outra, não seja benéfica para o consumidor. Caso contrário, sequer ocorreria lesão ao comprador ou contratante. Nesse mesmo sentido posicionou-se o TJDFT no Acórdão Nº 1218922, da Primeira Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal, referente a Recurso Inominado Cível 0727045-54.2019.8.07.0016 (grifo não constante no original):

Para que se configure a prática abusiva prevista no art. 39, I, do CDC, é necessário comprovar que o fornecedor condicionou a aquisição de um produto ou serviço à compra do outro, **ou que não haja efetivo benefício para o consumidor**.

121. Também nesse sentido prevê a Lei 10.820, de 17 de dezembro de 2003:

Art. 4º A concessão de empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou arrendamento mercantil será feita a critério da instituição consignatária, sendo os valores e as demais condições objeto de livre negociação entre ela e o mutuário, observadas as demais disposições desta Lei e seu regulamento.

§ 2º Poderão as entidades e centrais sindicais, sem ônus para os empregados, firmar, com instituições consignatárias, acordo que defina condições gerais e demais critérios a serem observados nas operações de empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou arrendamento mercantil que venham a ser realizadas com seus representados.

122. Percebe-se, da leitura do art. 4º da Lei 10.820/2003, que as condições de contratação de empréstimo serão de livre negociação entre a instituição financeira e o contratante. Contudo, o parágrafo 2º do mesmo artigo prevê que as entidades associativas podem firmar acordo com as instituições financeiras para definir condições e critérios diferentes para seus associados. Tais condições e critérios diferenciados para os associados, espera-se, seriam mais benéficos do que as condições e os critérios que seriam obtidos caso o associado buscasse o serviço sem o suporte da entidade associativa. Deste mecanismo se extrai a interpretação da jurisprudência supramencionada do TJDFT, de que se configura a venda casada no condicionamento de uma venda a outra quando não há benefício para o consumidor.

123. O mesmo entendimento foi adotado no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) pela Terceira Turma Recursal Cível da Comarca de São Luiz Gonzaga, referente a Recurso Inominado Nº 71009007279 (Nº CNJ: 0070368-77.2019.8.21.9000):

Nesse sentido, importa esclarecer que a relação existente entre as partes é de convênio de instituição financeira que disponibiliza ao consumidor empréstimo de crédito consignado com associação de classe de servidores públicos estaduais, oferecendo melhores condições de empréstimo caso o consumidor se associe à entidade de classe. Destarte, o contrato sob análise não configura a venda casada vedada pelo art. 39, I, do CDC, pois não condiciona o fornecimento do serviço de empréstimo ao fornecimento do serviço de associação, **tratando-se apenas de oferta de vantagens caso ocorra a associação**. [grifo não constante no original]

124. Também, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA) possui grande acervo de jurisprudência não reconhecendo a venda casada para os casos similares (grifos não constantes no original):

a) Consumidor que pode contratar empréstimos no mercado, mas que opta por se associar à ré recorrente como forma de obter taxas melhores do que as ofertadas por outras instituições financeiras, **não podendo arguir vício no negócio que celebrou justamente para se beneficiar**. (1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, referente a Recurso Inominado no processo Nº 0065205-89.2022.8.05.0001)

b) Nesse viés, não há abusividade na cobrança da taxa associativa a fim de concessão de empréstimo ao próprio associado, uma vez comprovada livre filiação do contratante, com especificação do valor da mensalidade associativa no momento da adesão, sendo demonstrado nos autos que **tal adesão ocorreu justamente para que a promovente pudesse usufruir das vantagens conferidas unicamente aos associados**. (2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, referente a Recurso Inominado no processo N° 0024287-97.2022.8.05.0080)

c) Assim, diante do acervo probatório, a conclusão é de que o Demandante optou por se filiar à associação Ré, a **fim de utilizar os serviços disponibilizados por esta**, e, do mesmo modo, realizou a contratação de empréstimos, sendo regulares as cobranças das mensalidades. (1ª Turma Recursal Cível e Criminal, referente a Recurso Inominado no processo N° 0000295-10.2022.8.05.0080)

d) Assim, a alegação de venda casada não condiz com a realizada dos fatos, já que as **condições diferenciadas obtidas no contrato de empréstimo somente foram possíveis em virtude do vínculo associativo**, em uma relação de custo-benefício que **não se mostrou excessivamente onerosa ou desleal**, sendo devida a contraprestação. Logo, nenhum obstáculo há no sentido da cobrança da taxa de associação. (4ª Turma Recursal - PROJUDI, referente a Recurso Inominado no processo N° 0032088-78.2020.8.05.0001)

125. Ainda, a despeito de o art. 5º da Constituição Federal de 1988, em seu inciso XX, prever que “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”, o TJBA, considerando que o associado buscou a filiação sindical exatamente para obter melhores taxas de empréstimo consignado, defendeu que é lícita a manutenção das mensalidades associativas enquanto perdurar o benefício obtido da taxa reduzida, conforme decisão da 4ª Turma Recursal - PROJUDI, referente a Recurso Inominado no processo 0005082-11.2022.8.05.0039 (grifo não constante no original):

Portanto, devida a cobrança da taxa de associação, **enquanto a Autora aufera o benefício de pagar o empréstimo que contraiu em condições diferenciadas obtidas pela entidade**.

126. Em síntese, constata-se que o tema se encontra suficientemente pacificado pelo Poder Judiciário, não se permitindo alegar, na ausência de evidências comprobatórias em caso concreto, a venda casada quando as contribuições de mensalidade associativa ocorrem juntamente com taxa de empréstimo consignado mais vantajosa para o contratante.

Informações da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon)

127. Outro ponto verificado pela equipe de inspeção foi o posicionamento da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) a respeito da possibilidade de descontos indevidos de empréstimos consignados e descontos associativos relacionados à ocorrência de “venda casada” de mensalidade associativa na contratação de crédito consignado, especialmente no caso do INSS, conforme Ofício 000.046/2023-TCU/AudBenefícios (peça 43). A Senacon apresentou as respostas constantes nas peças 44 a 48, que se mostram sumarizadas abaixo.

128. Quanto ao atual posicionamento e dos atuais procedimentos da Senacon para evitar a ocorrência de descontos indevidos de crédito consignado e de mensalidade associativa, especialmente no caso do INSS, a Senacon reforçou que o site consumidor.gov.br é o meio para que consumidores e empresas se comuniquem gratuitamente sem a intermediação de um representante do estado, ressaltando, contudo, que o site é monitorado pela Senacon, Procons, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas, Agências Reguladoras, entre outros órgãos.

129. Nesse sentido, a Senacon destaca que os gestores do consumidor.gov.br “são responsáveis por monitorar as demandas em âmbito coletivo, sem intervenção individual de mérito na reclamação”.

130. Em 2019, através do Acordo de Cooperação Técnica 5/2019, entre a Senacon, o INSS e a ouvidoria do Ministério da Economia, o consumidor.gov.br passou a ser recomendado aos consumidores nas demandas referentes a reclamações envolvendo empréstimo consignado. Contudo, o sistema é apenas um meio alternativo, não substituindo o serviço prestado pelos Órgãos de Defesa do Consumidor.

131. Adicionalmente, a Senacon informa que, conforme o Acordo de Cooperação Técnica nº 5/2019: cabe ao INSS monitorar e analisar periodicamente os registros realizados no consumidor.gov.br, bem como realizar a gestão dos dados e informações obtidas por meio da plataforma, para que sejam empregados como subsídios de ações voltadas para a garantia de efetividade do sistema, a melhoria da regulação e a divulgação de informações sobre o setor.

132. A Senacon informou que cabe a este órgão, dentre outras competências, (i) exercer advocacia normativa de interesse do consumidor e (iv) fiscalizar e aplicar as sanções administrativas previstas no CDC e em outras normas pertinentes à defesa do consumidor.

133. Nesse sentido, compete também à Senacon aplicar sanções administrativas previstas nas normas de defesa do consumidor, porém, apenas nos temas restritos às relações de consumo de relevante interesse geral e de âmbito nacional.

134. Destaca-se, como caso prático, que diante do cenário do aumento de reclamações sobre crédito consignado durante a pandemia do coronavírus, a Senacon encaminhou notificações a agentes do mercado acerca do aumento de reclamações de crédito consignado, por intermédio da Nota Técnica nº: 12/2021/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (SEI 15432676).

135. De acordo com a mencionada Nota Técnica nº 12 (SEI 15432676):

foram notificadas as quinze instituições financeiras mais reclamadas, duas associações representativas de instituições financeiras e uma associação representativa dos correspondentes bancários, para responderem a questionamentos acerca do tema, em especial sobre o trabalho dos correspondentes bancários, que realizam intermediação na oferta de crédito consignado. Além de mais rigor nas punições, também foram sugeridos maiores avanços no uso de tecnologias, como, por exemplo, reconhecimento facial, para assegurar o consentimento dos consumidores e evitar fraudes. As associações também se comprometeram em ampliar a divulgação de informações em suas plataformas sobre os correspondentes bancários e seus respectivos indicadores de qualidade relativos aos atendimentos dos consumidores.

136. Quanto às penalidades aplicadas, a Senacon informa que aplicou as seguintes multas, conforme a tabela abaixo:

Tabela 6 - Multas aplicadas pela Senacon às instituições financeiras

| Instituição | Valor da Multa | Nota Técnica |
|--|------------------|---|
| Banco Cetelem S.A. | R\$ 4.000.000,00 | Nº 28/2021/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ |
| Banco Itaú Consignado S.A. | R\$ 9.600.000,00 | Nº 40/2021/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ |
| Banco Pan S.A. | R\$ 8.800.000,00 | Nº 35/2021/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ |
| Banco BMG S.A. | R\$ 5.100.000,00 | Nº 48/2021/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ |
| Banco Safra S.A. | R\$ 2.400.000,00 | Nº 56/2021/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ |
| Sabemi Seguradora S.A | R\$ 1.285.992,00 | Nota Técnica 10 (SEI nº 24324069) |
| Central Nacional dos Aposentados E Pensionistas do Brasil - CENTRAPE | R\$ 141.422,58 | Nota Técnica 9 (SEI nº 24291076) |

Fonte: Senacon

137. A Senacon informou, ainda, que atualmente estão em trâmite outros procedimentos e processos administrativos sancionadores instaurados em desfavor de diversas instituições financeiras quanto a descontos em folha de consumidores pensionistas/aposentados sem que houvesse prévia manifestação de vontade para tanto.

Verificação de sítios de entidades para verificação de ofertas de vendas casadas de empréstimos e filiação às entidades

138. Com o propósito de verificar a possibilidade de oferta de empréstimos consignados casado com a filiação às entidades associativas e sindicais, a equipe de inspeção visitou páginas da internet das entidades que possuíam acordo de cooperação técnica vigente em 2023, conforme quadro abaixo:

Quadro 4 - Lista de entidades associativas e sindicais – páginas da internet

| CNPJ | Entidade | Site |
|--------------------|---------------|--------------------------------|
| 04.040.532/0001-03 | SINDNAPI - FS | sindicatodosaposentados.org.br |
| 33.683.202/0001-34 | CONTAG | ww2 contag.org.br |

| | | |
|--------------------|------------------------|---------------------------|
| 04.077.473/0001-48 | SINTAPI - CUT | sintapicut.org.br |
| 11.509.421/0001-69 | SINDIAPI - UGT | sindiapi.com.br/2021 |
| 13.416.634/0001-71 | UNIBAP | unibapprev.org |
| 06.062.946/0001-69 | AAPB | aapbrasil.org |
| 08.254.798/0001-00 | AMBEC | ambec.org/AAMBEC |
| 10.804.925/0001-49 | ABRAPP (antiga ANAPPS) | abrapps.org.br |
| 23.713.047/0001-06 | SINAB | sinab.net.br |
| 04.506.612/0001-01 | SINTRAAPI - CUT | |
| 09.100.605/0001-29 | RIAAM BRASIL | riaambrasil.org.br |
| 37.014.107/0001-07 | CINAAP | cinaap.com.br |
| 08.168.653/0001-96 | UNASPUB | unaspub.com.br |
| 08.302.024/0001-07 | UNIVERSO | associacaouniverso.org.br |
| 12.675.296/0001-20 | FITF/CNTT/CUT | fitf.org.br |
| 04.721.637/0001-28 | CAAP | caapbrasil.org |
| 14.815.352/0001-00 | CONAFER | conafer.org.br |
| 41.001.558/0001-79 | AP BRASIL | apbrasil.org |
| 08.427.212/0001-61 | CONTRAF | contrafbrasil.org.br |
| 38.062.390/0001-05 | CBPA | cbpapescabr.com |
| 39.911.488/0001-44 | AMAR BRASIL | abcbbr.org |
| 91.340.141/0001-09 | COBAP | cobap.org.br |
| 09.152.106/0001-85 | CEBAP | cebap.org.br |
| 07.699.920/0001-99 | ACOLHER | acolher-se.org.br |
| 29.992.407/0001-24 | ABENPREV | abenprev.org.br |
| 41.034.197/0001-67 | ASABASP BRASIL | asabasp.org/beneficios |
| 07.508.538/0001-50 | ABSP | abspbrasil.com |
| 00.215.187/0001-40 | UNSBRAS | unsbras.org.br |

Fonte: elaboração própria

139. De todas as entidades, não foi possível encontrar o site apenas da SINTRAAPI-CUT e, das demais, apenas três divulgavam serviço de crédito consignado: SINDNAPI – FS, UNASPUB e ABENPREV. A divulgação nesses sites ocorreu através de banner online ou em lista de benefícios dos associados, conforme figura a seguir:

Figura 1 - Oferta de empréstimos por entidades

| Entidade | Divulgação |
|-------------|--|
| SINDNAPI-FS | <p>SICOOB Coopernapi</p> <p>POUPANÇA </p> <p>BOLETO BANCÁRIO </p> <p>CARTÕES </p> <p>A Cooperativa é o banco dos aposentados</p> |
| UNASPUB | <p>Serviços</p> <p>Ao associar-se, o conveniado terá acesso aos seguintes benefícios:</p> <p> Seguro de Vida</p> <p> Auxílio Funeral</p> <p> Crédito Consignado</p> <p> Número da Sorte</p> |

| | |
|----------|---|
| ABENPREV | <p>Empréstimos e cartão mais barato.</p> <ul style="list-style-type: none">- Convênio para consultas e exames.- Checkup médico anual.- Segunda opinião médica para orientações aos associados.- Disk bula de remédio (plantão de dúvidas sobre remédio)- UTI vida (somente Brasília)- Assistência jurídica junto ao associado aposentado e pensão |
|----------|---|

Fonte: elaboração própria

MasterClin
Vantagens

140. Assim, pela avaliação realizada, não há indícios suficientes de que as entidades associativas com ACT vigente com o INSS para desconto de mensalidade associativa, em sua grande maioria, estejam divulgando ofertas de crédito consignado condicionada a contribuição mensal. De todas as entidades, apenas três ofereciam o serviço em seu site, e destas, duas ofereciam o serviço como parte um pacote de benefícios.

141. Portanto, conjugando a análise de jurisprudência, o posicionamento da Senacon sobre vendas casadas e a análise dos sites das entidades, não há evidências suficientes para se afirmar a existência de venda casada de empréstimos consignados e descontos de mensalidades associativas e sindicais.

III.3. Resposta à questão 3

142. Qual o volume de recursos financeiros descontado a título de mensalidade associativa nos casos em que esta foi consignada na folha de pagamento em data próxima à consignação de empréstimo consignado?

143. Na inspeção, a fim de conciliar a necessidade de uma amostra de casos de benefícios para análise de empréstimos consignados e entidades associativas, foi solicitado ao INSS a lista de contratos de empréstimos consignados realizados entre janeiro de 2023 e setembro de 2023, bem como a lista de descontos de entidades associativas iniciados entre janeiro de 2023 e setembro de 2023 (esse período corresponde à base de dados disponível para equipe de inspeção).

144. A partir desses dados, observou-se que nesse período foram contratados **R\$ 128.518.367.726,87** em novos empréstimos consignados, por meio de **15.605.260** contratos. Como uma pessoa pode ter mais de um empréstimo consignado, vale ressaltar que tais contratos foram firmados para descontos em 9.741.824 benefícios distintos.

145. Já no que tange às entidades associativas, observou-se que nesse período tiveram início 2.024.953 contribuições para entidades associativas, descontadas de 2.024.224 benefícios distintos. No acumulado de janeiro a setembro, contando as novas associações e as contribuições já existentes, segundo dados da Maciça, os descontos totalizaram **R\$ 851.570.673,41**. Esse valor pode estar dimensionado a menor, em função do extrato da Maciça ao qual o TCU tem acesso só conter as dez primeiras rubricas de cada benefício.

146. A fim de verificar indícios sobre quantos desses poderiam ter tido seu início relacionado – ou seja, casos em que o contrato de empréstimo consignado foi firmado junto com novo desconto associativo –, foram identificados os casos em que, em um mesmo benefício, o contrato para empréstimo consignado foi iniciado com intervalo de no máximo um mês do início de um desconto associativo. Este intervalo foi arbitrado porque o INSS não dispõe da informação caso a caso do início do vínculo associativo, mas apenas de quando foi averbado o primeiro desconto em prol da entidade associativa na folha de pagamento (Maciça), processado sempre no início do mês.

147. Sendo assim, no período dado, foram identificados **967.375** novos contratos de empréstimos consignados que foram firmados com datas próximas (menos de um mês, antes ou depois) ao início de desconto para entidades associativas. Considerando o universo de 15.605.260 contratos firmados nesse período de referência, esse valor corresponde a **6,25%** do total de contratos de empréstimos consignados, e representou **R\$ 3.364.933.875,15** em descontos consignados de janeiro a outubro de 2023. Como cada pessoa pode ter mais de um empréstimo, vale dizer que foram **522.921** benefícios

distintos com empréstimos consignados contratados próximo a novas associações (**5,37%** do total do universo de benefícios com contratos de consignação contratados no período).

148. Do ponto de vista das entidades associativas, foram **482.828** novas associações que tiveram o início do seu desconto com datas próximas (menos de um mês, antes ou depois) do início de contratos de empréstimos. Considerando o universo de 2.024.953 novas associações no período, foram **23,84%** das novas associações com datas próximas a empréstimo, correspondente a **R\$ 74.646.229,06** em descontos associativos de janeiro a outubro de 2023.

149. Vale informar que 83% das entidades associativas desse conjunto com datas próximas possuem natureza jurídica de associação privada, enquanto os 17% restantes são entidades sindicais.

150. Também é digno de nota que dessas **482.828** filiações a entidades, **239.076** descontos associativos (**49,53%**) já estão atualmente cancelados, de acordo com os dados do INSS, por motivos diversos que não foram levantados caso a caso.

151. Finalmente, a equipe observou que desses novos descontos para associações com datas próximas a novos empréstimos, **471.290** deles foram feitos sobre benefícios antigos, com data de despacho (ou seja, data que representa o início de referência para o pagamento do benefício) anteriores a 21/9/2021. Esta data é relevante porque a partir dessa data os novos benefícios já nascem bloqueados para descontos relativos a mensalidades associativas, por decorrência do Decreto 10.410 de 30 de junho de 2020 e da IN 110, de 3 de dezembro de 2020. Logo, **97,61%** dos novos descontos relativos a mensalidades associativas concomitantes (com intervalo de menos de um mês) a novos contratos de empréstimos foram feitos sem que o beneficiário tivesse condição de evitá-los, em caso de erro ou fraude.

152. A despeito dessas proximidades de datas, não se pode afirmar que são vendas casadas não permitidas legalmente.

III.4. Resposta à questão 4

153. Qual a natureza das entidades beneficiárias (associativas e/ou sindicais), quais os respectivos objetos sociais e área comprovada de atuação? Elas integram o Sistema Financeiro Nacional?

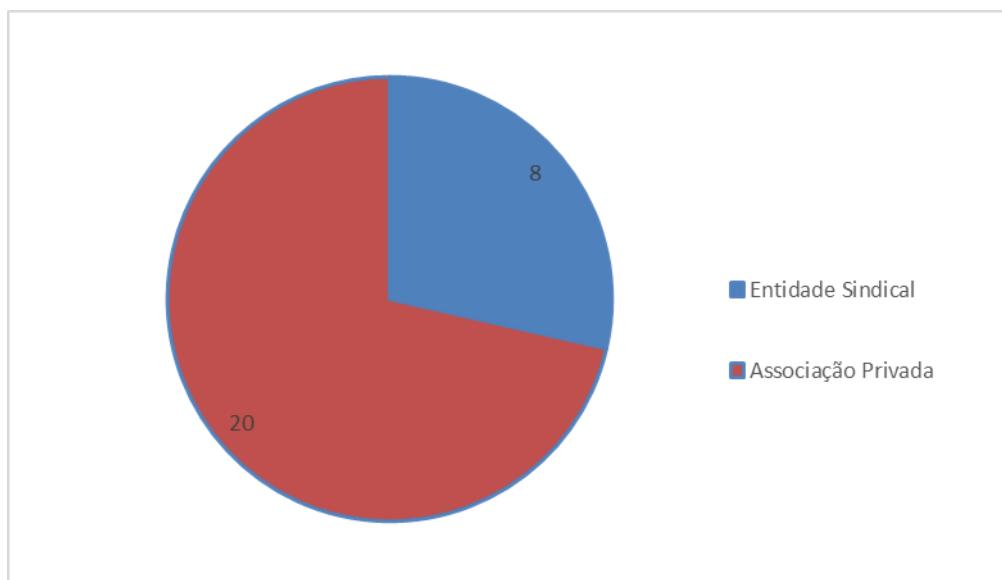
154. O INSS possuía, ao fim de 2023, 28 acordos de cooperação técnica (ACT) ativos com entidades associativas e sindicatos que possibilitavam o desconto consignado para pagamento das mensalidades por parte de beneficiários do INSS.

155. Nesse sentido, a equipe de auditoria pesquisou nas bases de dados de CNPJ armazenadas nos sistemas do TCU a respeito da situação cadastral, natureza jurídica e atividade econômica desenvolvida.

156. Em relação à situação cadastral, a equipe constatou que as 28 entidades estavam com seus respectivos CNPJs ativos à época da pesquisa (março de 2024).

157. No tocante à natureza jurídica dessas entidades, a equipe observou uma certa homogeneidade sendo 20 associações privadas e 8 entidades sindicais, conforme figura a seguir:

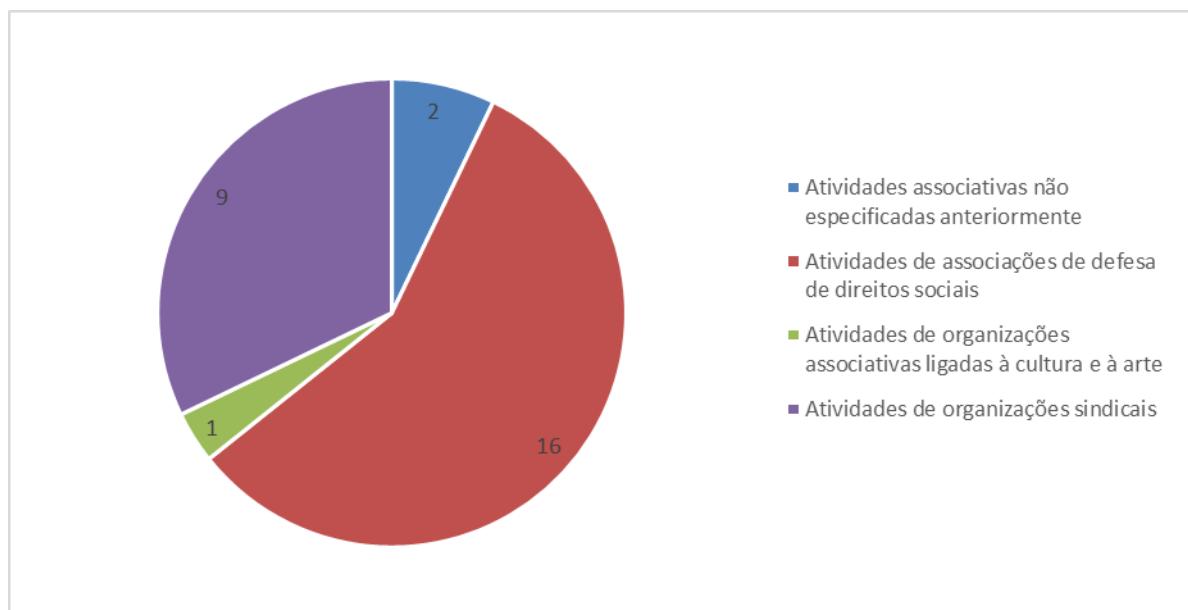
Figura 2 - Natureza jurídica das entidades



Fonte: elaboração da equipe a partir da Base CNPJ

158. Quanto à atividade econômica desenvolvida, observou-se que 16 desenvolvem atividades de associações de defesa de direitos sociais, 9 entidades desenvolvem atividades de organizações sindicais, 1 atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte, 2 atividades associativas não especificadas anteriormente, conforme figura abaixo:

Figura 3 - Atividades econômicas desenvolvidas pelas entidades



Fonte: elaboração da equipe a partir da Base CNPJ

159. A respeito do questionamento se essas entidades integram o sistema financeiro nacional, a resposta é negativa. As entidades associativas e entidades sindicais não possuem atividades relacionadas ao sistema financeiro nacional. Em pesquisa ao site do Banco Central do Brasil sobre se algumas dessas instituições eram consideradas instituições financeiras não foram encontradas menções a respeito.

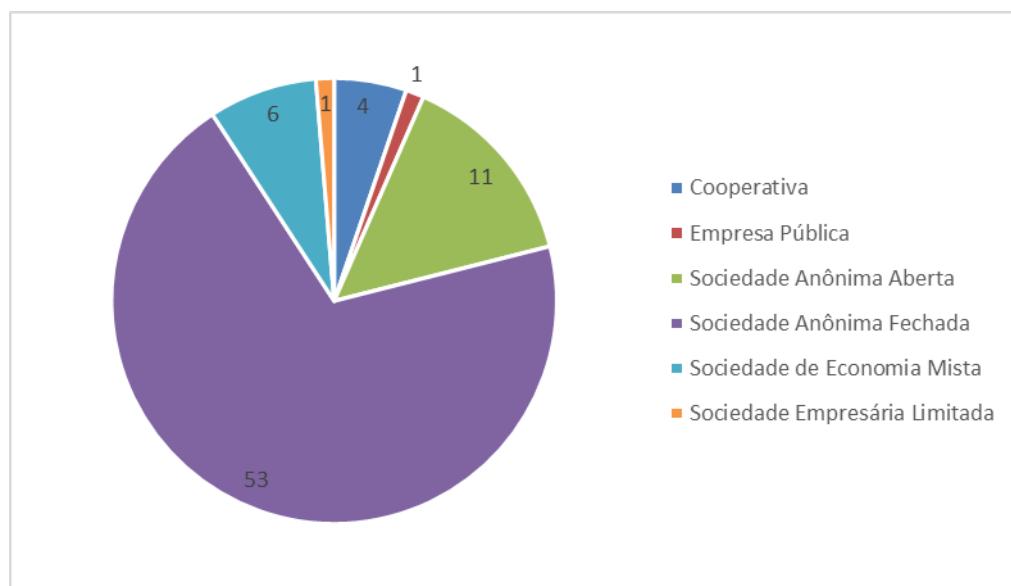
160. Além disso, não foi detectado pela equipe eventual atuação dessas entidades como correspondentes bancários de instituições financeiras. Cumpre esclarecer que os serviços oferecidos por correspondentes bancários são de responsabilidade das próprias instituições financeiras contratantes, conforme Resolução do Conselho Monetário Nacional 4.933/2021, sendo que cabe às próprias instituições

financeiras a supervisão dos seus contratados, restando ao Banco Central a fiscalização indireta dessas atividades.

161. Em relação às instituições financeiras com acordo de cooperação técnica para prestação de serviço de empréstimos consignados, o INSS até novembro de 2023 possuía acordo vigente com 76 instituições.

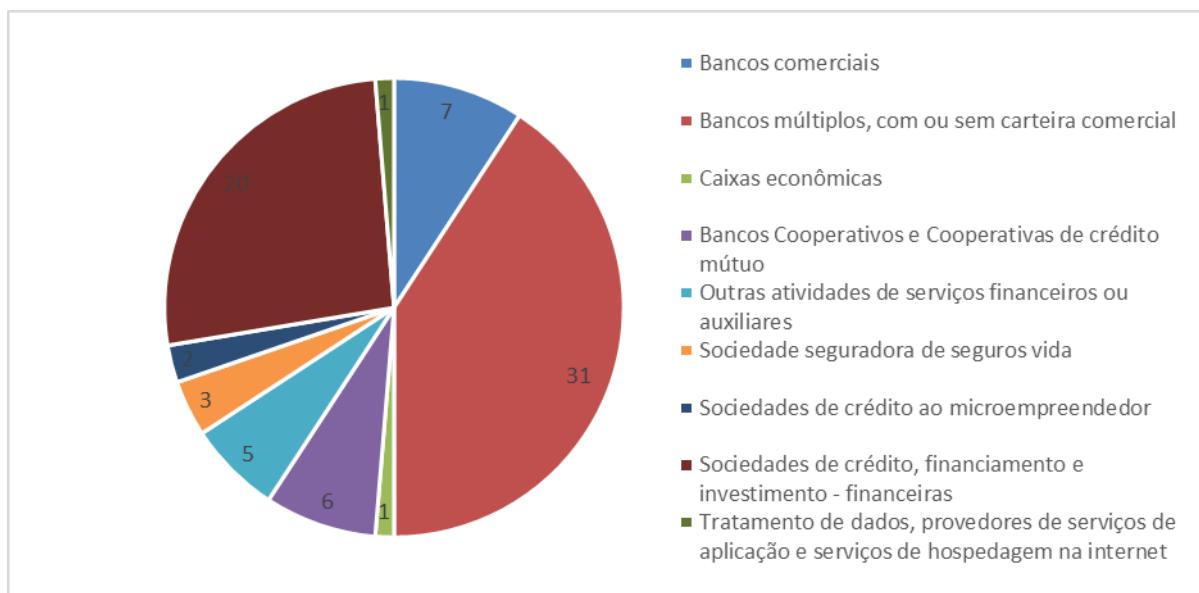
162. Nas figuras a seguir, destacam-se a composição da natureza jurídica e as principais atividades econômicas desenvolvidas pelas instituições financeiras, conforme consta na base de CNPJ:

Figura 4 - Composição das instituições financeiras por Natureza Jurídica



Fonte: elaboração da equipe a partir da Base CNPJ

Figura 5 - Composição das instituições financeiras, por atividade econômica principal



Fonte: elaboração da equipe a partir da Base CNPJ

163. Desses instituições, 72 são reguladas pelo Banco Central, 3 pela Superintendência de Seguros Privados e apenas uma instituição não consta como de natureza financeira, no caso a Nuclea (CNPJ 44.393.564/0001-07).

164. Além disso, das instituições financeiras reguladas pelo Banco Central, há uma (Banco Cetelem – CNPJ 00.558.456/0001-71) que foi incorporada pelo Banco BNP Paribas.

165. Quanto à Nuclea, foi solicitado ao gestor do INSS informações sobre sua atuação como entidade com ACT com INSS. A autarquia informou que a Nuclea não tem autorização para realização ou averbação de créditos consignados, e que, conforme o ACT firmado, a parceria permite tão somente que essa entidade faça serviço de batimento, permitindo que a Dataprev realize o controle das operações de cessão de crédito entre as instituições financeiras conveniadas com o INSS para empréstimo consignado.

IV. Reexame dos requisitos para concessão da medida cautelar pleiteada no TC 032.069/2023-5, em face dos elementos obtidos na inspeção (item 9.5 do Acórdão 241/2024-TCU-Plenário)

166. Nos autos da SCN (TC 032.069/2023-5), esta unidade técnica anteriormente entendeu não estarem presentes os pressupostos para a concessão da medida cautelar pleiteada pelo solicitante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção. Resumem-se, abaixo, os argumentos que fundamentaram esse entendimento (peça 28 do TC 032.069/2023-5, p. 9-10):

a) não restar caracterizado o pressuposto da **plausibilidade jurídica**, tendo em vista: (i) não ser possível concluir que todos os empréstimos consignados concedidos de forma atrelada ao desconto de taxas de associação sejam prejudiciais aos contratantes de empréstimos consignados (alguns associados podem optar pela contratação de empréstimo consignado associada ao pagamento de taxa de associação por considerá-la mais vantajosa em comparação com outras opções disponíveis no mercado, e alguns associados podem ter interesse legítimo nos serviços e em outras vantagens oferecidas da entidade associativa (como serviços advocatícios, acesso a descontos ofertados por estabelecimentos comerciais, de ensino, prestadores de serviços etc.); e (ii) em análise preliminar, os controles implementados pelo INSS e pela Dataprev pareceram compatíveis com as competências legais da autarquia no que tange a empréstimo consignado e ao desconto de taxas de associação; e

b) restar caracterizado o pressuposto do **perigo da demora reverso**, em função de a imediata suspensão do repasse de recursos às entidades associativas poder impedir o acesso dos associados a benefícios ofertados pelas associações, além de poder modificar as condições atualmente contratadas de empréstimo consignado, o que pode acarretar, por exemplo, o aumento nas taxas de juros em empréstimos consignados atualmente vigentes.

167. Ao apreciar a questão, este Tribunal, por intermédio do Acórdão 241/2024-TCU-Plenário, entendeu necessário que esta unidade técnica reanalisse os requisitos para a concessão da medida cautelar objeto da SCN, em face dos novos elementos obtidos na inspeção.

168. Conforme exposto no relatório da inspeção, identificou-se na inspeção que os controles do INSS para averbação de descontos, especialmente de mensalidade associativa, são insuficientes para prevenir descontos indevidos.

169. Quanto aos descontos de empréstimo consignado, o INSS atualmente exige o uso de reconhecimento biométrico nos contratos firmados, o que apresenta potencial para redução de descontos indevidos. O INSS também passou a disponibilizar os respectivos contratos no aplicativo Meu INSS, aumentando a possibilidade de controle e defesa por parte dos segurados.

170. Com relação aos descontos de mensalidade associativa, os controles são mais frágeis, uma vez que o INSS não verifica a filiação do beneficiário e sua autorização previamente à averbação dos descontos, o que tem ocasionado descontos indevidos. Embora o INSS tenha recentemente normatizado a exigência de reconhecimento biométrico para a averbação de novos descontos, esse requisito ainda não foi posto em prática, de modo que, até a efetiva implementação dessa ferramenta, torna-se necessário que o INSS obtenha os termos de filiação e de autorização de desconto de mensalidade associativa para todos os descontos vigentes. Adicionalmente, impera a necessidade de o INSS iniciar a avaliação periódica prevista no § 1º-F, do art. 154 do Decreto 3.048/1999 e, caso identifique irregularidades frequentes ou substanciais, aplique as penalidades previstas em legislação.

171. Por fim, os benefícios do INSS são concedidos inicialmente bloqueados para os descontos de empréstimo consignado (desde 1º/4/2019) e de mensalidade associativa (desde 21/9/2021), necessitando de ação prévia do segurado para o desbloqueio desses descontos. Contudo, os benefícios anteriores às citadas datas permanecem, como regra, desbloqueados para descontos, cabendo ao segurado a iniciativa

para proceder ao bloqueio. Além disso, uma vez desbloqueado determinado benefício, outros descontos podem ser averbados sem nova ação do segurado, o que representa risco adicional de desconto indevido.

172. Em face desses novos elementos obtidos na inspeção, examina-se, a seguir, a existência ou não dos pressupostos necessários para a concessão de medida cautelar, quais sejam: a presença da fumaça do bom direito e do perigo na demora. Além disso, o perigo na demora reverso também será considerado na análise.

173. Quanto ao pressuposto da **fumaça do bom direito**, considera-se que está caracterizado com relação aos descontos de mensalidade associativa, tendo em vista que a inspeção identificou a existência de controles frágeis o suficiente para ensejar a averbação de descontos indevidos em larga escala. Já com relação aos empréstimos consignados, entende-se que esse pressuposto não está caracterizado, em razão de os controles com relação a essa modalidade de desconto consignado estarem mais consolidados.

174. Com relação ao pressuposto do **perigo na demora**, considera-se o pressuposto também presente quanto aos descontos de mensalidade associativa, em razão da possibilidade da averbação imediata de descontos indevidos em larga escala, dadas as vulnerabilidades identificadas nos controles dessa modalidade de desconto consignado. Com relação aos empréstimos consignados, entende-se que esse perigo iminente está ausente, diante da maior robustez dos controles.

175. O gráfico abaixo bem ilustra o perigo na demora, ao expor o comportamento, mês a mês, das rubricas de descontos de associações privadas agrupadas, em relação ao número de benefícios:

Figura 6 - Comportamento, mês a mês, das rubricas de descontos de associações privadas agrupadas, em relação ao número de benefícios (com linha de tendência exponencial e média móvel)



Fonte: elaboração da equipe com informações da base de dados Maciça

176. Já no tocante ao pressuposto do **perigo na demora reverso**, entende-se necessário aqui detalhar o exame somente em relação aos descontos de mensalidade associativa, tendo em vista que, para os empréstimos consignados, estão ausentes os necessários pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo na demora para concessão de medida cautelar.

177. Quanto aos descontos de mensalidade associativa, considera-se que o exame do perigo na demora reverso depende dos termos em que a referida medida cautelar for eventualmente concedida. Em face disso, foi examinada a presença ou não do citado pressuposto em duas hipóteses distintas de medida cautelar, mencionadas a seguir:

- determinação para suspensão do repasse de recursos às entidades associativas; e
- determinação para exigência, pelo INSS, de assinatura eletrônica avançada e biometria nos termos de filiação e de autorização de desconto; ou apresentação da devida documentação

comprobatória para novas contratações ou filiações mediante desconto consignado, nos termos da legislação.

178. Quanto à possível determinação para suspensão do repasse de recursos às entidades associativas, considera-se que o perigo na demora reverso está caracterizado em função de os beneficiários poderem ter acesso impedido aos benefícios e vantagens oferecidos pelas entidades associativas. Além disso, as entidades associativas idôneas deixariam de receber os recursos de mensalidades em função da quebra das regras dos ACTs por entidades inidôneas.

179. Com relação à possível determinação para exigência, pelo INSS, da devida documentação comprobatória para novas averbações de desconto, embora se entenda ausente o perigo na demora reverso para os beneficiários interessados em novo desconto de mensalidade associativa e para as entidades associativas idôneas (pois todos esses teriam interesse legítimo em apresentar a documentação comprobatória necessária), o INSS alertou quanto à alta probabilidade de prejuízo às atividades regulares da autarquia em função da necessidade de deslocar quantidade significativa de servidores para análise manual da documentação.

180. Diante do exposto, consideram-se presentes os pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo na demora, e ausente o pressuposto do perigo na demora reverso, na hipótese de concessão de medida cautelar determinando ao INSS que, somente averbe novos descontos de mensalidade associativa por meio de assinatura eletrônica avançada e biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024; ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991.

181. Resume-se, no quadro abaixo, a avaliação quanto à existência ou não dos pressupostos para concessão de medida cautelar.

Quadro 5 - Resumo da avaliação dos pressupostos para concessão de medida cautelar

| Pressuposto avaliado | Empréstimos consignados | Descontos consignados de mensalidade associativa |
|---|---|---|
| Fumaça do bom direito | Não (controles mais consolidados inibem a ocorrência de descontos indevidos) | Sim (insuficiência dos controles pode ensejar a ocorrência de descontos indevidos em larga escala) |
| Perigo na demora | Não (a existência de controles mais consolidados dificulta a <u>imediata</u> averbação de descontos indevidos) | Sim (as fragilidades dos controles possibilitam a <u>imediata</u> averbação de descontos indevidos em larga escala) |
| Perigo na demora reverso (na hipótese de determinação para suspensão do repasse de recursos às instituições financeiras e entidades associativas) | Não examinado | Sim (beneficiários poderiam ter acesso impedido aos benefícios e vantagens oferecidos pelas entidades associativas, e as entidades idôneas deixariam de receber os recursos de mensalidades em função da quebra das regras dos ACTs por entidades inidôneas) |
| Perigo na demora reverso (na hipótese de determinação para exigência, pelo INSS, de assinatura eletrônica avançada e biometria nos termos de filiação e de autorização de desconto; ou apresentação da devida documentação comprobatória para novas contratações ou | Não examinado | Não (o segurado não seria privado de direito, desde que haja o estrito cumprimento do rito legal) |

| | | |
|---|---|--|
| filiações mediante desconto consignado, nos termos da legislação) | | |
| Suficiência dos requisitos para concessão de medida cautelar | Não (ausência dos pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo na demora) | Sim, na hipótese de que o INSS somente averbe novos descontos de mensalidade associativa por meio de assinatura eletrônica avançada e biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024; ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991 |

V. Conclusão da inspeção

182. Como resposta à questão 1 da inspeção, identificou-se a existência de descontos de mensalidade associativa não autorizados, cujas principais causas são a ausência de verificação da filiação do beneficiário e de sua autorização previamente à averbação dos descontos; a fragilidade na ferramenta de bloqueio e desbloqueio para a averbação de descontos; e a falta de avaliação periódica das reclamações referentes a descontos indevidos.

183. No que tange aos descontos de crédito consignado, o INSS recentemente iniciou a cobrança dos contratos firmados, com uso de reconhecimento biométrico, o que apresenta potencial para redução de descontos indevidos. Também, o INSS passou a disponibilizar os respectivos contratos no aplicativo Meu INSS, atendendo o requisito legal de consignação mediante autorização prévia e aumentando a possibilidade de defesa dos segurados. Contudo, ainda assim, as reclamações registradas no site consumidor.gov.br, meio oficial de reclamação quanto a este tema, continuaram elevados.

184. Quanto aos descontos de mensalidade associativa, os controles são insuficientes, uma vez que o INSS ainda não recepciona os termos de filiação e os termos de autorização de desconto de mensalidade associativa, conforme a própria Instrução Normativa 128/2022 do INSS. Assim, impera a necessidade de iniciar a avaliação periódica conforme previsto no § 1º-F do art. 154 do Decreto 3048/1999 e, caso identifique irregularidades frequentes ou substanciais, aplique as penalidades previstas em legislação.

185. Por fim, os descontos de crédito consignado e de mensalidade associativa são inicialmente bloqueados (benefícios concedidos antes de 1º/4/2019 e antes de 21/9/2021 são em regra desbloqueados para empréstimos consignados e descontos associativos, respectivamente; sendo apenas bloqueados, caso haja solicitação do segurado), necessitando de ação prévia do segurado para o desbloqueio desses descontos. Contudo, uma vez desbloqueado, outros descontos podem ser averbados sem nova ação do segurado, o que representa um risco adicional de desconto indevido. Desse modo, propõe-se determinação para implementação de ferramenta que viabilize o bloqueio automático e o desbloqueio prévio, pessoal e específico para cada averbação de desconto, seja de empréstimo consignado, seja de mensalidade associativa.

186. Em relação à questão 2, não foi identificada a existência de venda casada de empréstimos consignados com descontos de associações. A própria jurisprudência revela que o tema se encontra suficientemente pacificado pelo Poder Judiciário, não se permitindo alegar a venda casada quando as contribuições de mensalidade associativa ocorrem juntamente com taxa de empréstimo consignado mais vantajosa para o contratante.

187. A respeito da questão 3, foram identificados, no período de janeiro a setembro de 2023 **967.375** novos contratos de empréstimos consignados que foram firmados com datas próximas (menos de um mês, antes ou depois) ao início de desconto para entidades associativas. Considerando o universo de **15.605.260** contratos firmados nesse período de referência, esse valor corresponde a **6,25%** do total de contratos de empréstimos consignados, e representou **R\$ 3.364.933.875,15** em descontos consignados de janeiro a outubro de 2023. Do ponto de vista das entidades associativas, foram **482.828** novas

associações que tiveram o início do seu desconto com datas próximas (menos de um mês, antes ou depois) do início de contratos de empréstimos. Considerando o universo de 2.024.953 novas associações no período, foram **23,84%** das novas associações com datas próximas a empréstimo, correspondente a **R\$ 74.646.229,06** em descontos associativos de janeiro a outubro de 2023. Entretanto, a despeito dessas proximidades de datas, não se pode afirmar que são vendas casadas não permitidas legalmente.

188. Quanto à questão 4, O INSS possuía, ao fim de 2023, 28 acordos de cooperação técnica (ACT) ativos com entidades associativas e sindicatos que possibilitavam o desconto consignado para pagamento das mensalidades por parte de beneficiários do INSS, e essas entidades não são pertencentes ao sistema financeiro nacional.

189. Em relação às instituições financeiras com acordo de cooperação técnica para prestação de serviço de empréstimos consignados, o INSS até novembro de 2023 possuía acordo vigente com 76 instituições.

190. Portanto, conclui-se que há situações relevantes de ineficiência e desconformidade nos descontos de crédito consignado e de mensalidade associativa, para as quais foram propostas determinações, bem como medida cautelar a fim de evitar danos aos beneficiários do INSS.

191. Como benefícios de controle da fiscalização destacam-se: redução da quantidade de descontos indevidos de crédito consignado e de mensalidade associativa; e redução das reclamações registradas quanto ao tema nas plataformas oficiais.

PROCESSOS CONEXOS

| NÚMERO DO TC | DESCRIÇÃO SUMÁRIA | ESTADO ATUAL |
|----------------|---|--|
| 011.339/2022-5 | Representação acerca de possível fraude na contratação de empréstimo consignado. Não conhecimento e arquivamento. | Encerrado após a prolação do Acórdão 476/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes. |
| 037.762/2023-0 | Inspeção na consignação de empréstimos e mensalidades associativas em benefícios do INSS | Aberto |

CONCLUSÃO

192. Adota-se, para esta SCN, a conclusão do relatório da inspeção efetuada no TC 037.762/2023-0 (e exposta no tópico V desta instrução). E, à proposta de encaminhamento desta instrução, incorporam-se os encaminhamentos propostos pela equipe da inspeção (ver item 113 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

193. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 174/2023/CFFC-P, de 16/8/2023, pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Deputada Bia Kicis, com base no Requerimento 285/2023-CFFC, de autoria do Deputado Gustinho Ribeiro, propondo:

- a) informar à Exma. Sra. Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Deputada Bia Kicis, que, como resultado da inspeção realizada em atendimento a esta SCN (Fiscalis 214/2023), foram obtidos os esclarecimentos expostos nesta instrução, tendo a citada fiscalização resultado nos encaminhamentos constantes desta proposta;
- b) adotar medida cautelar, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, para que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) somente averbe novos descontos de mensalidade associativa por meio de assinatura eletrônica avançada e biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024; ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991;
- c) determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020 que, no prazo de 150 dias:

- c.1) seja efetivamente implementada ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024, com relação aos termos de filiação e de autorização referentes a todos os descontos de mensalidade associativa vigentes até a publicação da IN PRES/INSS 162/2024, em cumprimento aos arts. 2º e 50, II, da Lei 9.784/1999, ao art. 115, V, da Lei 8.213/1991 e ao art. 154, V, do Decreto 3.048/1999;
- c.2) em cumprimento aos §§ 1º, 1º-A e 7º-A do art. 154 do Decreto 3.048/1999, implementem, para todos os benefícios pagos pelo INSS, ferramenta que viabilize o bloqueio automático e o desbloqueio prévio, pessoal e específico para cada averbação de desconto, seja de empréstimo consignado, seja de mensalidade associativa;
- d) determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que, no prazo de noventa dias, institua a avaliação periódica de que trata o § 1º-F do art. 154 do Decreto 3.048/1999 e, caso identifique irregularidades frequentes ou substanciais, aplique as penalidades previstas na legislação e nos acordos de cooperação técnica;
- e) **recomendar** ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que, até a efetiva implementação da ferramenta tecnológica de que trata o item “c.1”, proceda a ampla e intensa divulgação em seus canais usuais de comunicação no sentido de esclarecer aos beneficiários sobre a possível ocorrência de descontos indevidos de mensalidades associativas em seus contracheques, informando os meios disponibilizados pelo INSS para essa verificação e para o bloqueio de eventuais descontos indevidos identificados, além de informar os procedimentos a serem adotados pelos beneficiários para recuperação dos valores descontados indevidamente;
- f) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Deputado Gustinho Ribeiro, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU;
- g) encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (em atenção ao Ofício 174/2023/CFFC-P), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), cópia da presente instrução e do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal, dando conhecimento de que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo relatório e voto, poderão ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;
- h) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de autorizar o monitoramento das determinações e recomendações que vierem a ser exaradas no acórdão que apreciar a presente instrução;
- e
- i) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução - TCU 215/2008.

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), com pedido de medida cautelar, encaminhada pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Deputada Bia Kicis, por meio do Ofício 174/2023/CFFC-P, de 16/8/2023, que enviou o Requerimento 285/2023-CFFC, de autoria do Deputado Gustinho Ribeiro, o qual solicita “apuração de irregularidade no âmbito do INSS, entidades sindicais, associativas e instituições bancárias, com descontos indevidos nos proventos de aposentadoria de milhões de aposentados” (peças 3-4).

2. Nesta etapa processual, avalia-se a proposta de mérito da unidade instrutiva, a qual, em essência, foi calcada nas conclusões obtidas na inspeção objeto do TC 037.762/2023-0.

3. Aquela inspeção decorreu de despacho de minha autoria em 16/10/2023 e teve como objeto verificar: a) se os descontos consignados na folha de pagamento relativos a empréstimo e mensalidade associativa foram devidamente autorizados pelos titulares dos benefícios; e b) se empréstimos condicionados a mensalidades associativas foram consignados na folha de pagamento e, em caso positivo, analisar a regularidade dessa situação.

4. Sendo assim, aquele despacho (peça 11) decidiu:

14.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, com fundamento nos arts. 1º, II, e 38, I, da Lei 8.443/1992, uma vez que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 232, III, do Regimento Interno e 4º, I, da Resolução-TCU 215/2008;

14.2. postergar a análise do requerimento da cautelar, tendo em vista a necessidade do contraditório do INSS, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno;

14.3. determinar a oitiva no prazo improrrogável de 15 dias para que o INSS confirme quais as entidades associativas, sindicais e instituições financeiras são detentoras de repasses, quais os respectivos valores nos últimos 24 meses, bem como quais são os mecanismos de controle que garantem a idoneidade do consentimento dos aposentados aos repasses efetuados, ressaltando que embora apenas a medida cautelar tenha o condão de suspender os descontos, os gestores submetidos a esta auditoria serão responsáveis por quaisquer repasses efetuados, a partir da ciência desse despacho até a ulterior apreciação da medida cautelar em análise.

14.4. autorizar desde já, com fundamento nos arts. 1º, II, e 38, I, da Lei 8.443/1992, a realização de inspeção no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), com o seguinte escopo:

a) verificar se os descontos consignados na folha de pagamento relativos a empréstimo e contribuição sindical foram devidamente autorizados pelos titulares dos benefícios;

b) verificar se empréstimos condicionados a contribuições sindicais foram consignados na folha de pagamento e, em caso positivo, analisar a regularidade dessa situação;

c) identificar o volume de recursos financeiros descontado a título de contribuição sindical nos casos em que esta foi consignada na folha de pagamento em data próxima à consignação de empréstimo.

d) verificar a natureza das entidades beneficiárias (associativas e/ou sindicais), quais os respectivos objetos sociais e área comprovada de atuação, bem como se estas e as demais integram o Sistema Financeiro Nacional.

5. Cabe salientar que, apenas no exercício 2023, escopo da inspeção, o volume de recursos fiscalizados alcançou a cifra de R\$ 91,05 bilhões, relativo aos descontos de empréstimos consignados e mensalidades associativas constantes da folha de benefícios do INSS.

6. Os itens orientadores da inspeção dispostos no despacho à peça 11 deram origem às questões de auditoria.

7. Foi identificado que nem todos os descontos consignados na folha de pagamento relativos a empréstimo e mensalidade associativa foram devidamente autorizados pelos titulares dos benefícios, o que constitui graves indícios de fraudes.

8. Há um preocupante descontrole nesses processos, pois o INSS ainda não recepciona os termos de filiação e os termos de autorização de desconto de mensalidade associativa.

9. Ressalto, neste ponto, que foi verificado o flagrante descumprimento do art. 655, III, § 1º, da Instrução Normativa PRES-INSS 128/2022 (vigente à época da execução da inspeção, e revogado pela Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024), o qual previa a apresentação de termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa para a autorização dos descontos pelas associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas.

10. Mesmo com a expressa previsão normativa, os gestores do INSS ignoram os normativos, pois o procedimento adotado pela autarquia prevê a possibilidade da implantação do desconto mediante a simples apresentação mensal, à Dataprev, de uma lista de segurados e valores a serem consignados, devendo a informação comprobatória ser apresentada apenas em caso de solicitação do órgão.

11. A fragilidade desta sistemática é evidente e tem causado prejuízos aos segurados, o que foi comprovado pela unidade instrutiva que concluiu que, dez dos 28 casos em que foi solicitada a documentação comprobatória não atendem às exigências de documentação prevista no art. 655 da IN PRES/INSS 128/2002, o que corresponde a 35,7% dos casos.

12. Comprova ainda a irregularidade, bem como o fato de que ela tem se tornado mais comum, a constatação de que nos anos de 2021, 2022 e 2023, a Ouvidoria do INSS recebeu o total de 762 manifestações referentes a descontos de mensalidade associativa, sendo 93 manifestações em 2021, 88 manifestações em 2022, e 581 manifestações em 2023 (peça 54, p. 1-2).

13. O elevado número de reclamações registrada no site *Reclame Aqui* relativas a descontos indevidos por entidades associativas corrobora essa constatação. Os dados obtidos pela equipe de fiscalização indicam uma avaliação pouco satisfatória do serviço prestado por essas entidades, bem como que a maior parte das reclamações se deve justamente a descontos indevidos e não autorizados realizados pelas entidades.

14. Registro que foram quase 30.000 reclamações registradas no período para as entidades associativas conveniadas com o INSS, com negativo destaque para a Ambec, Conafer, Universo e Unaspub, com mais de 2.000 reclamações cada, conforme cotejado pela equipe de fiscalização na tabela abaixo referente ao período de fevereiro/2021 e fevereiro/2024:

| Entidade | Quantidade de Reclamações | % de Reclamações relacionadas às cobranças indevidas | Nota (0-10) ou Reputação |
|---|---------------------------|--|--------------------------|
| AMBEC - Associação de Aposentados Mutualista para Benefícios Coletivos | 7.568 | 81,7% | 7,1 |
| CONAFER - Confederação Nacional dos Agricultores Familiares Rurais e Empreendedores familiares Rurais do Brasil | 3.726 | 67,9% | 6,4 |
| UNIVERSO - Associação dos Aposentados Pensionistas dos Regimes Geral e Próprio de Previdência Social | 2.736 | 86,62% | 5,8 |
| UNASPUB - União Nacional de Auxílio aos Servidores Públicos | 2.108 | 87,77% | 8,2 |
| ACOLHER - Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas | 1.971 | 87,30% | 5 |
| CAAP - Caixa de Assistência aos Aposentados e Pensionistas | 1.912 | 85,03% | 7,8 |
| CEBAP - Centro de Estudos dos Benefícios dos Aposentados e Pensionistas | 1.629 | 58,95% | 6,5 |
| UNIBAP - União Brasileira de Aposentados da Previdência | 1.429 | 64,61% | 7,5 |

| | | | |
|---|-------|--------------|------------------------------|
| ABENPREV - Associação de Benefícios e Previdência | 1.373 | 95,88% | 6,9 |
| CBPA - Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura | 1.120 | N/D | 8,1 |
| ABSP - Associação Brasileira dos Servidores Públicos | 626 | 83,18% | Não recomendada - Sem índice |
| COBAP - Confederação Brasileira dos Aposentados, Pensionistas e Idosos | 451 | 83,40% | Não recomendada - Sem índice |
| AP BRASIL - Associação no Brasil de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social | 441 | 89,49% | 7,4 |
| AMAR BRASIL - Amar Brasil Clube de Benefícios - ABCB | 432 | 69,77% | 8 |
| CINAAP - Círculo Nacional de Assistência dos Aposentados e Pensionistas | 350 | 85,49% | 6,1 |
| RIAAM BRASIL - Rede Ibero-Americana de Associações de Idosos do Brasil | 282 | 59,27% | 6,2 |
| SINAB - Sindicato Nacional dos Aposentados do Brasil | 214 | 91,67% | 8,5 |
| SINDIAPI - UGT Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da União Geral dos Trabalhadores | 212 | 80,91% | 7,5 |
| ABRAPP - Associação Brasileira de Aposentados e Pensionistas do Instituto Nacional de Seguridade Social (antes ANAPPS) | 196 | 73,74% | 6,3 |
| ASABASP BRASIL - Associação de Suporte Assistencial e Beneficente para Aposentados, Servidores e Pensionistas do Brasil | 162 | 89,84% | 7,7 |
| UNSBRAS - União dos Aposentados e Pensionistas do Brasil | 155 | 84,42% | Não recomendada - Sem índice |
| AAPB - Associação dos Aposentados e Pensionistas do Brasil | 87 | 90,74% | 6,1 |
| CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura | 60 | 72,06% | Não recomendada - Sem índice |
| SINDNAPI - FS - Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical | 26 | 2,79% | Não recomendada - Sem índice |
| SINTAPI - CUT Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos | 14 | 57,14% | Não recomendada - Sem índice |
| CONTRAF - Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil | | Sem registro | |
| FITF/CNTT/CUT - Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários | | Sem registro | |
| SINTRAAP - CUT Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas e Idosos de Mogi Guaçu | | Sem registro | |

15. Ademais, foi demonstrado o avanço vertiginoso na quantidade de filiados/associados a essas entidades. O quantitativo total de associados subiu mais de 150% em dois anos, passando de 2.222.460 para 5.558.715 entre dezembro de 2021 e dezembro de 2023. Algumas associações como Ambec, ABSP, CBPA tiveram crescimentos exponenciais. A Ambec, por exemplo, tinha apenas 3 associados em Dez/2021, mas saltou para mais de 600 mil associados em Dez/2023. A CBPA, que não tinham associados em 2021 e 2022, terminou o ano de 2023 com mais de 340 mil associados; a AMAR BRASIL – ABCB, que tinha apenas 53 mil associados em 2021, saltou para mais de 210 mil em Dez/2023 e assim várias outras associações tiveram acentuado crescimento de associados no período.

16. Esse rápido crescimento, ocasionou o vigoroso aumento no montante repassado, conforme a tabela abaixo coletada junto ao INSS:

| 17. Sigla | 2021 | 2022 | 2023 | TOTAL (R\$ 1,00) |
|------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| CONTAG | 381.901.026 | 413.596.458 | 435.220.945 | 1.230.718.429 |
| CONAFER | 54.076.632 | 93.551.558 | 202.317.093 | 349.945.284 |
| SINDNAP/FS | 41.022.182 | 88.631.738 | 149.240.232 | 278.894.153 |
| COBAP | 37.706.330 | 41.966.583 | 64.492.491 | 144.165.405 |

| | | | | |
|-------------------------|--------------------|--------------------|----------------------|----------------------|
| AMBEC | 0 | 14.777.264 | 90.365.201 | 105.142.465 |
| UNIBAP | 3.189.828 | 38.452.410 | 55.370.085 | 97.012.323 |
| AMAR BRASIL - ABCB | 0 | 1.034.360 | 82.252.865 | 83.287.225 |
| AAPPS - UNIVERSO | | 3.932.926 | 78.304.843 | 82.237.769 |
| UNASPUB | | 9.557.279 | 60.591.519 | 70.148.798 |
| AAPB | 1.859.129 | 24.492.655 | 33.416.919 | 59.768.703 |
| ACOLHER | 0 | 0 | 57.164.753 | 57.164.753 |
| CAAP | 0 | 12.409.275 | 40.517.594 | 52.926.870 |
| RIAAM | 16.592.457 | 16.227.998 | 15.932.949 | 48.753.403 |
| CBPA | 0 | 0 | 48.035.127 | 48.035.127 |
| AP BRASIL | 0 | 4.679.042 | 34.198.483 | 38.877.525 |
| SINDIAPI/UGT | 693.474 | 11.563.452 | 22.257.456 | 34.514.383 |
| CONTRAF-BRASIL (CETRAF) | 6.496.499 | 7.126.138 | 9.062.003 | 22.684.639 |
| SINAB | 0 | 375.646 | 15.087.878 | 15.463.524 |
| ABSP | 0 | 0 | 14.638.672 | 14.638.672 |
| ABENPREV | 0 | 0 | 14.506.314 | 14.506.314 |
| CINAAP | | 346.079 | 11.920.965 | 12.267.044 |
| CEBAP | 0 | 0 | 8.151.739 | 8.151.739 |
| SINTAPI/CUT | 881.720 | 1.126.699 | 1.145.750 | 3.154.169 |
| ABABASP BRASIL | 0 | 0 | 2.667.756 | 2.667.756 |
| ABRAPPSS | 0 | 674.917 | 1.926.320 | 2.601.237 |
| SINTRA API/CUT | 108.044 | 327.989 | 652.299 | 1.088.332 |
| FITF/CNTT/CUT | 106.362 | 3.537 | 55.632 | 165.531 |
| AEGON | 59.977 | 45.033 | 0 | 105.010 |
| CONTAG2 | 16.550 | 26.931 | 60.883 | 104.365 |
| TOTAL | 544.710.211 | 784.925.968 | 1.549.554.766 | 2.879.190.945 |

Fonte: INSS

18. Passou-se então, em dois anos, de repasses da ordem de R\$ 544,7 milhões para mais de R\$ 1,5 bilhão (aumento de 184,7%), sendo que instituições como Ambec, Amar Brasil e AAPPS – Universo tiveram crescimento substancial em suas receitas de repasse oriundas de beneficiários do INSS.

19. Questionado pelo fato, o INSS informou que em duas ocasiões (para a Ambec e a ABCB) chegou a suspender os repasses diante do aumento expressivo, os quais foram liberados após a comprovação (amostral) de que havia autorização dos segurados relativos aos meses em questão.

20. Apesar de nestes casos ter havido a comprovação pelas entidades, no âmbito desta fiscalização verificou-se 37,5% de inconsistências na amostra selecionada.

21. Como causa dos descontos não autorizados de mensalidade associativa foram identificadas: (i) a ausência de verificação da filiação do beneficiário e de sua autorização previamente à averbação dos descontos; (ii) a fragilidade na ferramenta de bloqueio e desbloqueio para a averbação de descontos; e (iii) a falta de avaliação periódica das reclamações referentes a descontos indevidos.

22. Quanto à primeira causa, a unidade concluiu que a IN PRES-INSS 128/2022 (vigente durante a execução da inspeção) “não tem sido fielmente cumprida, tendo em vista que, segundo essa norma, os termos de filiação e de autorização do desconto devem ser apresentados pelas entidades associativas ao

INSS, ao passo que a prática tem sido as entidades manterem esses documentos sob sua guarda, cabendo a apresentação ao INSS apenas quando forem eventualmente demandadas”.

23. Adicionalmente, concluiu que a sistemática ali apresentada, mesmo se cumprida, não impediria a ocorrência de fraudes na documentação, em razão do INSS não dispor de recursos (pessoal e infraestrutura administrativa-tecnológica) aptos a identificar e/ou comprovar falsificações porventura existentes nos documentos apresentados.

24. Apenas para se ter uma ideia da precariedade da Autarquia, ficou registrado que a Divisão de Consignação em Benefícios, responsável pelo controle das consignações, é composta apenas de um chefe de divisão e dois servidores.

25. Assim, fica a dúvida: por que o INSS autorizou essa sistemática de desconto consignado para mensalidades associativas e sindicais se não tinha condição alguma de fiscalizar?

26. Acertadamente, a equipe de fiscalização informa ser necessário o correto, imediato e integral uso da tecnologia para confirmar a veracidade da filiação e da autorização do desconto de mensalidade associativa pelo beneficiário.

27. Aliás, parte da tecnologia necessária já está em funcionamento desde 17/4/2023, pois a IN PRES/INSS 138/2022 exige que todos os contratos de empréstimo consignado sejam averbados somente por meio da autenticação biométrica do titular do benefício, bem como que as cópias dos respectivos contratos também estão sendo disponibilizadas aos beneficiários através do aplicativo *Meu INSS*. Tais exigências não se aplicavam aos descontos associativos e sindicais, e possam também alcançar a fiscalização dos descontos previamente autorizados.

28. Nesse ponto, ainda que, mediante a recém-publicação da Instrução Normativa PRES/INSS 162/2024, a autarquia tenha avançado na formalização da previsão de procedimentos de segurança mais robustos com relação aos descontos de mensalidade associativa (prevendo o reconhecimento biométrico para averbação dos novos descontos - arts. 4º, II, e 42), é urgente a adoção de medidas para que esses novos requisitos de segurança sejam postos em prática o mais rapidamente possível.

29. Quanto à *fragilidade na ferramenta de bloqueio e desbloqueio para averbação de descontos*, entendo acertado que a funcionalidade seja, por padrão, entregue bloqueada, uma vez que inibe a ocorrências de fraudes, ao menos no primeiro momento.

30. Entretanto, foi detectado que os benefícios anteriores a 21/9/2021 se encontram, como regra, desbloqueados para descontos, cabendo ao segurado a iniciativa para proceder ao bloqueio.

31. Cabe o destaque de que no banco de dados Maciça, em 2023, 80,66% do total dos benefícios são anteriores a 21/9/2021 (data da implementação do bloqueio na concessão), porém, 97,17% dos benefícios com desconto de mensalidade associativa são anteriores a essa data, o que sugere, no mínimo, que a facilidade de inclusão do desconto torna mais frequente a consignação.

32. Ademais, ficou detectado que os desbloqueios realizados não são relacionados com a necessidade do usuário. Uma vez desbloqueada a funcionalidade, há a permissão de inclusão de novas consignações até que seja bloqueada novamente.

33. Essa situação contraria os §§ 1º-A do art. 154 do Decreto 3.048/1999, já que esses desbloqueios não ocorrem especificamente para cada desconto e a maior parte dos benefícios pagos pelo INSS já foi concedida desbloqueada.

34. Considero que a recém-publicação da Instrução Normativa PRES/INSS 162/2024, em 15/3/2024, não é suficiente para inibir essa situação indesejada, uma vez que prevê um elevado prazo de 180 dias após a publicação da IN para o bloqueio dos benefícios previdenciários.

35. Ainda que a medida tomada em resposta à fiscalização que estava em curso por este Tribunal seja acertada, pois prevê o bloqueio por padrão da consignação de mensalidade associativa, com

desbloqueio somente por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, efetivada por meio de assinatura eletrônica avançada e biometria (art. 43), é urgente a adoção de medidas para que esses novos requisitos de segurança sejam postos em prática o mais rapidamente possível, tendo em vista os elevados aumentos de averbações de mensalidades associativas nos últimos meses, associados às recentes matérias na imprensa relatando a ocorrência de descontos indevidos, bem com o elevado número de reclamações dos segurados em sites como o *Reclame Aqui*.

36. Quanto à *ausência de avaliação periódica das reclamações referentes a descontos indevidos de mensalidade associativa*, entendo que contraria o disposto no § 1º-F do art. 154 do Decreto 3.048/1999, que impõe a necessidade de que essa avaliação seja feita, bem como a possibilidade de rescisão dos acordos de cooperação técnica unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas.

37. Neste ponto, cabe salientar que, com a edição da IN PRES/INSS 162/2024, foi regulamentada a possibilidade de aplicação de penalidades no caso de práticas ilícitas praticadas pelas entidades associativas, conferindo efeito real ao resultado das avaliações.

38. No entanto, observo que os próprios acordos de cooperação técnica já previam essa possibilidade de penalidade, não havendo notícias sobre a sua aplicabilidade, o que leva à dúvida de que a autarquia efetivamente implementará a avaliação periódica e à eventual aplicação de penalidades, a fim de inibir práticas irregulares pelas entidades associativas.

39. Como efeitos da irregularidade, foi constatada a dificuldade dos segurados de obter o ressarcimento dos valores descontados indevidamente, bem como o prejuízo e redução do poder de compra dos beneficiários que não percebem os valores associados aos descontos indevidos, e o favorecimento ao enriquecimento ilícito de entidades associativas inidôneas.

40. Portanto, injustificável a não utilização da faculdade de revisão dos acordos de cooperação técnica nos casos mais escabrosos, a exemplo da Ambec e da Sindnape.

41. Nestes autos de SCN, a unidade técnica entendeu não estarem presentes os pressupostos para a concessão da medida cautelar pleiteada pelo solicitante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção.

42. No entanto, naquela ocasião, entendi que havia a necessidade de que a unidade técnica reanalisasse os requisitos para a concessão da medida cautelar objeto da SCN, em face dos novos elementos obtidos na inspeção, entendimento acolhido por intermédio do Acórdão 241/2024-TCU-Plenário.

43. Com a conclusão da referida fiscalização, restou claro que os controles do INSS para averbação de descontos, especialmente de mensalidade associativa, são insuficientes para prevenir descontos indevidos.

44. Em face desses novos elementos obtidos na inspeção foi possível perceber a presença da fumaça do bom direito e do perigo na demora, bem como ausência de caracterização do perigo da demora reverso, conforme explicado no trecho abaixo reproduzido:

173. Quanto ao pressuposto da **fumaça do bom direito**, considera-se que está caracterizado com relação aos descontos de mensalidade associativa, tendo em vista que a inspeção identificou a existência de controles frágeis o suficiente para ensejar a averbação de descontos indevidos em larga escala. Já com relação aos empréstimos consignados, entende-se que esse pressuposto não está caracterizado, em razão de os controles com relação a essa modalidade de desconto consignado estarem mais consolidados.

174. Com relação ao pressuposto do **perigo na demora**, considera-se o pressuposto também presente quanto aos descontos de mensalidade associativa, em razão da possibilidade da averbação imediata de descontos indevidos em larga escala, dadas as vulnerabilidades identificadas nos controles dessa

modalidade de desconto consignado. Com relação aos empréstimos consignados, entende-se que esse perigo iminente está ausente, diante da maior robustez dos controles.

(...)

178. Quanto à possível determinação para suspensão do repasse de recursos às entidades associativas, considera-se que o perigo na demora reverso está caracterizado em função de os beneficiários poderem ter acesso impedido aos benefícios e vantagens oferecidos pelas entidades associativas. Além disso, as entidades associativas idôneas deixariam de receber os recursos de mensalidades em função da quebra das regras dos ACTs por entidades inidôneas.

179. Com relação à possível determinação para exigência, pelo INSS, da devida documentação comprobatória para novas averbações de desconto, embora se entenda ausente o perigo na demora reverso para os beneficiários interessados em novo desconto de mensalidade associativa e para as entidades associativas idôneas (pois todos esses teriam interesse legítimo em apresentar a documentação comprobatória necessária), o INSS alertou quanto à alta probabilidade de prejuízo às atividades regulares da autarquia em função da necessidade de deslocar quantidade significativa de servidores para análise manual da documentação.

45. Diante desses fatos, restaram comprovados descontos indevidos em larga escala referentes a mensalidades associativas pelas entidades, conforme relatório de inspeção realizada em face da presente SCN, dadas as vulnerabilidades e inequívoco descontrole dessa modalidade de desconto consignado, o que se mostra presente apesar dos esforços normativos recentes do INSS. Dessa forma, entendo que deve ser adotada cautelar para a cessão imediata de novos descontos associativos até que sejam implementados os controles por meio de assinatura eletrônica avançada e biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024; ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991.

46. Deixo claro, no entanto, que as dificuldades operacionais aventadas pelo INSS, o qual se encontra, há muito tempo, em grave crise em relação à capacidade de operacionalizar a política previdenciária a seu cargo, não são suficientes para eliminar a necessidade de que haja a confirmação da documentação comprobatória para a averbação de novos descontos.

47. Parece óbvio que se o órgão não tem capacidade de fiscalizar, não deve liberar a consignação de descontos em sua folha. Esse é um dos motivos pelos quais será revisitada a autorização de consignação por meio de acordos de cooperação técnica em face dessa incapacidade de fiscalização.

48. Portanto, entendo que a situação das averbações atualmente vigentes deve ser revisitada. Nesse contexto, é necessário determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020 que implementem ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024, com relação aos termos de filiação e de autorização referentes a todos os descontos de mensalidade associativa vigentes até a publicação da IN PRES/INSS 162/2024, em cumprimento aos arts. 2º e 50, II, da Lei 9.784/1999, ao art. 115, V, da Lei 8.213/1991 e ao art. 154, V, do Decreto 3.048/1999.

49. Isso porque, a partir da Lei n. 14.063/2020, que regula o tipo de assinatura a ser utilizado nas relações entre o cidadão e os serviços públicos, qualquer cidadão tem acesso à modalidade de assinatura avançada desde que se qualifique ao modelo de autenticação existente no portal, de modo que quando a qualificação é prata ou ouro, pode-se ter acesso ao Portal de Assinatura Eletrônica (ver <https://www.gov.br/iti/pt-br/assuntos/assinatura-eletronica-avancada>, acessado em 6/5/2024).

50. Essa facilidade já está disponível em diversos serviços digitais oferecidos pelo Governo Federal, o que indica que a infraestrutura que permite a assinatura de um documento em meio digital a partir da conta GOV.BR, já está pronta, bastando que o INSS adapte seus serviços, com a urgência que

a situação requer, para uso da API de integração provida pelo Instituto de Tecnologia da Informação - ITI.

51. Diante da gravidade e da urgência, entendo também demasiadamente longo o prazo de 150 dias proposto para que o INSS e a Dataprev, em cumprimento aos §§ 1º, 1º-A e 7º-A do art. 154 do Decreto 3.048/1999, implementem, para todos os benefícios pagos pelo INSS, ferramenta que viabilize o bloqueio automático e o desbloqueio prévio, pessoal e específico para cada averbação de desconto, seja de empréstimo consignado, seja de mensalidade associativa.

52. Como a funcionalidade de bloqueio já se encontra desenvolvida, basta que seja realizado o ajuste para que por padrão, ela se encontre bloqueada, bem como que seja possibilitado desbloqueio específico, utilizando, por simetria, os mesmos controles de assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024.

53. Por oportuno, diante da urgência de que sejam evitados novos descontos indevidos, acrescento ao comando cautelar que seja determinado o bloqueio automático para averbação de novos descontos, sejam de empréstimo consignado, sejam de mensalidade associativa, para todos os segurados do INSS.

54. Esse comando cautelar visa mitigar os riscos oriundos da detecção de que os benefícios anteriores a 21/9/2021 se encontram, como regra, desbloqueados para descontos, opção que se mostrou temerária, conforme apontado neste trabalho, e deu origem à desproporcional inclusão de consignações nos benefícios em relação àqueles concedidos de 21/9/2021 em diante.

55. Deixo claro, em relação a este último comando, que desde já, deve o INSS realizar o bloqueio de novas averbações até que sejam implementados os mecanismos de prevenção a fraude e verificação da real e legítima anuência dos segurados para as consignações.

56. Assim, desde já, o INSS deve suspender novas consignações, até que sejam implementados mecanismos de prevenção a fraude e verificação da real e legítima anuência dos contratantes.

57. Concordo, ainda, que deve ser determinado ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que, no prazo de noventa dias, institua a avaliação periódica de que trata o § 1º-F do art. 154 do Decreto 3.048/1999 e, caso identifique irregularidades frequentes ou substanciais, aplique as penalidades previstas na legislação e nos acordos de cooperação técnica.

58. Neste ponto, deixo claro que os bancos e demais entidades financeiras que eventualmente tenham colaborado com fraudes em detrimento dos aposentados poderão ser co-responsabilizados.

59. No entanto, visando regularizar as situações passadas, faz-se necessário determinar ao INSS que, em conformidade com o § 1º-B do art. 154 do Decreto 3.048/1999, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, em até 120 dias, todas as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas sejam revalidadas, utilizando como critério para comprovação da manifestação de vontade o uso de ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024; ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991.

60. Entendo que esse prazo é mais que suficiente para que o INSS implante as ferramentas tecnológicas que permitam a comprovação da manifestação de vontade dos segurados, conforme já determinado na presente decisão, bem como oriente as entidades beneficiárias sobre a impossibilidade de seguir consignando os valores das mensalidades em caso da não revalidação da manifestação de vontade.

61. Alerto, neste ponto, que a não realização da reavaliação das averbações de forma tempestiva, em até 120 dias, ou seja, 30 dias após a implementação da ferramenta tecnológica que permita a

assinatura eletrônica avançada e a biometria poderá ocasionar a responsabilização dos gestores do INSS.

62. Ademais, após a avaliação supramencionada, deve o INSS, utilizando como parâmetro a quantidade de consignações em que não se conseguiu revalidar a autorização dos segurados, adotar as medidas administrativas para identificar e responsabilizar as entidades associativas e sindicais com suspeita de fraudes na autorização das consignações de mensalidades, bem como promover o resarcimento de valores eventualmente descontados indevidamente.

63. Adicionalmente, para os casos de entidades com número elevado de autorizações de consignação não confirmada, deve o INSS solicitar a apresentação física de termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa para a autorização dos descontos pelas associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas, obrigação presente no art. 655, III, § 1º, da Instrução Normativa PRES-INSS 128/2022 (vigente à época da execução da inspeção, e revogado pela Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024).

64. Ao final, deve a autarquia informar sobre os resultados das apurações supra determinadas à esta Corte de Contas, bem como ao Ministério Público para que sejam avaliadas eventuais repercussões de eventuais fraudes na esfera criminal.

65. Por fim, neste mesmo sentido, acolho, com modificação da redação, a proposta de recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que, de imediato, com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que, proceda à ampla e intensa divulgação em seus canais usuais de comunicação no sentido de esclarecer aos beneficiários sobre a possível ocorrência de descontos indevidos de mensalidades associativas em seus contracheques, informando os meios disponibilizados pelo INSS para essa verificação e para o bloqueio de eventuais descontos indevidos identificados, além de informar os procedimentos a serem adotados pelos beneficiários para recuperação dos valores descontados indevidamente.

66. Desta forma, incorporando as instruções às peças 60-63 às minhas razões de decidir, considero a solicitação atendida, devendo ser informadas a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (em atenção ao Ofício 174/2023/CFFC-P), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) sobre as análises e as conclusões do presente trabalho, bem como o resultado do monitoramento das medidas aqui determinadas.

Ante o exposto, Voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de junho de 2024.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 1115/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.069/2023-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev (42.422.253/0001-01); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: André Luiz Gerheim (30519/OAB-DF), Luisa Lima Bastos Martins (73681/OAB-DF) e outros, representando Apdap Prev-associacao de Protecao e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas; André Luiz Gerheim (30519/OAB-DF), Luisa Lima Bastos Martins (73681/OAB-DF) e outros, representando Universo Associacao dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdencia Social.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), com pedido de medida cautelar, encaminhada pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Deputada Bia Kicis, por meio do Ofício 174/2023/CFFC-P (peça 3), de 16/8/2023, que enviou o Requerimento 285/2023-CFFC, de autoria do Deputado Gustinho Ribeiro, que solicita “apuração de irregularidade no âmbito do INSS, entidades sindicais, associativas e instituições bancárias, com descontos indevidos nos proventos de aposentadoria de milhões de aposentados” (peça 4)..

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

9.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, com fundamento nos arts. 1º, II, e 38, I, da Lei 8.443/1992, uma vez que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 232, III, do Regimento Interno e 4º, I, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. informar à Exma. Sra. Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Deputada Bia Kicis, que, como resultado da inspeção realizada em atendimento a esta SCN (Fiscalis 214/2023), foram obtidos os esclarecimentos expostos nesta instrução, tendo a citada fiscalização resultado nos encaminhamentos constantes desta proposta;

9.3. adotar medida cautelar, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, para que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS):

9.3.1. somente averbe novos descontos de mensalidade associativa por meio de assinatura eletrônica avançada e biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024; ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991;

9.3.2. realize o bloqueio automático para averbação de novos descontos, sejam de empréstimo consignado, sejam de mensalidade associativa, para todos os segurados do INSS, independente da data de concessão do benefício.

9.4. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020 que, no prazo de 90 dias:

9.4.1. seja efetivamente implementada ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024, com relação aos termos de filiação e de autorização referentes a todos os descontos de mensalidade associativa vigentes até a publicação da IN PRES/INSS 162/2024, em cumprimento aos arts. 2º e 50, II, da Lei 9.784/1999, ao art. 115, V, da Lei 8.213/1991 e ao art. 154, V, do Decreto 3.048/1999;

9.4.2. em cumprimento aos §§ 1º, 1º-A e 7º-A do art. 154 do Decreto 3.048/1999, implementem, para todos os benefícios pagos pelo INSS, ferramenta que viabilize o bloqueio automático e o desbloqueio prévio, pessoal e específico para cada averbação de desconto, seja de empréstimo consignado, seja de mensalidade associativa;

9.5. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que, no prazo de noventa dias, institua a avaliação periódica de que trata o § 1º-F do art. 154 do Decreto 3.048/1999 e, caso identifique irregularidades frequentes ou substanciais, aplique as penalidades previstas na legislação e nos acordos de cooperação técnica;

9.6. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que, em até 120 dias:

9.6.1. em conformidade com o § 1º-B do art. 154 do Decreto 3.048/1999, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, todas as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas sejam revalidadas, utilizando como critério para comprovação da manifestação de vontade do segurado o uso de ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024; ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991;

9.6.2. no caso de serem identificadas entidades com número elevado de autorizações de consignação não confirmada, solicite a apresentação física de termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa para a autorização dos descontos pelas associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas, obrigação presente no art. 655, III, § 1º, da Instrução Normativa PRES-INSS 128/2022 (vigente à época da execução da inspeção, e revogado pela Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024);

9.6.3. após a avaliação supramencionada, adote as medidas administrativas para identificar e responsabilizar as entidades associativas e sindicais com suspeita de fraudes na autorização das consignações de mensalidades, bem como promover o resarcimento de valores eventualmente descontados indevidamente;

9.6.4. informe sobre os resultados das apurações determinadas nos itens 9.6.1 a 9.6.3 à esta Corte de Contas para fins de monitoramento, bem como ao Ministério Público para que sejam avaliadas eventuais repercussões de eventuais fraudes na esfera criminal;

9.7. recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que, de imediato, proceda a ampla e intensa divulgação em seus canais usuais de comunicação no sentido de esclarecer aos beneficiários sobre a possível ocorrência de descontos indevidos de mensalidades associativas em seus contracheques, informando os meios disponibilizados pelo INSS para essa verificação e para o bloqueio de eventuais descontos indevidos identificados, além de informar os procedimentos a serem adotados pelos beneficiários para recuperação dos valores descontados indevidamente;

9.8. dar ciência desta decisão ao Deputado Gustinho Ribeiro, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU;

9.9. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (em atenção ao Ofício 174/2023/CFFC-P), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), da presente decisão, dando conhecimento de que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo relatório e voto, poderão ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

9.10. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) que proceda o monitoramento das determinações e recomendações exaradas na presente deliberação; e

9.11. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução - TCU 215/2008.

10. Ata nº 22/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1115-22/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator) e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.448/2024-GABPRES

Processo: 032.069/2023-5

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 28/06/2024

(Assinado eletronicamente)

STEFANIA SERZANINK

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.