



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Gabinete do Ministro

Setor de Autarquias Sul, Quadra 5, Bloco A, lotes 9 e 10, Ed, MultiBrasil - Bairro Asa Sul - Brasília/DF, CEP 70070-050
Telefone: 61 2020-7242/7241 - www.cgu.gov.br

OFÍCIO N° 10077/2025/GM/CGU

A sua Excelência o Senhor
Deputado Federal CARLOS VERAS
Primeiro-Secretário
Câmara dos Deputados
Brasília/DF

Assunto: **Resposta ao Ofício 1^aSec/RI/E/nº 168, de 02 de junho de 2025.**

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00190.105721/2025-81.

Senhor Primeiro-Secretário,

1. Cumprimentando-o cordialmente, reporto-me ao Ofício 1^aSec/RI/E/nº 168, de 02 de junho de 2025, por meio do qual a Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados encaminha o Requerimento de Informação nº 1516, de 2025, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, que requer informações "sobre as auditorias realizadas em entidades sindicais e associativas suspeitas de efetuar descontos indevidos em benefícios previdenciários de aposentados e pensionistas do INSS, bem como a adoção de medida cautelar para suspensão imediata dos descontos até a conclusão das investigações".

2. Em atendimento, encaminho, em anexo, o Despacho DPB (3683752), formulado pela Diretoria de Previdência e Benefícios e validado pela Secretaria Federal de Controle Interno, áreas técnicas desta Controladoria-Geral da União (CGU), bem como o Relatório Avaliação 1675291 (3659515) e o Relatório Avaliação 1680913 (3659516), que contemplam respostas aos questionamentos apresentados no mencionado Requerimento de Informação.

3. Isto posto, coloco-me à disposição para demais informações ou esclarecimentos que considere necessários, bem como o chefe da Assessoria para Assuntos Parlamentares e Federativos, Sr. Ademir Pedro Vilaça Junior (aspar@cgu.gov.br, 2020-7241).

Anexos: I - Despacho DPB (SEI nº 3683752).
II - Relatório Avaliação 1675291 (3659515)
III - Relatório Avaliação 1680913 (3659516)

Atenciosamente,

VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO

Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União



Documento assinado eletronicamente por **VINICIUS MARQUES DE CARVALHO, Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União**, em 02/07/2025, às 16:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3683724 e o código CRC CD00DBDE

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00190.105721/2025-81

SEI nº 3683724



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DPB

Ao GABSFC,

1. Refiro-me ao Ofício 1^aSec/RI/E/nº 168 (3650831), por meio do qual a Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados encaminha o **Requerimento de Informação - RIC nº 1516/2025** (3650835).

2. O referido Requerimento de Informação solicita:

1. Cópia integral dos relatórios de auditorias realizadas nas entidades sindicais e associativas que efetuaram descontos em benefícios de aposentados e pensionistas do INSS entre 2016 e 2024.
2. Relação nominal das entidades auditadas, com a indicação: Dos percentuais de descontos considerados irregulares; Das principais irregularidades constatadas; e Dos valores financeiros envolvidos.
3. Indicação das providências já recomendadas pela CGU ao INSS ou a outros órgãos públicos para cessar as irregularidades e assegurar o ressarcimento dos valores indevidamente descontados.
4. Informações sobre eventuais encaminhamentos feitos ao Tribunal de Contas da União (TCU), ao Ministério Público Federal (MPF) ou à Polícia Federal (PF) em decorrência das irregularidades constatadas nas auditorias.
5. Informação sobre a existência de novos procedimentos de fiscalização ou ações corretivas em curso relativas ao mesmo tema.
6. Solicitação de avaliação e, sendo o caso, adoção de medida cautelar para a suspensão ou cancelamento imediato de todos os descontos promovidos pelas entidades sindicadas nos benefícios previdenciários, até a conclusão de todas as investigações e auditorias em andamento.
7. Adoção imediata de providências para exigir o afastamento cautelar de todos os diretores, representantes legais e administradores das entidades sindicais e associativas sob investigação para resguardar a lisura e a credibilidade no processo de apuração.

3. A demanda está relacionada aos descontos de mensalidades associativas em benefícios previdenciários, tema que a Diretoria de Auditoria de Previdência e Benefícios está tratando no âmbito de auditoria e cujos trabalhos e resultados foram estruturados em três etapas. Com relação à solicitação, esta Diretoria apresenta os seguintes esclarecimentos:

3.1. **Cópia integral dos relatórios de auditorias realizadas nas entidades sindicais e associativas que efetuaram descontos em benefícios de aposentados e pensionistas do INSS entre 2016 e 2024.**

O Relatório de Avaliação nº 1675291 contempla o resultado das análises realizadas a partir de entrevistas com beneficiários do INSS que possuem descontos associativos em folha de pagamentos, o qual está publicado e pode ser acessado pelo link <https://caud.cgu.gov.br/relatorio/1675762> (documento

3659515, anexo);

O Relatório de Avaliação nº 1680913, contempla o resultado das análises realizadas envolvendo a realização de visitas às entidades e a sua capacidade operacional, o qual está publicado e pode ser acessado pelo link <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1745585>, (documento 3659516, anexo).

3.2. Relação nominal das entidades auditadas, com a indicação: Dos percentuais de descontos considerados irregulares; Das principais irregularidades constatadas; e Dos valores financeiros envolvidos.

A relação nominal das entidades contempladas nas análises constam dos relatórios indicados, e os quantitativos (percentuais) de descontos informados como não autorizados constam do Relatório nº 1675291. Os valores financeiros envolvidos, contemplando informações globais, não individualizadas por entidades e não relacionadas a descontos não autorizados, são apresentados nos gráficos 1 e 2 do Relatório, que constam nas páginas 12 e 14 do Relatório.

3.2.1. Relatório de Avaliação nº 1675291 - Entrevistas com beneficiários

As informações relacionadas aos percentuais de beneficiários que indicam não ter autorizado os descontos constam da Tabela 3 do Relatório, páginas 20 e 21.

Entidade	Quantidade de descontos de mensalidade associativa (amostra)	Quantidade de descontos não autorizados (amostra)	% de descontos não autorizados em relação ao total de descontos da entidade (amostra)
CAAP	215	214	99,5%
ABSP (atual AAPEN)	210	210	100%
MASTER PREV (MPCB)	98	97	99,0%
CEBAP	95	95	100%
AMBEC	87	87	100%
AAPB	82	82	100%
UNSBRAS	72	72	100%
ABCB	64	62	96,9%
CONAFER	56	56	100%
AAPPS UNIVERSO	52	52	100%
APDAP PREV (ex ACOLHER)	40	39	97,5%
CBPA	32	32	100%
ABAPEN	27	27	100%
UNASPUB	23	23	100%
AAB	22	22	100%
SINDNAPI/FS	26	20	76,9%
ASBRAPI/PREVABRAP	18	18	100%
COBAP	24	17	70,8%
SINDIAPI/UGT	16	16	100%
UNIBAP	15	15	100%
AP BRASIL	13	11	84,6%
ABENPREV	10	10	100%
CINAAP	10	10	100%
ABRASPREV	8	8	100%
ASABASP BRASIL	5	5	100%
CONTAG	6	5	83,3%
RIAAM BRASIL	4	4	100%
SINAB	4	4	100%
ABRAPP (ex ANAPPS)	4	1	25,0%
FITF/CNTT/CUT	3	1	33,3%
SINTAPI/CUT	6	1	16,7%
Total	1.347	1.316	97,7%

As situações registradas no Relatório contemplam:

- Beneficiários do INSS relatam não ter autorizado os descontos de mensalidades

associativas em seus benefícios previdenciários, tampouco participar de associação; e

- Vulnerabilidade dos beneficiários do INSS expostos à realização de descontos associativos.

Os valores de descontos realizados referente às entidades que receberam mais de R\$ 15 milhões até maio/2024 constam da Tabela 1 do Relatório, página 13:

Entidade Acordante	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Estimado	
									Valor	%
CONTAG	339,9	355,1	355,8	364,0	369,9	378,0	408,5	426,9	435,0	16,5%
CONAFER	0,0	0,0	0,0	0,4	57,0	59,5	92,2	202,3	277,1	10,5%
AMBEC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0	91,4	231,3	8,8%
ABSP (atual AAPEN)	0,0	0,0	0,6	10,3	2,4	0,0	0,0	23,9	178,6	6,8%
UNASPUB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,5	54,4	141,5	5,4%
CBPA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	57,9	132,8	5,0%
CEBAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,5	131,6	5,0%
CAAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,6	21,3	127,9	4,8%
MASTER PREV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	108,6	4,1%
ABCB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	50,2	95,8	3,6%
UNSBRAS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	93,6	3,5%
AAPPS UNIVERSO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	57,9	81,7	3,1%
ABAPEN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	81,3	3,1%
SINDNAPI	17,8	18,6	18,1	17,6	22,2	39,6	63,3	90,5	77,1	2,9%
APDAP PREV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	41,8	76,8	2,9%
ABRASPREV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	64,8	2,5%
AAPB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	15,7	18,3	64,6	2,4%
COBAP	35,1	37,2	37,2	39,7	35,9	34,7	38,0	52,7	60,3	2,3%
AP BRASIL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	16,2	37,5	1,4%
Outras	20,3	49,1	203,4	172,7	23,4	23,4	46,3	86,5	139,2	5,3%
Total	413,0	460,0	615,0	604,6	510,9	536,3	706,2	1.299,8	2.637,2	100%

3.2.2. Relatório de Avaliação nº 1680913 - Visita às entidades e verificação de sua capacidade operacional

As situações registradas no Relatório contemplam:

- Documentação comprobatória insuficiente para evidenciar que houve filiação à entidade e autorização expressa do titular do benefício para consignação do desconto da mensalidade associativa previamente à averbação.
- Inexistência de evidências que atestem a capacidade operacional de as entidades atenderem ao elevado crescimento de beneficiários com descontos associativos.

3.3. **Indicação das providências já recomendadas pela CGU ao INSS ou a outros órgãos públicos para cessar as irregularidades e assegurar o ressarcimento dos valores indevidamente descontados.**

As providências recomendadas constam das "Recomendações" de cada um dos relatórios.

3.3.1.

Relatório de Avaliação nº 1675291 - Entrevistas com beneficiários

1. Bloquear, cautelar e imediatamente, todos os benefícios para novas implementações de descontos associativos, independente da data de sua concessão. Caso a alternativa não seja viável, não implementar novos descontos até que a solução prevista pela IN nº 162/2024, em desenvolvimento pela Dataprev, esteja disponível, visto que solução precária, de utilização de confirmação de vivacidade diferente da recomendada pela Dataprev, considerando os resultados das entrevistas realizadas pela CGU, ensejariam a assunção de riscos elevados de realização de descontos não autorizados pelos beneficiários, em prejuízo aos mesmos.

2. Permitir a consignação de desconto associativo em folha de pagamento somente no caso de haver autorização de desbloqueio diretamente efetuada pelo beneficiário mediante o uso dos canais usualmente utilizados pelos beneficiários para tanto, de maneira prévia ao desconto, ou posterior ao bloqueio realizado conforme o disposto na Recomendação nº 1.

3. Definir procedimentos mínimos e imediatos de acompanhamento da execução dos ACT, mesmo que em caráter emergencial, em um primeiro momento, prevendo entrevistas com beneficiários de maneira amostral, com o cancelamento automático de descontos de mensalidade associativa de beneficiários que informem não ter autorizado esses descontos, assim como o bloqueio dos benefícios para novos descontos.

4. Para além das suspensões e cancelamentos já previstos nos termos dos ACT firmados, definir procedimentos para a suspensão e/ou o cancelamento de ACT a partir de critérios de risco a serem elaborados pelo INSS, que considerem, no mínimo, os resultados do acompanhamento a ser realizado pela Autarquia, as denúncias existentes, as informações prestadas por beneficiários que não tenham autorizado descontos, as solicitações de cancelamento de descontos associativos não autorizados pelos beneficiários e protocoladas nos canais de atendimento do INSS, assim como a não demonstração de capacidade operacional suficiente e adequada para a prestação de serviços aos associados pelas entidades que apresentaram súbito aumento no quantitativo de descontos implementados na Maciça.

5. Avaliar a pertinência de suspender cautelarmente descontos de mensalidades associativas realizados em folha referentes a entidades que apresentaram súbito aumento no quantitativo de descontos implementados na Maciça em 2023 ou 2024, até que se implemente metodologia que preveja segurança suficiente à fidedignidade dos descontos, conforme Recomendações nº 3 e 4, haja vista que o INSS indica a falta de capacidade operacional para o acompanhamento da implementação desses descontos e o elevado percentual de beneficiários que indicou à CGU não tê-los autorizado, assim como o elevado quantitativo de requerimentos de exclusão de descontos que têm sido realizados por meio dos diferentes canais de atendimento do INSS.

6. Considerando o teor da determinação do item 9.6.1 do Acórdão TCU nº 1115/2024 – Plenário, avaliar a pertinência de restringir a solução a ser adotada ao uso de assinatura eletrônica avançada e biometria, haja vista que o resultado das entrevistas realizadas pela CGU indicam que parcela significativa dos aposentados visitados não reconhecem a realização de autorização para consignação de descontos associativos em seu benefício, tampouco indicam conhecer as entidades que teriam solicitado implementar esses descontos em sua folha de pagamento.

7. Caso a alternativa para cumprimento da determinação do item 9.6.1 do Acórdão TCU nº 1115/2024 – Plenário seja a confirmação da existência dos documentos a partir de sua disponibilização pelas entidades mediante inserção em plataforma a ser disponibilizada pela Dataprev, determinar a inclusão dos documentos previstos nos ACT em quantidade mensal equivalente ao número de associados incluídos no mês de maior aumento de inserções de novos descontos pela entidade, com definição, pelo INSS, dos cronogramas a serem seguidos e de ordenação das competências que deverão ser incluídos documentos, não deixando essa decisão sob a responsabilidade das entidades. Destaque-se, adicionalmente, que a exclusiva disponibilização de arquivos pelas entidades apenas cumpre o requisito de apresentação de documentos obrigatórios para a consignação do desconto em folha de pagamento, mas não a efetiva autorização pelo beneficiário, confirmação essa que viria a trazer um ônus significativo ao INSS para a conferência dessas documentações.

3.3.2.

Relatório de Avaliação nº 1680913 - Visita às entidades e verificação de sua capacidade

operacional

Tendo em vista o contexto das situações registradas no Relatório e a necessidade de adoção de providências estruturantes, que englobam a totalidade dos ACT vigentes voltados à autorização de descontos de mensalidades associativas em folha de pagamentos dos beneficiários, apresentam-se as seguintes recomendações ao INSS:

1. Considerando a fragilidade dos controles relacionados à implementação de descontos associativos e a necessidade de efetiva validação da documentação suporte a esses descontos, quando existente, suspender, de forma cautelar, todos esses Acordos, os descontos deles decorrentes e quaisquer repasses de recursos, ainda pendentes de concretização, às entidades signatárias desses ACT.

2. Elaborar e submeter ao Ministério da Previdência Social, órgão ao qual se vincula o INSS, proposta de descontinuação de averbação de descontos de mensalidades associativas, haja vista que se constitui em uma faculdade e não uma obrigatoriedade, e considerando os impactos significativos nos fluxos e na capacidade operacional da Autarquia, com reflexos importantes nas filas de atendimento, bem como que existem alternativas para que os segurados façam os pagamentos de suas mensalidades associativas por outros meios, caso seja essa a sua vontade.

3. Em relação aos descontos já efetivados em folha de pagamentos e cujos recursos foram repassados às entidades signatárias dos ACT, elaborar plano de ação para avaliação acerca das medidas a serem adotadas nessas situações.

Considerando os registros de situações específicas e pertinentes a parte dos ACT que estavam vigentes e com descontos implementados, relacionados a entidades que compunham o escopo de avaliação da CGU, e para os quais é necessária a adoção de outras medidas além daquelas estruturantes, antes apresentadas, assim como tendo em vista providências procedimentais a serem implementadas, caso sejam retomadas as averbações de desconto de mensalidade associativa, recomenda-se ao INSS:

4. Realizar a imediata exclusão dos descontos de mensalidade associativa, caso essa exclusão ainda não tenha ocorrido, dos beneficiários em relação aos quais a documentação hábil a autorizar os descontos não foi apresentada pelas entidades ou foi apresentada de forma insuficiente, situação identificada em relação às entidades AAPB, ABSP/AAPEN, APPS UNIVERSO, ABAPEN, ABCB, ABENPREV, AMBEC, AP BRASIL, CAAP, CBPA, CEBAP, COBAP, CONAFER, CONTAG, CONTRAF-BRASIL, FITF/CNTT/CUT, MASTER PREV, RIAAM BRASIL, SINAB, SINDNAPI, SINTAPI, SINTRA API, UNASPUB, UNIBAP e UNSBRAS/UNABRASIL.

5. Suspender, de forma cautelar, a inclusão de descontos de mensalidade associativa das entidades AAPB, ABSP/AAPEN, APPS UNIVERSO, ABAPEN, ABCB, ABENPREV, AMBEC, AP BRASIL, CAAP, CBPA, CEBAP, COBAP, CONAFER, CONTAG, CONTRAF-BRASIL, FITF/CNTT/CUT, MASTER PREV, RIAAM BRASIL, SINAB, SINDNAPI, SINTAPI, SINTRA API, UNASPUB, UNIBAP e UNSBRAS/UNABRASIL, caso a medida estruturante proposta não tenha sido adotada ou venha a ser revertida, considerando a não disponibilização, total ou parcial, de documentação dos segurados que constaram da amostra para a qual foram requeridos documentos às entidades.

6. Encaminhar ao Ministério Público as ocorrências identificadas de descontos de mensalidade associativa sem a apresentação do termo de autorização do titular do benefício, para fins de apuração de responsabilidade civil e penal de quem houver comandado o desconto irregular, considerando previsão contida nos ACT firmados, relativamente às entidades AAPB, ABSP/AAPEN, APPS UNIVERSO, ABAPEN, ABCB, ABENPREV, AMBEC, AP BRASIL, CAAP, CBPA, CEBAP, COBAP, CONAFER, CONTAG, CONTRAF-BRASIL, FITF/CNTT/CUT, MASTER PREV, RIAAM BRASIL, SINAB, SINDNAPI, SINTAPI, SINTRA API, UNASPUB, UNIBAP e UNSBRAS/UNABRASIL.

7. Incluir, no âmbito de avaliação de conformidade das fichas de filiação e dos termos de autorização dos descontos de mensalidades associativas relativos à totalidade das entidades, a necessária validação de informações junto aos segurados, considerando o resultado das entrevistas realizadas pela CGU conforme consignado no Relatório de Avaliação nº 1675291 e os achados ora apresentados, como condição para a eventual autorização de retomada dos descontos dessas entidades no caso de descumprimento de cláusula do ACT.

8. Compatibilizar, a partir de eventual retomada dos ACT, a minuta de Acordo utilizada na celebração dessa modalidade de parceria aos requisitos estabelecidos na Lei nº 13.019, de 31.07.2014,

como, por exemplo, a inclusão de cláusula com a previsão expressa de que os agentes de órgãos de controle tenham livre acesso aos documentos, informações e instalações das entidades, efetuando, dessa forma, a necessária atualização dos ACT vigentes.

9. Realizar avaliação de conformidade de termos de filiação e de autorização de desconto de mensalidade associativa, considerando aspectos de criticidade e a partir de informações disponíveis ao INSS, como as que constam nos arquivos de retorno da Dataprev.

10. Verificar se os documentos emitidos pelas certificadoras de assinatura digital cumprem os requisitos previstos pela Dataprev, em especial a validação biométrica com fontes governamentais, realizando circularização das informações junto a órgãos provedores deste tipo de serviço, quando necessário.

11. Requerer que as entidades justifiquem, com base em evidências que subsidiem uma avaliação acurada pelo INSS, como ocorre o processo de captação de potenciais interessados em se associar, bem como as estruturas de que dispõem para processar todas as rotinas e informações inerentes à gestão do elevado número de requerimentos de averbações apresentados, sobretudo detalhando como prestam o atendimento e o suporte a seus associados, e os serviços que são ofertados.

12. Efetuar, no âmbito de análise técnica realizada e registrada por ocasião da avaliação de requerimentos para celebração e prorrogação de ACT, avaliação mais robusta no sentido de comprovar, por exemplo, que a entidade possui abrangência nacional, de modo a celebrar descontos de beneficiários em diversos municípios brasileiros, que o crescimento da receita pelo aumento no número de filiados condiz com seu balanço patrimonial, que a quantidade de pessoal é capaz de atender a determinado número de novos beneficiários, que seus sistemas de gestão de consignação são capazes de armazenar adequadamente as documentações relacionadas, garantindo a segurança das informações, a fim de fazer frente ao grande volume de averbações demandadas.

3.4. Informações sobre eventuais encaminhamentos feitos ao Tribunal de Contas da União (TCU), ao Ministério Público Federal (MPF) ou à Polícia Federal (PF) em decorrência das irregularidades constatadas nas auditorias.

Foram realizadas interlocuções com a Polícia Federal que resultaram na realização da Operação sem Desconto.

As interlocuções realizadas com o Tribunal de Contas da União e com o Ministério Público Federal, com a antecipação das situações que vieram a constar dos relatórios elaborados, ocorreram no âmbito das ações do Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) Previdência, com a realização de reuniões bimestrais no exercício 2024, com destaque para a reunião realizada no dia 08.05.2024, realizada em caráter extraordinário, especificamente para a abordagem do tema desconto de mensalidade associativa.

3.5. Informação sobre a existência de novos procedimentos de fiscalização ou ações corretivas em curso relativas ao mesmo tema.

Não existem, neste momento, novos procedimentos de fiscalização. Existe, em fase de finalização de elaboração, relatório que completa o registro das ações de auditoria realizadas, que foram organizadas em três etapas: a primeira delas que contempla as entrevistas realizadas (Relatório nº 1675291); a segunda, os resultados das visitas realizadas às entidades (Relatório nº 1680913); e a terceira, os resultados da análise dos controles internos do INSS (etapa que dará origem ao Relatório nº 1619307).

3.6. Solicitação de avaliação e, sendo o caso, adoção de medida cautelar para a suspensão ou cancelamento imediato de todos os descontos promovidos pelas entidades sindicadas nos benefícios previdenciários, até a conclusão de todas as investigações e auditorias em andamento.

Como destacado no item 3.3.2, providências relacionadas à suspensão dos ACT constam de recomendações inseridas no Relatório nº 1680913, destacando-se, em especial, a seguinte:

"Considerando a fragilidade dos controles relacionados à implementação de descontos associativos e a necessidade de efetiva validação da documentação suporte a esses descontos, quando existente, suspender, de forma cautelar, todos esses Acordos, os descontos deles decorrentes e quaisquer repasses de recursos, ainda pendentes de concretização, às entidades signatárias desses ACT".

Registra-se, adicionalmente, que, após a Operação sem Desconto, houve a adoção de

medida, pelo INSS, voltada à suspensão da totalidade dos ACT à época vigentes, em número de 40, sem prazo para retomada.

3.7. Adoção imediata de providências para exigir o afastamento cautelar de todos os diretores, representantes legais e administradores das entidades sindicais e associativas sob investigação para resguardar a lisura e a credibilidade no processo de apuração.

Naquilo que diz respeito a este questionamento, especificamente, medidas porventura relacionadas não estão sob a competência desta área técnica de auditoria.

4. Tendo sido apresentadas as informações existentes no âmbito desta Diretoria para resposta aos questionamentos efetuados, destacando-se que não são apresentadas informações acerca do último questionamento proposto, haja vista que fora do escopo de atuação desta área, e inexistindo ações subsequentes a serem adotadas, o processo será concluído.



Documento assinado eletronicamente por **ELIANE VIEGAS MOTA, Diretora de Auditoria de Previdência e Benefícios**, em 30/06/2025, às 08:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3651872 e o código CRC F7A87C8F

Referência: Processo nº 00190.105721/2025-81

SEI nº 3651872



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

DESPACHO SFC

À ASPAR,

Em atenção ao Despacho 3650871, encaminho manifestação desta SFC por meio do Despacho 3651872, e respectivos anexos (3659515 e 3659516), com os subsídios para resposta ao Ofício 1^aSec/RI/E/nº 168 (3650831).



Documento assinado eletronicamente por **RONALD DA SILVA BALBE, Secretário Federal de Controle Interno**, em 30/06/2025, às 14:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3682580 e o código CRC F822AA0D

Referência: Processo nº 00190.105721/2025-81

SEI nº 3682580

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO



RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL • INSS

Exercícios de 2023 e 2024

setembro • 2024

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Autarquias Sul, Quadra 5 - Bloco A
Brasília - DF / CEP: 70297-400
cgu@cgu.gov.br

VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO
Ministro da Controladoria-Geral da União

EVELINE MARTINS BRITO
Secretária-Executiva

CLÁUDIO TORQUATO DA SILVA
Secretário-Executivo Adjunto

RONALD DA SILVA BALBE
Secretário Federal de Controle Interno

RICARDO WAGNER DE ARAÚJO
Corregedor-Geral da União

ANA TÚLIA DE MACEDO
Secretária Nacional de Acesso à Informação

ARIANA FRANCES CARVALHO DE SOUZA
Ouvidora-Geral da União

IZABELA MOREIRA CORREA
Secretária de Integridade Pública

MARCELO PONTES VIANNA
Secretário de Integridade Privada

Obra atualizada até setembro de 2024

Diagramação: Coordenação-Geral de Planejamento e Inovação (CGPLA/SFC) • Imagem da capa: Adobe Stock
sob supervisão da Assessoria de Comunicação Social (Ascom / CGU)

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço
da internet no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.

Copyright © 2024 Controladoria-Geral da União



CONTEÚDO

INTRODUÇÃO • 8

RESULTADOS DOS EXAMES • 16

1. Beneficiários do INSS relatam não ter autorizado os descontos de mensalidades associativas em seus benefícios previdenciários, tampouco participar de associação. • 17
2. Vulnerabilidade dos beneficiários do INSS expostos à realização de descontos associativos. • 21

RECOMENDAÇÕES • 24

CONCLUSÃO • 27

ANEXOS • 29

- I • QUANTIDADE DE PEDIDOS DE EXCLUSÃO DE DESCONTO ASSOCIATIVO EM 2023 E 2024, POR ENTIDADE ASSOCIATIVA OU SINDICATO • 30
- II • MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA • 31

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Previdência Social

Unidade Auditada: Instituto Nacional do Seguro Social

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Avaliação: 1675291

Missão

Elevar a credibilidade do Estado
por meio da participação social,
do controle interno governamental
e do combate à corrupção em
defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria.

Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de auditoria realizada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social, com vistas a avaliar a conformidade dos descontos de mensalidades associativas realizados na folha de pagamento de aposentados e pensionistas do INSS, previstos na Lei nº 8.213, de 24.07.1991.

Neste relatório são apresentados os resultados de entrevistas realizadas junto a 1.273 beneficiários residentes nas 27 Unidades da Federação.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Este trabalho foi realizado devido ao súbito aumento no montante dos descontos de mensalidades associativas realizados na folha de pagamento de beneficiários do INSS (de R\$ 536,3 milhões em 2021 a R\$ 1,3 bilhão em 2023, podendo alcançar R\$ 2,6 bilhões em 2024), aliado à fragilidade dos controles mantidos pelo INSS para a realização desses descontos, ao histórico de irregularidades reportadas, e ao elevado número de requerimentos, ao INSS, de cancelamento de descontos (192 mil em abril de 2024).

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

1.242 beneficiários entrevistados (97,6%) informaram não ter autorizado o desconto, e 1.221 (95,9%) afirmaram não participar de associação, sinalizando que há grande probabilidade de os descontos estarem ocorrendo de maneira indevida, à revelia do interesse do beneficiário e em desacordo com os normativos que regem a matéria. Foram relatadas, ainda, dificuldades enfrentadas pelos beneficiários para identificar o desconto assim como requerer seu cancelamento.

Recomendou-se ao INSS o bloqueio cautelar e imediato de descontos de novas mensalidades associativas; o aprimoramento de procedimentos de formalização, acompanhamento da execução, suspensão e cancelamento de ACT; avaliação da pertinência de suspensão cautelar de descontos de mensalidades associativas de entidades que apresentaram elevados riscos de descontos indevidos; e inclusão dos documentos previstos nos ACT em plataforma disponível à Autarquia.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACT • Acordo de Cooperação Técnica

CGU • Controladoria-Geral da União

INSS • Instituto Nacional do Seguro Social

Maciça • Folha de Pagamento dos benefícios do INSS

PROCON • Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor

SFC • Secretaria Federal de Controle Interno

UF • Unidade da Federação

INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria realizada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com vistas a avaliar a conformidade dos descontos de mensalidades associativas realizados na folha de pagamento de aposentados e pensionistas do INSS.

Os referidos descontos, previstos na Lei nº 8.213, de 24.07.1991, podem ser realizados em favor de associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas, conforme previsto no art. 655 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022¹, desde que (i) tenham celebrado Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com o INSS para esse fim; (ii) os benefícios estejam desbloqueados para este tipo de desconto; e (iii) as entidades obtenham documentações específicas, entre as quais termo de filiação e autorização do beneficiário para a realização do desconto.

A partir da identificação de riscos relacionados ao processamento desses descontos e respectivos repasses, conforme disposto na Figura 1, a avaliação foi estruturada em três vertentes: realização de entrevistas junto aos beneficiários; realização de visitas às entidades associativas para a solicitação de disponibilização da documentação que autoriza a consignação de descontos associativos em folha de pagamento dos beneficiários, assim como para verificação da capacidade operacional dessas entidades para o atendimento a seus filiados; e avaliação da eficácia dos instrumentos de controle implementados pelo INSS para o acompanhamento das consignações dos descontos associativos.

FIGURA 1 • RISCOS IDENTIFICADOS NAS ETAPAS DE PROCESSAMENTO DO DESCONTO DE MENSALIDADE ASSOCIATIVA



Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação

1. Artigo revogado pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14.03.2024, cujo art. 4º prevê que a averbação do desconto de mensalidade associativa depende de (i) a operação ser realizada por entidade acordante habilitada e que mantenha ACT com o INSS para operacionalizar o referido desconto; e (ii) o desconto ser formalizado por meio de termo de adesão (abrange a autorização do desbloqueio do benefício e a autorização da consignação do desconto de mensalidade associativa), firmado e assinado com assinatura eletrônica avançada e biometria, apresentação do documento de identificação oficial, válido e com foto, e número do Cadastro de Pessoa Física (CPF).

Este relatório contempla os resultados das entrevistas efetuadas junto aos beneficiários do INSS, nas 27 Unidades da Federação, por meio das CGU Regionais e da Diretoria de Auditoria de Previdência e Benefícios, cujo objetivo foi verificar se os entrevistados têm ciência dos descontos consignados em folha de pagamento e se estes foram devidamente autorizados, bem como, em algumas situações, confirmar a autenticidade da documentação que dá suporte ao lançamento desses descontos. Resultados relativos às visitas às entidades e à eficácia dos instrumentos de controle serão apresentados em relatórios específicos.

As entrevistas abrangeram todas as Unidades da Federação, conforme disposto na Figura 2, e foram realizadas, de forma presencial, no período de 17.04.2024 a 04.07.2024, mediante visita a 1.273 beneficiários que possuem consignação de descontos de mensalidades associativas na Folha de Pagamento dos benefícios do INSS (Maciça), totalizando 1.347 descontos² relacionados a 31 entidades.

FIGURA 2 • LOCAIS VISITADOS E QUANTIDADE DE ENTREVISTADOS POR UF



Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação a partir das entrevistas realizadas

2. Alguns beneficiários possuíam mais de um desconto de mensalidades associativas, em um ou mais benefícios.

As entrevistas contemplaram questionamentos sobre a participação do beneficiário do INSS em alguma associação, a forma de filiação, a ciência e a expressa autorização dos descontos de mensalidade associativa, a contratação recente de serviços oferecidos pelas associações concomitante com a assinatura de fichas de filiação, termos de autorização de desconto em folha e de procurações, o recebimento de orientações fornecidas pelo INSS no caso de descontos indevidos em benefícios previdenciários, e os meios utilizados para contato com a Autarquia.

A amostra de entrevistados foi composta por dois grupos de beneficiários selecionados aleatoriamente, residentes nas capitais ou regiões metropolitanas de todas as Unidades da Federação, ou em municípios escolhidos pela CGU Regional. O primeiro grupo contemplou beneficiários (90 entrevistados) para os quais a CGU dispunha de documentações disponibilizadas pelas entidades associativas/sindicatos ao INSS, no âmbito de processos administrativos de apuração de irregularidades e/ou de fiscalização instaurados pela Autarquia. Já o segundo grupo foi formado por beneficiários cujos descontos tiveram início em 2024 (1.183 entrevistados), a fim de que fosse possível coletar as informações com maior grau de precisão em decorrência do pouco tempo transcorrido entre a realização do suposto procedimento de filiação e/ou de autorização do desconto em folha e a execução da entrevista.

Considerações Iniciais

Dados extraídos da Maciça³ indicam que os descontos realizados por entidades associativas apresentaram crescimento atípico nos últimos anos, saindo de R\$ 536,3 milhões em 2021 para R\$ 1,3 bilhão em 2023, com a possibilidade de alcançar R\$ 2,6 bilhões até o final de 2024, se os descontos realizados em maio de 2024 permanecerem estáveis nos demais meses do ano. O Gráfico 1 apresenta um panorama da evolução do número de entidades e de valores de descontos de mensalidade associativa implementados na Maciça.

GRÁFICO 1 • EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ENTIDADES E DE DESCONTOS DE MENSALIDADE ASSOCIATIVA NA MACIÇA (EM R\$ MILHÕES)



Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação a partir da extração da Maciça, com dados de janeiro de 2016 a maio de 2024, sendo que, para os valores de descontos de 2024, foi realizada estimativa, considerando que o montante de descontos em maio de 2024 permanecerá constante para os demais meses do ano.

Ressalta-se que os valores apresentados no Gráfico 1 referem-se a Acordos de Cooperação Técnica celebrados em que há repasses a entidades, estando pendentes de implementação descontos e repasses para 9 entidades, o que aumenta os riscos relacionados a descontos indevidos.

Considerando as dezenove entidades que receberam mais de R\$ 15,0 milhões até maio de 2024, verifica-se que respondem por 94,7% dos repasses feitos até a referida data, conforme apresentado na Tabela 1, a seguir.

3. Os valores e quantidades calculados a partir da Maciça estão subestimados em aproximadamente 20% devido à base compartilhada pelo INSS não contemplar as rubricas em sua integralidade, estando limitada aos primeiros dez registros de cada benefício. Dos 40,1 milhões de benefícios pagos em maio de 2024, 9,6 milhões (23,9%) possuíam mais de 10 rubricas informadas.

TABELA 1 • VALORES DOS DESCONTOS REFERENTES ÀS 19 ENTIDADES QUE RECEBERAM MAIS DE R\$ 15,0 MILHÕES ATÉ MAIO DE 2024, EM R\$ MILHÕES

ENTIDADE ACORDANTE	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ESTIMADO	
									VALOR	%
CONTAG	339,9	355,1	355,8	364,0	369,9	378,0	408,5	426,9	435,0	16,5%
CONAFER	0,0	0,0	0,0	0,4	57,0	59,5	92,2	202,3	277,1	10,5%
AMBEC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0	91,4	231,3	8,8%
ABSP (atual AAPEN)	0,0	0,0	0,6	10,3	2,4	0,0	0,0	23,9	178,6	6,8%
UNASPUB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,5	54,4	141,5	5,4%
CBPA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	57,9	132,8	5,0%
CEBAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,5	131,6	5,0%
CAAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,6	21,3	127,9	4,8%
MASTER PREV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	108,6	4,1%
ABCB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	50,2	95,8	3,6%
UNSBRAS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	93,6	3,5%
AAPPS UNIVERSO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	57,9	81,7	3,1%
ABAPEN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	81,3	3,1%
SINDNAPI	17,8	18,6	18,1	17,6	22,2	39,6	63,3	90,5	77,1	2,9%
APDAP PREV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	41,8	76,8	2,9%
ABRASPRESV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	64,8	2,5%
AAPB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	15,7	18,3	64,6	2,4%
COBAP	35,1	37,2	37,2	39,7	35,9	34,7	38,0	52,7	60,3	2,3%
AP BRASIL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	16,2	37,5	1,4%
Outras	20,3	49,1	203,4	172,7	23,4	23,4	46,3	86,5	139,2	5,3%
TOTAL	413,0	460,0	615,0	604,6	510,9	536,3	706,2	1.299,8	2.637,2	100%

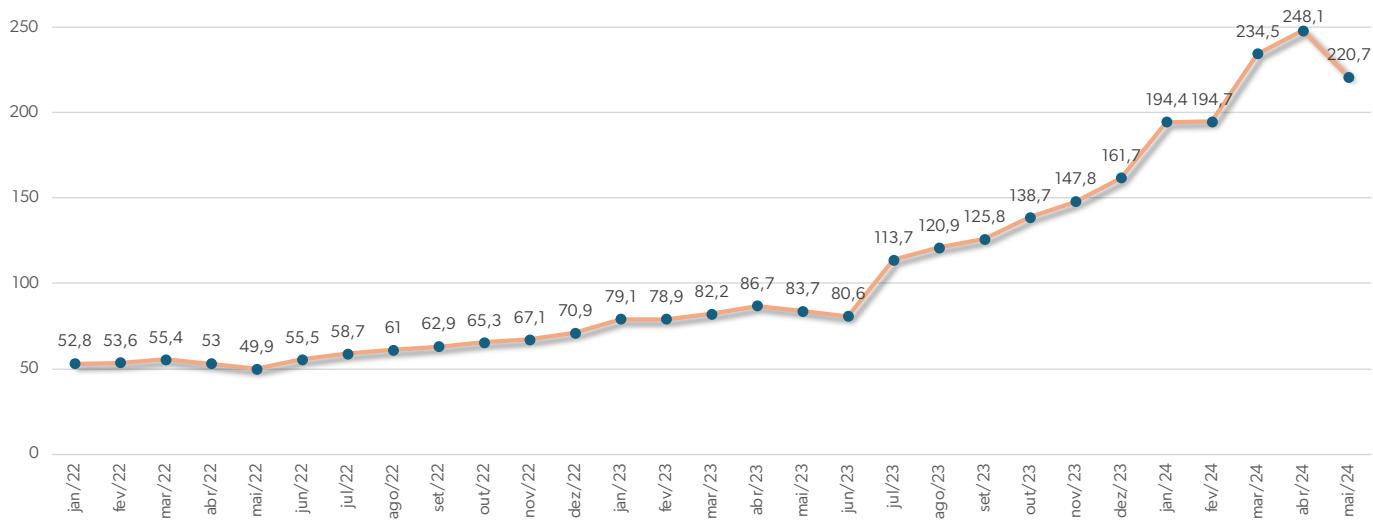
Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação a partir da extração da Maciça, com dados de janeiro de 2016 a maio de 2024, sendo que, para os valores de descontos de 2024, foi realizada estimativa, considerando que o montante de descontos em maio de 2024 permanecerá constante para os demais meses do ano.

Em 2018 e 2019, identifica-se um elevado incremento percentual nos descontos de mensalidades associativas relativas a algumas entidades (ABSP, RIAAM BRASIL, ABAMSP, ANAPPS, ASBAPI, CENTRAPE), passando de R\$ 41,2 milhões em 2017, para R\$ 194,9 milhões em 2018 e R\$ 173,2 milhões em 2019. Considerando diversas representações e reclamações em face de associações de aposentados por descontos indevidos de benefícios, a Procuradoria da República no Estado do Paraná expediu ao INSS

a Recomendação nº 02/2019⁴, de 10.07.2019, o que ensejou a suspensão de repasses, pelo INSS, para quatro destas associações, ABAMSP, CENTRAPE, ASBAPI, ANAPPS.

Mesmo conhecendo essa situação, a existência de denúncias recorrentes acerca da realização de descontos associativos não autorizados pelos beneficiários, e a falta de capacidade operacional necessária para acompanhamento dos ACT, o INSS não implementou controles suficientes para mitigar os riscos de descontos indevidos, e seguiu assinando ACT após a suspensão ocorrida em 2019, com o crescimento significativo dos descontos a partir de julho de 2023, conforme indicado no Gráfico 2, em sequência.

GRÁFICO 2 • EVOLUÇÃO MENSAL DOS DESCONTOS DE MENSALIDADE ASSOCIATIVA NA MACIÇA

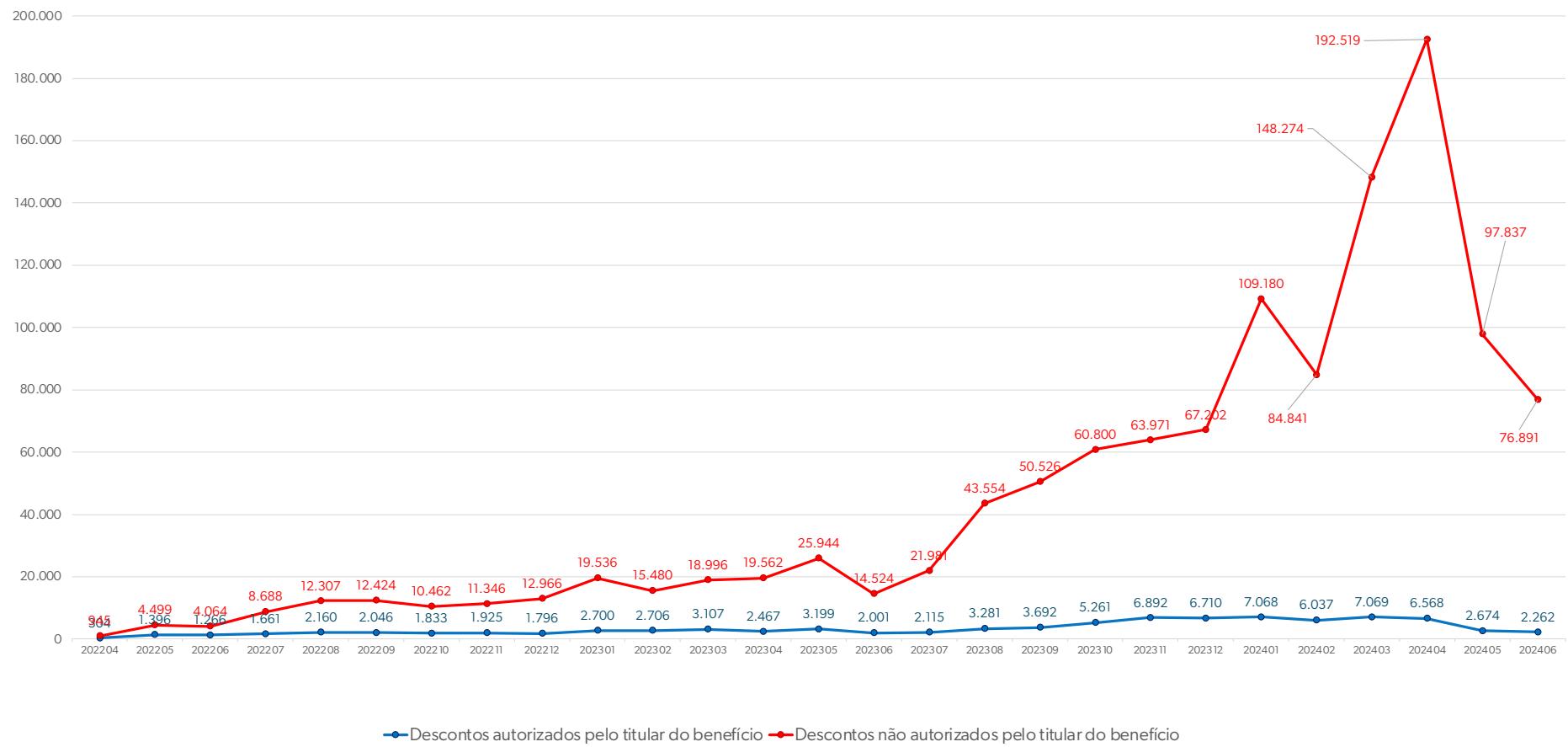


Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação a partir da extração da Folhas de Pagamento dos benefícios do INSS (Maciça), com dados de janeiro de 2022 a maio de 2024, com a limitação a 10 rubricas.

Ainda, apesar de os requerimentos para cancelamento desses descontos, protocolados nos diferentes canais de atendimento do INSS, terem crescido acentuadamente a partir de julho de 2023, em que foram registrados 22 mil pedidos, alcançado 192 mil em abril de 2024, conforme disposto no Gráfico 3 e no Anexo I, e indícios de irregularidades que vêm sendo apontados, o INSS limitou-se a suspender novas adesões de algumas entidades e por um curto período, quando a situação sinalizava a necessidade de adoção de medidas cautelares, como a suspensão de descontos e a avaliação da adequação desses descontos antes de nova liberação.

4. Recomenda "ao Presidente do INSS a adoção de providências para: (I) apurar a ocorrência de descontos indevidos nos benefícios; (II) suspender, cautelarmente, o repasse dos referidos descontos às associações [ABAMSP, CENTRAPE, ASBAPI, ANAPPS]; e, ao final, após concluídas as apurações; (III) encerrar os acordos de cooperação técnica que têm causado prejuízos aos beneficiários do INSS. Em relação a novos acordos, deverá firmá-los com entidades comprovadamente idôneas e que não tenham registro de reclamações por descontos indevidos nos órgãos de defesa do consumidor e em outros órgãos semelhantes".

GRÁFICO 3 • EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE SOLICITAÇÕES DE EXCLUSÃO DE DESCONTOS DE MENSALIDADES ASSOCIATIVAS



Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação a partir de dados do BG Tarefas; informações extraídas em 03.07.2024 referentes à tarefa 3854 – Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Beneficiários do INSS relatam não ter autorizado os descontos de mensalidades associativas em seus benefícios previdenciários, tampouco participar de associação.

Os descontos de mensalidades associativas, previstos no inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213/1991, iniciados até 14.03.2024, devem adequar-se ao previsto no inciso III do Art. 655 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022, que dispõe:

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.*

Quanto aos descontos iniciados a partir de 15.03.2024, aplica-se o previsto no inciso II do art. 4º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162/2024, publicada na mesma data, o qual requer a existência de assinatura eletrônica avançada e biometria para a assinatura do termo de adesão que formaliza a autorização do desbloqueio do benefício e a autorização do desconto.

A partir das entrevistas realizadas com beneficiários do INSS, verificou-se que, dos 1.273 entrevistados, 1.242 (97,6%) informaram não ter autorizado o desconto, e 1.221 afirmaram não participar de associação⁵ (95,9%), o que revela que há uma grande probabilidade de os descontos estarem sendo feitos sem a autorização prévia dos beneficiários. Os resultados por UF constam da Tabela 2, a seguir.

5. Foram identificados seis casos em que o entrevistado informou não participar de associação mesmo tendo confirmado que autorizou os descontos.

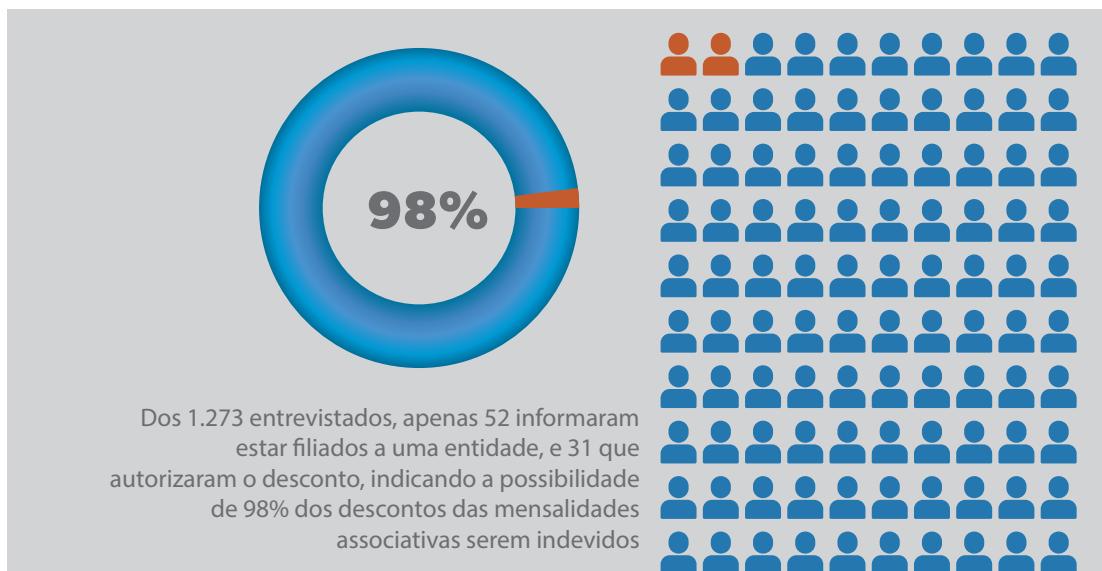
TABELA 2 • QUANTIDADE DE ENTREVISTADOS QUE RELATAM NÃO TER AUTORIZADO DESCONTO DE MENSALIDADE ASSOCIATIVA, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

UF DO ENTREVISTADO	QUANTIDADE DE ENTREVISTADOS	QUANTIDADE DE ENTREVISTADOS COM DESCONTOS NÃO AUTORIZADOS	% DE DESCONTOS NÃO AUTORIZADOS EM RELAÇÃO AO TOTAL DE ENTREVISTADOS
AC	53	53	100%
AL	50	49	98,0%
AM	49	49	100%
AP	31	31	100%
BA	54	52	96,3%
CE	51	50	98,0%
DF	50	49	98,0%
ES	29	26	89,7%
GO	59	57	96,6%
MA	32	32	100%
MG	77	77	100%
MS	57	57	100%
MT	45	45	100%
PA	56	56	100%
PB	52	52	100%
PE	50	50	100%
PI	24	24	100%
PR	39	37	94,9%
RJ	58	56	96,6%
RN	29	29	100%
RO	51	50	98,0%
RR	50	50	100%
RS	29	26	89,7%
SC	55	49	89,1%
SE	50	49	98,0%
SP	59	53	89,8%
TO	34	34	100%
Total	1.273	1.242	97,6%

Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação, a partir de entrevistas realizadas pela CGU.

Quando considerados apenas os 90 entrevistados para os quais foram apresentadas as fichas enviadas pelas entidades, os percentuais permanecem altos: 81,1% (73 entrevistados) e 80,0% (72 entrevistados) para as negativas de autorização e de filiação, respectivamente. Este resultado, por sua vez, revela que as assinaturas podem estar sendo recolhidas sem o conhecimento do beneficiário sobre a finalidade ou inclusive que as documentações podem estar sendo fraudadas.

FIGURA 3 • CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADOS DAS ENTREVISTAS REALIZADAS



Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação, a partir dos resultados das entrevistas realizadas.

Destaca-se o fato de as entidades possuírem muitos associados domiciliados em Unidades da Federação diferentes da localização de suas sedes ou escritórios/representações. Em que pese a possibilidade de as entidades celebrarem parcerias com outras entidades, correspondentes bancários ou representantes, o acesso aos serviços ofertados seria difícil, a menos que ocorresse de forma remota, o que seria improvável, dada a falta de familiaridade dos beneficiários com recursos digitais.

Houve, ainda, relatos de entrevistados que responderam em nome dos titulares dos benefícios sobre a impossibilidade de eles terem assinado termos de autorização e fichas de filiação, considerando serem pessoas com deficiência que os impede dessa manifestação de vontade, assim como impossibilitados de locomoção por doença grave, indígena que reside em aldeia e não sabe ler ou escrever, ou residentes no exterior e que não tiveram contato com associações quando estiveram no Brasil.

Em entrevistas com apresentação de documentação, houve casos em que os entrevistados não reconheceram a filiação à entidade indicada, tampouco as assinaturas constantes dos documentos de filiação e de autorização do desconto.

Entre as causas identificadas para os descontos não autorizados, destacam-se o não bloqueio automático para consignações dos benefícios concedidos antes de setembro de 2021, o não arquivamento, em ambiente prontamente acessível ao INSS, das documentações requeridas, a ausência de validação das documentações para autorização do desconto, a ausência de fiscalização e de auditoria desses procedimentos, a reduzida equipe técnica para atuar neste processo, e a fragilidade dos procedimentos de celebração de ACT, que não asseguram a integridade de procedimentos adotados pelas entidades convenentes.

Importa mencionar que, para 21 entidades, 100% dos entrevistados informaram não ter autorizado o desconto das mensalidades associativas, para sete entidades esse percentual variou de 71% a 99%, e para as três restantes, de 17% a 33%, conforme Tabela 3, a seguir.

TABELA 3 • QUANTIDADE DE ENTREVISTADOS QUE RELATAM NÃO TER AUTORIZADO DESCONTO DE MENSALIDADE ASSOCIATIVA, POR ENTIDADE ASSOCIATIVA OU SINDICATO

ENTIDADE	QUANTIDADE DE DESCONTOS DE MENSALIDADE ASSOCIATIVA (AMOSTRA)	QUANTIDADE DE DESCONTOS NÃO AUTORIZADOS (AMOSTRA)	% DE DESCONTOS NÃO AUTORIZADOS EM RELAÇÃO AO TOTAL DE DESCONTOS DA ENTIDADE (AMOSTRA)	QUANTIDADE DE UF DIFERENTES DOS ENTREVISTADOS COM DESCONTOS DA ENTIDADE
CAAP	215	214	99,5%	19
ABSP (atual AAPEN)	210	210	100%	19
MASTER PREV (MPCB)	98	97	99,0%	21
CEBAP	95	95	100%	20
AMBEC	87	87	100%	21
AAPB	82	82	100%	19
UNSBRAS	72	72	100%	21
ABCB	64	62	96,9%	19
CONAFER	56	56	100%	16
AAPPS UNIVERSO	52	52	100%	19
APDAP PREV (ex ACOLHER)	40	39	97,5%	18
CBPA	32	32	100%	8
ABAPEN	27	27	100%	14
UNASPUB	23	23	100%	13
AAB	22	22	100%	12
SINDNAPI/FS	26	20	76,9%	15
ASBRAPI/PREVABRAP	18	18	100%	11
COBAP	24	17	70,8%	11
SINDIAPI/UGT	16	16	100%	10
UNIBAP	15	15	100%	11
AP BRASIL	13	11	84,6%	11
ABENPREV	10	10	100%	7
CINAAP	10	10	100%	7
ABRASPREV	8	8	100%	5
ASABASP BRASIL	5	5	100%	4

ENTIDADE	QUANTIDADE DE DESCONTOS DE MENSALIDADE ASSOCIATIVA (AMOSTRA)	QUANTIDADE DE DESCONTOS NÃO AUTORIZADOS (AMOSTRA)	% DE DESCONTOS NÃO AUTORIZADOS EM RELAÇÃO AO TOTAL DE DESCONTOS DA ENTIDADE (AMOSTRA)	QUANTIDADE DE UF DIFERENTES DOS ENTREVISTADOS COM DESCONTOS DA ENTIDADE
CONTAG	6	5	83,3%	2
RIAAM BRASIL	4	4	100%	2
SINAB	4	4	100%	4
ABRAPPs (ex ANAPPS)	4	1	25,0%	1
FITF/CNTT/CUT	3	1	33,3%	1
SINTAPI/CUT	6	1	16,7%	4
TOTAL	1.347	1.316	97,7%	-

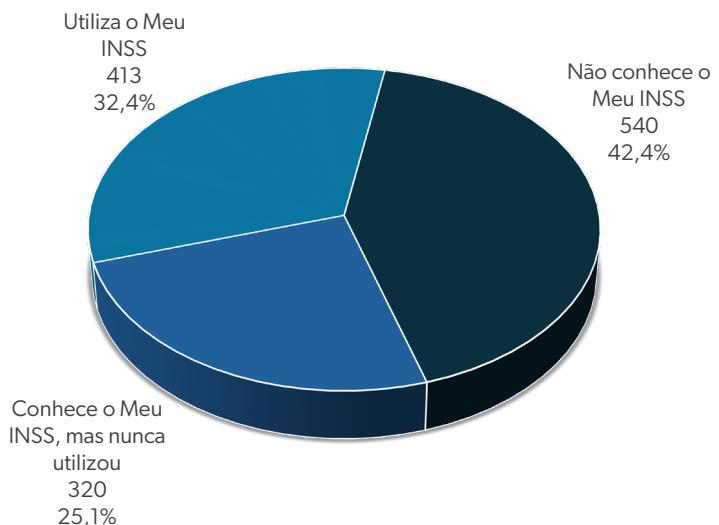
Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação, a partir de entrevistas realizadas pela CGU.

2. Vulnerabilidade dos beneficiários do INSS expostos à realização de descontos associativos.

O Estatuto do Idoso, disposto pela Lei nº 10.741, de 01.10.2003, em seu art. 10, estipula que “é obrigação do Estado e da sociedade assegurar à pessoa idosa (...) o respeito e a dignidade, como pessoa humana”. Sobre o direito ao respeito, declara que “consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, de valores, ideias e crenças, dos espaços e dos objetos pessoais”. Nesse contexto, a partir das entrevistas realizadas com beneficiários do INSS, buscou-se avaliar possíveis fragilidades na proteção de seus direitos.

Verificou-se que 922 (72,4%) entrevistados desconheciam a existência do desconto associativo em seu benefício. Destaca-se que para conhecimento do desconto é necessário acessar o extrato, o qual não é mais enviado ao beneficiário, podendo ser requerido em uma Agência da Previdência Social ou pelo aplicativo **Meu INSS**. Ao serem questionados a respeito deste aplicativo, 540 (42,4%) informaram desconhecê-lo, enquanto 320 (25,1%) conheciam, mas nunca tinham utilizado, e 413 (32,4%) já tinham utilizado; o Gráfico 4, a seguir, reflete as informações apresentadas quanto ao uso do **Meu INSS** pelos beneficiários entrevistados. A utilização de ferramentas digitais por uma minoria dos beneficiários do INSS limita a capacidade de o cidadão identificar possíveis descontos realizados sem sua autorização, situação agravada em função das fragilidades de controle relacionadas à inclusão desses descontos na folha de pagamento do INSS.

GRÁFICO 4 • QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS QUE CONHECEM O APLICATIVO MEU INSS



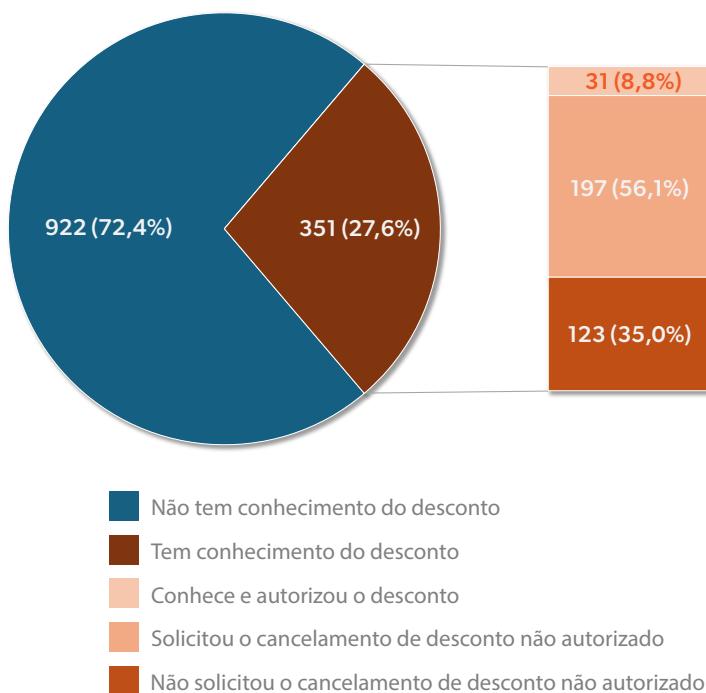
Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação, a partir dos resultados das entrevistas realizadas.

Ainda, conforme disposto no Gráfico 5, em sequência, dos 351 beneficiários que relataram conhecer o desconto, 31 (8,8%) disseram tê-lo autorizado, e 197 (61,6%) relataram ter solicitado cancelamento do desconto não autorizado. Aqueles que não solicitaram o cancelamento (123, ou 35,0%) podem, eventualmente, ter enfrentado dificuldades para realizar tal pedido, como dificuldades no acesso ao **Meu INSS** devido à necessidade do nível ouro na conta gov.br, número do benefício, ou nome da entidade para a realização do requerimento.

Alguns entrevistados sinalizaram ter sido informados que teriam que fazer o pedido junto às entidades associativas ou sindicatos, outros recorreram ao PROCON e ao Reclame Aqui ou acionaram a esfera judicial, e houve um relato informando pensar se tratar de desconto obrigatório. Ainda, 41 (20,8%) beneficiários responderam que novo desconto foi inserido após o cancelamento de desconto anteriormente existente. Nesse sentido, destaca-se que não basta ao beneficiário solicitar o cancelamento do desconto; é necessário fazer novo requerimento para que o benefício seja bloqueado para novos descontos, ação feita por 96 dos beneficiários que solicitaram cancelamento de desconto não autorizado (48,7%).

Ante as fragilidades de controle identificadas, os resultados sinalizam que os beneficiários encontram mais dificuldades para bloquear os descontos do que as entidades para implementá-los, indicando fragilidade na proteção dos direitos dos beneficiários.

GRÁFICO 5 • QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS QUE RESPONDERAM ÀS QUESTÕES SOBRE CONHECIMENTO, AUTORIZAÇÃO E PEDIDO DE CANCELAMENTO DE DESCONTO ASSOCIATIVO



Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação, a partir dos resultados das entrevistas realizadas.

Verifica-se que a transformação digital ocorrida no INSS sem o devido aperfeiçoamento dos controles internos elevou os riscos relacionados à realização de descontos associativos indevidos. Além de os descontos poderem ser realizados pelas entidades sem qualquer tipo de análise por um servidor do INSS, os beneficiários encontram dificuldades para utilizar as ferramentas disponibilizadas para acesso aos serviços providos pela Autarquia, muitas vezes necessitando de auxílio de outras pessoas ou deixando de realizar requerimentos em função da dificuldade que encontram para fazê-lo.

Ademais, importa ressaltar que a própria fragilidade inerente ao perfil dos beneficiários, na sua grande maioria formada por idosos, com maior dificuldade de acesso a canais digitais, associada à deficiência dos instrumentos de controle do INSS, tornam esses beneficiários suscetíveis à atuação de terceiros agindo com o objetivo de obter, sem o devido esclarecimento aos beneficiários, a documentação relativa à filiação e à autorização para o desconto associativo.

RECOMENDAÇÕES

1. Bloquear, cautelar e imediatamente, todos os benefícios para novas implementações de descontos associativos, independente da data de sua concessão. Caso a alternativa não seja viável, não implementar novos descontos até que a solução prevista pela IN nº 162/2024, em desenvolvimento pela Dataprev, esteja disponível, visto que solução precária, de utilização de confirmação de vivacidade diferente da recomendada pela Dataprev, considerando os resultados das entrevistas realizadas pela CGU, ensejariam a assunção de riscos elevados de realização de descontos não autorizados pelos beneficiários, em prejuízo aos mesmos.
2. Permitir a consignação de desconto associativo em folha de pagamento somente no caso de haver autorização de desbloqueio diretamente efetuada pelo beneficiário mediante o uso dos canais usualmente utilizados pelos beneficiários para tanto, de maneira prévia ao desconto, ou posterior ao bloqueio realizado conforme o disposto na Recomendação nº 1.
3. Definir procedimentos mínimos e imediatos de acompanhamento da execução dos ACT, mesmo que em caráter emergencial, em um primeiro momento, prevendo entrevistas com beneficiários de maneira amostral, com o cancelamento automático de descontos de mensalidade associativa de beneficiários que informem não ter autorizado esses descontos, assim como o bloqueio dos benefícios para novos descontos.
4. Para além das suspensões e cancelamentos já previstos nos termos dos ACT firmados, definir procedimentos para a suspensão e/ou o cancelamento de ACT a partir de critérios de risco a serem elaborados pelo INSS, que considerem, no mínimo, os resultados do acompanhamento a ser realizado pela Autarquia, as denúncias existentes, as informações prestadas por beneficiários que não tenham autorizado descontos, as solicitações de cancelamento de descontos associativos não autorizados pelos beneficiários e protocoladas nos canais de atendimento do INSS, assim como a não demonstração de capacidade operacional suficiente e adequada para a prestação de serviços aos associados pelas entidades que apresentaram súbito aumento no quantitativo de descontos implementados na Maciça.
5. Avaliar a pertinência de suspender cautelarmente descontos de mensalidades associativas realizados em folha referentes a entidades que apresentaram súbito aumento no quantitativo de descontos implementados na Maciça em 2023 ou 2024, até que se implemente metodologia que preveja segurança suficiente à fidedignidade dos descontos, conforme Recomendações nº 3 e 4, haja vista que o INSS indica a falta de capacidade operacional para o acompanhamento da implementação desses descontos e o elevado percentual de beneficiários que indicou à CGU não tê-los autorizado, assim como o elevado quantitativo de requerimentos de exclusão de descontos que têm sido realizados por meio dos diferentes canais de atendimento do INSS.
6. Considerando o teor da determinação do item 9.6.1 do Acórdão TCU nº 1115/2024 – Plenário, avaliar a pertinência de restringir a solução a ser adotada ao uso de assinatura eletrônica avançada e biometria, haja vista que o resultado das entrevistas realizadas pela CGU indicam que parcela significativa dos aposentados visitados não reconhecem a realização de autorização para consignação de descontos associativos em seu benefício, tampouco indicam conhecer as entidades que teriam solicitado implementar esses descontos em sua folha de pagamento.
7. Caso a alternativa para cumprimento da determinação do item 9.6.1 do Acórdão TCU nº 1115/2024 – Plenário seja a confirmação da existência dos documentos a partir de sua disponibilização pelas entidades mediante inserção em plataforma a ser disponibilizada pela Dataprev, determinar a inclusão dos documentos previstos nos ACT em quantidade mensal

equivalente ao número de associados incluídos no mês de maior aumento de inserções de novos descontos pela entidade, com definição, pelo INSS, dos cronogramas a serem seguidos e de ordenação das competências que deverão ser incluídos documentos, não deixando essa decisão sob a responsabilidade das entidades. Destaque-se, adicionalmente, que a exclusiva disponibilização de arquivos pelas entidades apenas cumpre o requisito de apresentação de documentos obrigatórios para a consignação do desconto em folha de pagamento, mas não a efetiva autorização pelo beneficiário, confirmação essa que viria a trazer um ônus significativo ao INSS para a conferência dessas documentações.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou avaliar se os descontos de mensalidade associativa na folha de pagamento do INSS cumprem os requisitos de filiação à entidade e de prévia autorização expressa do titular do benefício previdenciário.

Por meio da realização de 1.273 entrevistas nas 27 Unidades da Federação, verificou-se que 97,6% dos entrevistados (1.242) informaram não ter autorizado o desconto, e 95,9% (1.221) afirmaram não participar de associação, sinalizando que há grande probabilidade de os descontos estarem ocorrendo de maneira indevida, não observando o interesse do beneficiário e em desacordo com os normativos que regem a matéria.

Considerando que estes beneficiários são, em sua maioria, idosos, a proteção a seus direitos expressa no Estatuto do Idoso não está sendo realizada a contento. Sobre este aspecto, verificou-se que 72,4% (922) dos entrevistados desconheciam a existência do desconto, limitando sua capacidade de resguardar o recebimento da integralidade de seu benefício. Dos 351 beneficiários que relataram conhecer o desconto, 35,0% (121) não solicitaram seu cancelamento, sinalizando eventuais dificuldades ou desconhecimento sobre como realizar tal requerimento. Outra dificuldade identificada diz respeito à ocorrência de inserção de novo desconto após o pedido de cancelamento de outro anteriormente existente, fazendo com que o aposentado ou pensionista tenha que ficar repetidamente verificando seu extrato e requerendo o cancelamento do desconto associativo até compreender que existem outras etapas necessárias para realizar o bloqueio de novos descontos. Ainda, a complexidade imposta aos beneficiários para a exclusão dos descontos associativos é inversamente proporcional aos controles exigidos das entidades associativas no processo de inclusão desses descontos na folha de pagamentos do INSS.

Ainda, no contexto da transformação digital realizada no âmbito da Autarquia a partir de 2017, e com intensificação a partir de 2019, verificou-se que apenas 32,4% dos entrevistados informaram conhecer e utilizar o **Meu INSS**, principal ferramenta para verificação dos extratos e para o requerimento de cancelamento de descontos de mensalidades associativas em benefícios, bem como de bloqueio de benefícios para a consignação desses descontos.

O elevado percentual de beneficiários que informam não ter autorizado o desconto decorre da fragilidade dos controles implementados no âmbito do processo de desconto de mensalidade associativa, em que pesem os riscos anteriormente identificados e já materializados, a exemplo da recomendação proferida pela Procuradoria da República no Estado do Paraná em 2019 e que resultou, à época, na exclusão de descontos de quatro entidades associativas. Ademais, o súbito aumento dos descontos realizados em folha, acompanhado por um incremento concomitante na quantidade de requerimentos de cancelamento dos descontos associativos, são indicativos de possíveis irregularidades e de fragilidade dos controles implementados no processo, os quais deveriam ser acompanhados pelo INSS, de forma tempestiva, em conformidade com os normativos que regulamentam esse tipo de desconto, assim como considerando os termos dos ACT firmados com as entidades, com vistas a resguardar os direitos dos beneficiários do INSS.

A criticidade da situação revelada a partir dos resultados das entrevistas realizadas pela CGU, conforme registrado neste Relatório, aliada à alta materialidade dos descontos de mensalidades associativas, superiores a R\$ 200 milhões mensais, requer ações contundentes com vistas a preservar o interesse dos beneficiários do INSS, em sua maioria idosos e que demandam uma proteção maior do Estado.

Fatos ou condutas evidenciados neste relatório que ensejarem a apuração de responsabilidade administrativa poderão ser encaminhados às instâncias específicas da CGU para a realização de juízo de admissibilidade, nos termos da legislação vigente.

ANEXOS

**I • QUANTIDADE DE PEDIDOS DE EXCLUSÃO DE DESCONTO ASSOCIATIVO
EM 2023 E 2024, POR ENTIDADE ASSOCIATIVA OU SINDICATO**

ENTIDADE	2023/1	2023/2	2024/1	QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS COM DESCONTOS NO 1º TRIMESTRE 2024	PERCENTUAL DE SOLICITAÇÕES DE EXCLUSÃO EM 2024
AMBEC	0	1	69.706	569.426	12,2%
CONAFER	24.178	38.688	58.198	621.094	9,4%
CAAP	0	0	52.839	265.412	19,9%
CBPA	0	0	49.273	445.814	11,1%
CEBAP	0	0	35.670	192.235	18,6%
UNASPUB	0	0	29.868	213.177	14,0%
AAPPS/UNIVERSO	0	0	27.560	276.842	10,0%
CONTAG	18.693	17.988	27.547	1.348.969	2,0%
AAPB	0	0	26.766	180.452	14,8%
ABCB/AMAR BRASIL	0	0	23.481	256.308	9,2%
SINDNAPI/FS	12.464	15.129	20.057	276.894	7,2%
APDDAP/ACOLHER	0	0	12.856	220.975	5,8%
COBAP	2.718	8.883	12.145	215.857	5,6%
AP BRASIL	0	0	11.159	80.847	13,8%
ABENPREV	0	0	9.481	50.348	18,8%
UNIBAP	5.088	6.070	9.458	78.976	12,0%
SINAB	0	0	6.377	41.557	15,3%
CINAAP	0	0	5.314	53.412	9,9%
ASABASP	0	0	3.095	12.767	24,2%
SINDIAPI-UGT	1.849	2.047	3.138	34.735	9,0%
RIAAM-BRASIL	751	858	1.354	15.100	9,0%
CONTRAF	1.128	1.166	1.277	37.586	3,4%
ABRAPPSS	0	0	1.057	5.050	20,9%
Outras	63.468	245.424	244.123	-	-
TOTAL	130.658	336.707	742.389	-	-

Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação a partir de dados do BG Tarefas; informações extraídas em 03.07.2024 referentes à tarefa 3854 – Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício.

II • MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por ocasião da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 09.08.2024, foi acordado o prazo de 16.08.2024 para o encaminhamento de manifestação, pelo INSS, a ser agregada ao Relatório em sua versão final, haja vista que sua versão preliminar havia sido enviada à Autarquia em 23.07.2024 e, anteriormente, os resultados das entrevistas realizadas haviam sido antecipados ao INSS, em função de sua criticidade, por meio de Nota de Auditoria (Nota de Auditoria nº 1619307/01) encaminhada em 03.07.2024.

Em 16.08.2024, o INSS encaminhou pedido de prorrogação do prazo para que a manifestação ao Relatório Preliminar de auditoria fosse apresentada até o dia 23.08.2024, conforme disposto no Ofício SEI Nº 891/2024/DIGOV-INSS, de 15.08.2024. Ato contínuo, em 17.08.2024, o INSS encaminhou Nota Técnica da Dataprev, sem data, que trata dos requisitos técnicos da solução de biometria aplicada no processo de averbação do desconto de mensalidade associativa, bem como a Nota Técnica nº 48/2024/CGPAG/DIRBEN-INSS, de 16.08.2024, que contempla considerações a respeito dos achados e recomendações apresentados na versão preliminar do Relatório. Nesse contexto, considerando que até 26.08.2024 não foram encaminhados outros complementos à manifestação, e encerrado o prazo prorrogado concedido, em conformidade com a solicitação formalizada pelo INSS, esta análise contempla os registros apresentados na Nota Técnica nº 48, dispostos a seguir.

Os itens 1 a 5 da Nota Técnica nº 48/2024/CGPAG/DIRBEN-INSS apresentam contextualização inicial acerca dos trâmites relacionados à produção do documento, com as informações pertinentes à manifestação aos itens 1 e 2 do Relatório Preliminar apresentadas a partir do item 6, conforme reproduzido em sequência:

Manifestação da unidade auditada

“6. Sobre o “Achado 1 - Beneficiários do INSS relatam não ter autorizado os descontos de mensalidades associativas em seus benefícios previdenciários, tampouco participar de associação”, interessa reproduzir:

Quanto aos descontos iniciados a partir de 15.03.2024, aplica-se o previsto no inciso II do art. 4º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162/2024, publicada na mesma data, o qual requer a existência de assinatura eletrônica avançada e biometria para a assinatura do termo de adesão que formaliza a autorização do desbloqueio do benefício e a autorização do desconto.

A partir das entrevistas realizadas com beneficiários do INSS, verificou-se que, dos 1.273 entrevistados, 1.242 (97,6%) informaram não ter autorizado o desconto, e 1.221 afirmaram não participar de associação5 (95,9%), o que revela que há uma grande probabilidade de os descontos estarem sendo feitos sem a autorização prévia dos beneficiários. (...)

Entre as causas identificadas para os descontos não autorizados, destacam-se o não bloqueio automático para consignações dos benefícios concedidos antes de setembro de 2021, o não arquivamento, em ambiente prontamente acessível ao INSS, das documentações requeridas, a ausência de validação das documentações para autorização do desconto, a ausência de fiscalização e de auditoria desses procedimentos, a reduzida equipe técnica para atuar neste processo, e a fragilidade dos procedimentos de celebração de ACT, que não asseguram a integridade das entidades convenentes. (destaque nosso)

7. Sobre o “**Achado 2 - Vulnerabilidade dos beneficiários do INSS expostos à realização de descontos associativos**”, por outro lado, importa destacar:

Verificou-se que 922 (72,4%) entrevistados desconheciam a existência do desconto associativo em seu benefício. **Destaca-se que para conhecimento do desconto é necessário acessar o extrato, o qual não é mais enviado ao beneficiário, podendo ser requerido em uma Agência da Previdência Social ou pelo aplicativo Meu INSS.** Ao serem questionados a respeito deste aplicativo, **540 (42,4%) informaram desconhecê-lo**, enquanto **320 (25,1%) conheciam, mas nunca tinham utilizado**, e **413 (32,4%) já tinham utilizado**; o Gráfico 4, a seguir, reflete as **informações apresentadas quanto ao uso do Meu INSS pelos beneficiários entrevistados**.

A utilização de ferramentas digitais por uma minoria dos beneficiários do INSS limita a capacidade de o cidadão identificar possíveis descontos realizados sem sua autorização, situação agravada em função das **fragilidades de controle relacionadas à inclusão desses descontos na folha de pagamento do INSS**.

(...) dos 351 beneficiários que relataram conhecer o desconto, 31 (8,8%) disseram tê-lo autorizado, e 197 (61,6%) relataram ter solicitado cancelamento do desconto não autorizado.

Aqueles que não solicitaram o cancelamento (123, ou 35,0%) **podem, eventualmente, ter enfrentado dificuldades para realizar tal pedido, como dificuldades no acesso ao Meu INSS devido à necessidade do nível ouro na conta gov.br, número do benefício, ou nome da entidade para a realização do requerimento.** (...) Nesse sentido, **destaca-se que não basta ao beneficiário solicitar o cancelamento do desconto; é necessário fazer novo requerimento para que o benefício seja bloqueado para novos descontos**, ação feita por 96 dos beneficiários que solicitaram cancelamento de desconto não autorizado (48,7%). **Ante as fragilidades de controle identificadas, os resultados sinalizam que os beneficiários encontram mais dificuldades para bloquear os descontos do que as entidades para implementá-los**, indicando fragilidade na proteção dos direitos dos beneficiários.

Verifica-se que a transformação digital ocorrida no INSS sem o devido aperfeiçoamento dos controles internos elevou os riscos relacionados à realização de descontos associativos indevidos. Além de os descontos poderem ser realizados pelas entidades sem qualquer tipo de análise por um servidor do INSS, os beneficiários encontram dificuldades para utilizar as ferramentas disponibilizadas para acesso aos serviços providos pela Autarquia, muitas vezes necessitando de auxílio de outras pessoas ou deixando de realizar requerimentos em função da dificuldade que encontram para fazê-lo. Ademais, **importa ressaltar que a própria fragilidade inerente ao perfil dos beneficiários, na sua grande maioria formada por idosos, com maior dificuldade de acesso a canais digitais, associada à deficiência dos instrumentos de controle do INSS, tornam esses beneficiários suscetíveis à atuação de terceiros agindo com o objetivo de obter, sem o devido esclarecimento aos beneficiários, a documentação relativa à filiação e à autorização para o desconto associativo.** (destaque nosso)

8. Quanto aos pontos destacados, especialmente, considera-se válido consignar que o importante trabalho de avaliação realizado pela CGU, conduzido a partir da segunda quinzena de abril de 2024, iniciou-se quando já em curso um pleno processo institucional de revisão e robustecimento dos fluxos e controles dos descontos associativos, viabilizado com o lastro normativo da publicação da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14 de março de 2024. Ou seja, por impulso próprio e planejado de aperfeiçoamento da gestão ou mesmo em decorrência do quanto percebido e compromissado no âmbito de inspeção pregressa do Tribunal de Contas da União - TCU, é sabido que o INSS vem em progressiva implementação de medidas de mitigação dos riscos identificados, senão vejamos:

1. Publicação de Instrução Normativa específica que regula o desconto de mensalidade associativa.	Implementada em 14/03/2024 (DOU IN PRES/INSS nº 162/2024)
2. Exclusão e criação de trava para não permitir averbação em espécie de benefícios não elegíveis , conforme disposto no § 1º, art. 22 da Instrução Normativa 162: a) B31 - Auxílio Por Incapacidade Temporária; b) Benefício de Pensão Alimentícia, com informação de "Recebe PA". c) Benefício pagos por meio de empresa conveniente (com código de banco 998); d) Benefício de Acordos Internacionais (com código de banco 996); e) Benefício Assistencial (BPC); f) Benefício concedidos por determinação judicial, em caráter provisório.	Implementada em 10/04/2024 pela DATAPREV (DM. 203378)
3. Suspensão cautelar de novas inclusões /adesões de descontos de mensalidade associativa.	Implementada em 20/04/2024 pela DATAPREV (DM.203398)
4. Bloqueio Geral de benefícios, concedidos antes de 09/2021, para descontos de mensalidade associativas.	Implementada em 16/05/2024 pela DATAPREV (DM.203577) Bloqueio de desconto associativo em 129.197.135 benefícios (entre ativos, cessados e suspensos) concedidos antes de 09/2021.
5. Autorização de biometria transitória das entidades acordantes	Implementada na competência 07/2024
6. Limitação de todos os descontos associativos à 1% (um por cento) do limite máximo , estabelecido para os benefícios do RGPS de acordo com os termos do § 3º do Art. 4º da Instrução Normativa PRES/INSS 162/2024, inclusive para as entidades que estão limitando num valor superior/inferior a 1% do teto, visto que os ACT's serão aditados para constar 1% do teto previdenciário, como trava limitadora geral.	Cadastrada em 19/07/2024 (DM.204225). Prevista para Folha de 09/2024 .
7. Exclusão descontos de mensalidades associativas, nos benefícios previdenciários apontados na Planilha CGU (em anexo), conforme Nota nº 01 de Auditoria 161930, referentes às entidades: UNASPUB, AMBEC, CBPA, CONAFER, AAPEN (Ex-ABSP), AAPB, SINDNAPI, APPS UNIVERSO, AMBEC (início maio/2024), AAPB (início maio/2024) e APPS UNIVERSO (início maio/2024).	Implementada em 25/07/2024 pela DATAPREV (DM.204205).
8. Publicação da Minuta Padrão dos ACT's e Plano de Trabalho , com assinatura dos termos aditivos de adequação aos termos da IN 162.	Prevista para 09/2024.
9. Entrada em produção do Serviço de Exclusão Automática de Desconto de Mensalidade + Bloqueio do Benefício pelo canais remotos do INSS.	Prevista para 26/09/2024 (DM.204120)
10. Entrada em funcionamento do sistema de biometria da DATAPREV , para averbação dos termos de adesão ao desconto de mensalidade associativa com uso de assinatura eletrônica avançada e biometria.	Prevista para 09/2024 .
11. Início do envio, pelas entidades, das fichas de autorização e documentação correlata do estoque (legado arquivado) à DATAPREV.	Prevista para ser implementada no período entre 2024 e 2025 (12 meses).
12. Início das verificações ordinárias e periódicas pelo INSS do cumprimento do ACT por parte das entidades acordantes.	Prevista para ser implementada em 2024 .
13. Repasso dos valores descontados às entidades ACORDANTES pela rotina do SISPAGBEN.	Prevista para ser implementada em 2024 .

9. A exigência da assinatura eletrônica avançada e biometria, para o desbloqueio do benefício e autorização dos novos descontos, seja no modelo transitório ou no que progride em desenvolvimento pela Dataprev, conjuntamente balizados pelas especificações técnicas detalhadas em nota técnica da empresa pública (Nota Técnica Dataprev 0027081/2024, em anexo), salvo hipótese em contrário ainda não concretamente verificada (e não apresentada no relatório de auditoria), tem o condão de prover um elevado nível de confiabilidade técnica às novas averbações realizadas na observância dos parâmetros estabelecidos. Por este motivo, temos que, em alguns aspectos, o relatório retrata um cenário defasado quanto aos processos e produtos atuais, os quais já foram contemplados com diversas evoluções, expostas no quadro acima.

10. Ademais, acaso demandada, uma análise abrangente e conclusiva acerca da eventual insuficiência ou vulnerabilidade da solução biométrica já implementada, desta forma, poderá exigir providências adicionais que não podem ser levadas a efeito neste plano e momento, sendo mais provável que se diligencie para a obtenção de maiores informações sobre as soluções comerciais contratadas para o período transitório junto às empresas responsáveis e respectivos validadores de biometria em bases oficiais de governo. Por isto, enquanto iniciativa primária, sob apreciação superior, esta Coordenação-Geral avaliou recomendável o pedido de prorrogação do prazo.”

Análise da equipe de auditoria

O gestor apresentou informações a respeito das medidas que estão sendo implantadas com vistas à mitigação de riscos identificados, e que estão relacionados às causas dos resultados apresentados por este Relatório de auditoria. Desse modo, eventuais aperfeiçoamentos serão acompanhados no âmbito do monitoramento das recomendações.

Destaque-se, ainda, por oportuno, que não foram apresentadas informações acerca das providências a serem adotadas para a revalidação da autorização de descontos anteriormente implementados ou a validação da adequação da documentação porventura existente e que suporte esses descontos, caso esses documentos sejam apresentados pelas entidades, considerando a iniciativa indicada no item 11 do Quadro acima, descontos esses que corresponderiam a um “estoque” que alcança em torno de 7,7 milhões de beneficiários.

Tampouco foram apresentadas informações acerca de eventual suspensão cautelar dos descontos em relação aos benefícios que compõem o denominado “estoque” ou iniciativas para apuração das irregularidades já comunicadas ao INSS.

Naquilo que diz respeito às Recomendações que compõem o Relatório, a Nota Técnica nº 48/2024/CGPAG/DIRBEN-INSS apresentou as informações a seguir reproduzidas:

Manifestação da unidade auditada

“Recomendação 1. (...)

11. Esta área técnica não identificou na peça de auditoria os elementos fáticos e técnicos necessários para que possa avaliar com critério uma possível **rejeição** ao **modelo de transição biométrica**, implementado para o desbloqueio e nova averbação de desconto, até o advento da solução específica de assinatura eletrônica avançada e biometria para as entidades acordantes, que está em desenvolvimento pela Dataprev, visto que ambas as soluções comerciais se balizam pelos parâmetros da nota técnica da empresa pública (Nota Técnica Dataprev 0027081/2024, em anexo). Logo, diante da sentida ausência do detalhamento técnico das vulnerabilidades sugeridas, como iniciativa primária e, sem prejuízo de

outras providências definitivas, atuaremos para obter maiores informações sobre as soluções comerciais contratadas para o período transitório junto às empresas responsáveis e respectivos validadores de biometria em bases oficiais de governo.

Recomendação 2. (...)

12. No que se refere ao deblockeio para descontos associativos, entendemos que, no ambiente de confiabilidade técnica das averbações baseadas em biometria, a autorização para o desblockeio e averbação do desconto pode se dar por ato único, em favor do próprio beneficiário, que, assim, dispensa o trâmite da solicitação do desblockeio prévio.

13. Sob essa premissa, aliás, acatou-se a sugestão da Dataprev, no bojo do processo de elaboração das novas minuta padrão do ACT e Plano de Trabalho, referentes à celebração de Acordo de Cooperação Técnica - ACT relativo aos descontos de mensalidades associativas, foram feitas alterações no anexo modelo de *"Termo de adesão ao desconto de mensalidade"*, que, além da **autorização para o desconto** propriamente dita, passa a contar com cláusula expressa de **autorização do desblockeio**, com o seguinte teor: ***"AUTORIZO o desblockeio do meu benefício para a consignação do desconto de mensalidade associativa, conforme disposto no Inciso IX do artigo 2º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14 de março de 2024"***.

[Recomendação] 3. (...)

14. Esta área técnica informa que estuda a adaptação da proposta de ato administrativo anteriormente sinalizada, tendente a estabelecer uma sistemática de avaliação de conformidade, por amostragem, de fichas de filiação e de termos de adesão ao desconto associativo, além de outros procedimento, de forma a incorporar as novas diretrizes apresentadas no recente encontro com a Presidência e o órgão de controle [referência à Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 09.08.2024] no tocante aos riscos do contato telefônico com o beneficiário por meio das Centrais 135.

15. A referida proposta, portanto, está em fase final de revisão.

[Recomendação] 4. (...)

16. Esta área técnica considera pertinente a recomendação e se coloca à disposição da gestão superior para contribuir na elaboração de proposta de ato normativo, orientado por critérios de riscos e destinado a estabelecer sistemática de avaliação ordinária e, em casos de comportamentos anormais, conforme indicadores previamente definidos, avaliação extraordinária da execução dos acordos de cooperação técnica. Preliminarmente, porém, não vislumbramos fundamento legal, regulamentar ou convencional a respaldar a atuação do INSS no sentido de exigir das acordantes a *"demonstração de capacidade operacional suficiente e adequada para a prestação de serviços aos associados pelas entidades"*, pelo contrário, iniciativa como a proposta exibe aspectos indiciários de ilicitude, por avançar em questão *interna corporis*, abrangida pela cláusulas constitucionais da liberdade de associação e mínima intromissão estatal em seu funcionamento.

Recomendação 5. (...)

17. Esta área técnica não identificou na peça de auditoria os elementos técnicos, normativos e teóricos necessários para que possa avaliar com critério a recomendação proposta, sobretudo frente à definição, não compreendida, do percentual de 30% de incremento como **limite de tolerância**. No que concerne à avaliação sugerida, que, em suma, compele à suspensão da execução do acordo de cooperação técnica, somente possível por decisão adequadamente fundamentada, resta imperioso trazer à baila o quanto previsto no § 1º-F do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999:

§ 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. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

18. Nesse contexto, s.m.j., seguindo os preceitos da norma, há de se atuar de maneira distinta da recomenda no relatório, no sentido que uma tal avaliação deverá contemplar um conjunto de indicadores, não só o aumento percentual, admitido, no caso, como um elemento que impacta a rede de atendimento do INSS.

Recomendação 6. (...)

19. Quanto à recomendação em destaque, tem-se a informar que o INSS opôs **embargos de declaração** perante o TCU para o fim de sanear possível obscuridade do decisório, versando o recurso exatamente sobre o item 9.6.1 do Acórdão TCU nº 1115/2024 - Plenário. Esta área técnica, por via de consequência, aguarda a final apreciação e o julgamento pela Corte de Contas, para que possa determinar os encaminhamentos e ações pertinentes, haja vista a possibilidade da modificação do conteúdo da recomendação e do comando a ser cumprido pelo INSS.

Recomendação 7. (...)

20. Quanto à recomendação em destaque, tem-se a informar que o INSS opôs **embargos de declaração** perante o TCU para o fim de sanear possível obscuridade do decisório, versando o recurso exatamente sobre o item 9.6.1 do Acórdão TCU nº 1115/2024 - Plenário. Esta área técnica, por via de consequência, aguarda a final apreciação e o julgamento pela Corte de Contas, para que possa determinar os encaminhamentos e ações pertinentes, haja vista a possibilidade da modificação do conteúdo da recomendação e do comando a ser cumprido pelo INSS.”

Análise da equipe de auditoria

As manifestações relativas às recomendações 1, 2, 3, 4, 6 e 7 não ensejam análises sobre possível alteração das recomendações; a Recomendação 5, por sua vez, foi atualizada na versão final do Relatório. Todas as recomendações serão acompanhadas no âmbito do monitoramento de recomendações.

No entanto, naquilo que diz respeito às informações apresentadas, destacam-se, por oportuno, as situações detalhadas em sequência.

Na manifestação à Recomendação 1, ao referenciar o modelo de transição biométrica, e uma possível rejeição a ele, a recomendação explicita que a solução provisória que autorizou novos descontos, com a utilização de um modelo diferente do recomendado pela Dataprev, conforme registrado pela Empresa em reunião conjunta realizada no INSS, e considerando os resultados massivos de não autorização de descontos, como apurado neste trabalho de avaliação, implicariam em assunção de riscos a serem avaliados pelo INSS.

Quanto à Recomendação 2 e à possibilidade de autorização conjunta de desbloqueio do benefício para a implementação de desconto e de autorização desse desconto, a partir da utilização de biometria, e considerando os parâmetros normativos vigentes, é solução viável que contemplaria os descontos que vierem a ser implementados a partir da efetiva utilização de biometria a ser implementada pela Dataprev, o que, de acordo com o cronograma apresentado na manifestação da Autarquia, deve ocorrer até setembro/2024. No entanto, é necessário ter-se atenção em relação a eventuais autorizações de

descontos massivos que possam vir a ser implementados a partir de demandas individuais das entidades, para as quais deveria existir a prévia e pessoal autorização dos beneficiários, não sendo suficiente eventuais justificativas de entidades acerca de eventuais prejuízos a que possam ser submetidas.

Com relação à manifestação a respeito da Recomendação 4, a Autarquia alega que exigência de *“demonstração de capacidade operacional suficiente e adequada para a prestação de serviços aos associados pelas entidades”* infringe a liberdade de associação. Não obstante, a recomendação não trata da liberdade de associação, mas da celebração de parceria entre a administração pública e organizações da sociedade civil, regida pela Lei nº 13.019, de 31.06.2014, a qual prevê em seu art. 33, inciso V, alínea c, que as entidades possuam *“instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas”*. A consideração de requisitos mínimos acerca da capacidade operacional das entidades possibilitaria ao INSS assegurar-se, inclusive, acerca do cumprimento das obrigações pactuadas e que prescrevem obrigações à entidade em relação à Autarquia, como a guarda e o envio de documentos.

Conforme discutido na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a Recomendação 5 foi ajustada com vistas a deixar explícito que a intenção de sua proposição é que sejam considerados aspectos de criticidade e de relevância para balizar os acompanhamentos e providências do INSS em relação às entidades associativas que implementam descontos na folha de pagamentos do INSS. Na reunião em questão, foi esclarecido que o percentual, arbitrariamente definido, tinha por objetivo sinalizar uma possibilidade de priorização, haja vista que o tratamento da totalidade das situações de aumento expressivo de descontos poderia ser inviável ao INSS, em função da alegada deficiência de capacidade operacional da área técnica responsável pelo acompanhamento dos descontos associativos. No entanto, considerando que cabe ao INSS definir os parâmetros a serem utilizados para esse acompanhamento, considerando os riscos relacionados a aumentos expressivos na quantidade de descontos realizados por algumas entidades associativas e os resultados das entrevistas com beneficiários realizadas pela CGU e consolidadas neste Relatório, ajustou-se a recomendação.

Quanto às recomendações 6 e 7, considerando a relevância de o INSS validar a efetiva existência de autorização dos beneficiários para a consignação de descontos associativos na Maciça, como mecanismo de controle interno indispensável ao acompanhamento da regularidade dos descontos efetuados, mesmo considerando a referida solicitação da Autarquia ao TCU para modificação do teor do item 9.6.1 do Acórdão TCU nº 1115/2024 – Plenário, reitera-se a importância de o INSS definir parâmetros adequados e suficientes para garantir a existência de documentação suporte para a realização desses descontos, assim como a fidedignidade das autorizações que teriam permitido consignações pretéritas à implementação de biometria.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO



**RELATÓRIO
DE AVALIAÇÃO**

Instituto Nacional do Seguro Social

Exercícios 2023 e 2024

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Autarquias Sul, Quadra 5 - Bloco A
Brasília - DF / CEP: 70297-400
cgu@cgu.gov.br

VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO
Ministro da Controladoria-Geral da União

EVELINE MARTINS BRITO
Secretária-Executiva

OLAVO VENTURIM CALDAS
Secretário-Executivo Adjunto

RONALD DA SILVA BALBE
Secretário Federal de Controle Interno

CARLA RODRIGUES COTTA
Corregedora-Geral da União (substituta)

LÍVIA OLIVEIRA SOBOTA
Secretária Nacional de Acesso à Informação

ARIANA FRANCES CARVALHO DE SOUZA
Ouvidora-Geral da União

PATRÍCIA ÁLVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA
Secretária de Integridade Pública

MARCELO PONTES VIANNA
Secretário de Integridade Privada

Este trabalho foi realizado com a participação das seguintes unidades regionais da CGU:

CGU/AL • CGU/CE • CGU/GO • CGU/MG

CGU/PE • CGU/RJ • CGU/RS • CGU/SC

CGU/SP • CGU/SE

Obra atualizada até 25 de abril de 2025

Diagramação: Coordenação-Geral de Planejamento e Inovação (CGPLA/SFC)
(sob supervisão da Assessoria de Comunicação Social (Ascom / CGU)

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da *internet* no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.

Copyright © 2025 Controladoria-Geral da União



CONTEÚDO

INTRODUÇÃO • 9

RESULTADOS DOS EXAMES • 13

1. Documentação comprobatória insuficiente para evidenciar que houve filiação à entidade e autorização expressa do titular do benefício para consignação do desconto da mensalidade associativa previamente à averbação. • 14
2. Inexistência de evidências que atestem a capacidade operacional de as entidades atenderem ao elevado crescimento de beneficiários com descontos associativos. • 18

RECOMENDAÇÕES • 24

CONCLUSÃO • 28

ANEXOS • 32

ANEXO I • QUANTIDADE DE INCLUSÕES SUPERIORES A 50.000 POR COMPETÊNCIA E ENTIDADE, DE DEZEMBRO DE 2016 A AGOSTO DE 2024 • 33

ANEXO II • QUANTIDADE DE INCLUSÕES DE DESCONTOS ENTRE JANEIRO DE 2023 E SETEMBRO DE 2024, DE ENTIDADES COM VALORES SUPERIORES A 100 MIL EM UMA ÚNICA COMPETÊNCIA • 35

ANEXO III • MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA • 40

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Previdência Social

Unidade Auditada: Instituto Nacional do Seguro Social

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Avaliação: 1680913

Missão

Promover a integridade e o enfrentamento da corrupção de modo que o governo federal possa entregar políticas e serviços públicos efetivos.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria.

Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de auditoria realizada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social, com vistas a avaliar a conformidade dos descontos de mensalidades associativas realizados na folha de pagamento de aposentados e pensionistas do INSS, previstos na Lei nº 8.213, de 24.07.1991.

Neste relatório são apresentados os resultados obtidos a partir de visitas realizadas a 29 entidades associativas e sindicatos, totalidade das entidades com as quais o INSS mantinha Acordos de Cooperação Técnica (ACT) vigentes na oportunidade de planejamento do trabalho e em relação às quais existiam descontos de mensalidades associativas efetivamente implementados na folha de pagamentos do INSS. ACT esses celebrados para viabilizar a averbação dos descontos das mensalidades na folha de pagamento de aposentados e pensionistas.

No momento de finalização deste trabalho, o INSS possui quantitativo maior de ACT vigentes.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado devido ao súbito aumento no montante dos descontos de mensalidades associativas realizados na folha de pagamento dos beneficiários do INSS (de R\$ 536,3 milhões em 2021, R\$ 706 milhões em 2022, R\$ 1,3 bilhão em 2023, e tendo alcançado R\$ 2,8 bilhões em 2024), aliado à fragilidade dos controles mantidos pelo INSS para a realização desses descontos, ao histórico de irregularidades reportadas, e ao elevado número de requerimentos, ao INSS, de cancelamento de descontos (192 mil apenas em abril de 2024).

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Foi verificada a fragilidade dos controles adotados pelo INSS no âmbito do processamento dos descontos associativos, evidenciado pelo baixo índice de entidades que disponibilizaram a documentação que dá suporte aos requerimentos para a averbação de descontos associativos (28,9% de uma amostra de 952 beneficiários), documentação cuja fidedignidade não foi avaliada pela CGU, bem como pela ausência de elementos que comprovassem, com razoável segurança, a compatibilidade entre a capacidade operacional instalada nessas entidades e o elevado crescimento no número de averbações requeridas.

Recomendou-se ao INSS a adoção de medidas estruturantes, como a suspensão cautelar da totalidade dos ACT vigentes; a descontinuação de averbação de descontos de mensalidades associativas na folha de pagamentos do INSS; e a elaboração de plano de ação para o tratamento das situações envolvendo os descontos indevidos realizados. Ainda, para situações específicas identificadas, ou para o caso de eventual retomada dos descontos de mensalidades associativas, recomendou-se, entre outras providências, a imediata exclusão dos descontos para os casos em que não houve a devida comprovação documental; o aprimoramento de procedimentos de formalização, acompanhamento da execução, suspensão e cancelamento de ACT; e a avaliação da adoção de procedimentos robustos para assegurar a compatibilidade da capacidade operacional das entidades ao elevado número de averbações implementadas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ACT** • Acordo de Cooperação Técnica
- AAPB** • Associação dos Aposentados e Pensionistas do Brasil
- AAPEN** • Associação dos Aposentados e Pensionistas do Nacional
- AAPPS** • Associação de Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social
- AASAP** • Associação de Amparo Social ao Aposentado e Pensionistas
- ABAMSP** • Associação Beneficente de Auxílio Mútuo dos Servidores Públicos
- ABAPEN** • Associação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas da Nação
- ABC** • Amar Brasil Clube de Benefícios
- ABENPREV** • Associação de Benefícios e Previdência
- ABRAPP** • Associação Brasileira de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social
- ABRASPREV** • Associação Brasileira dos Contribuintes do Regime Geral da Previdência Social
- ABSP** • Associação Brasileira dos Servidores Públicos
- AMBEC** • Associação dos Aposentados Mutualistas para Benefícios Coletivos
- ANDDAP** • Associação Nacional de Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas
- AP BRASIL** • Associação no Brasil de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social
- APDAP PREV** • Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas
- ASBRAPI** • Associação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos
- CAAP** • Caixa de Assistência dos Aposentados e Pensionistas do INSS
- CBPA** • Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura
- CEBAP** • Centro de Estudos dos Benefícios dos Aposentados e Pensionistas
- CENAP/ASA** • Central Nacional de Aposentados e Pensionistas
- CENTRAPE** • Central Nacional dos Aposentados e Pensionistas do Brasil
- COBAP** • Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos
- CONAFER** • Confederação Nacional de Agricultores Familiares Rurais
- CONTAG** • Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- CONTRAF-BRASIL** • Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil
- CGU** • Controladoria-Geral da União
- CPF** • Cadastro de Pessoa Física
- Dataprev** • Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
- FITF/CNTT/CUT** • Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários da CUT
- IN** • Instrução Normativa
- INSS** • Instituto Nacional do Seguro Social

Maciça • Folha de Pagamento dos benefícios do INSS

MASTERPREV • Associação de Clube de Benefícios

PFE • Procuradoria Federal Especializada

PRES • Presidência

RIAAM Brasil • Rede Ibero-Americana de Associações de Idosos do Brasil

SINAB • Sindicato dos Aposentados do Brasil

SINDIAPI • Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da UGT

SINDNAPI • Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos

SINTAPI • Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados, Pensionistas e Idosos

SINTRAAPI • Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados, Pensionistas e Idosos de Mogi Guaçu

SFC • Secretaria Federal de Controle Interno

UF • Unidade da Federação

UNABRASIL • União Nacional dos Aposentados e Pensionistas do Brasil

UNASPUB • União Nacional de Auxílio aos Servidores Públicos

UNIBAP • União Brasileira de Aposentados da Previdência

UNSBRAS • União dos Aposentados e Pensionistas do Brasil



INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria realizada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com vistas a avaliar a conformidade dos descontos de mensalidades associativas realizados na folha de pagamento de aposentados e pensionistas do INSS (Maciça).

Os referidos descontos, previstos na Lei nº 8.213, de 24.07.1991, podem ser realizados em favor de associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas, conforme previsto no art. 655 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022¹, desde que (i) tenham celebrado Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com o INSS para esse fim; (ii) os benefícios estejam desbloqueados para este tipo de desconto; e (iii) as entidades obtenham documentações específicas, entre as quais termo de filiação e autorização do beneficiário para a realização do desconto.

A partir da identificação de riscos relacionados ao processamento desses descontos e respectivos repasses, estruturou-se a avaliação em três vertentes: realização de entrevistas junto aos beneficiários; realização de visitas às entidades associativas para a solicitação de disponibilização da documentação que autoriza a consignação de descontos associativos em folha de pagamento dos beneficiários, assim como para verificação da capacidade operacional dessas entidades para o atendimento a seus filiados; e avaliação da eficácia dos instrumentos de controle implementados pelo INSS para o acompanhamento das consignações dos descontos associativos.

Os resultados da etapa relacionada à realização de entrevistas junto aos beneficiários encontram-se consignados no Relatório de Avaliação nº 1675291. Este relatório, por sua vez, contempla os resultados da etapa de visitas a 29 entidades associativas e sindicatos, totalidade das entidades que possuíam ACT firmado e com descontos implementados à época da etapa de planejamento do trabalho, conforme relacionadas no Quadro 1, em sequência, sediados em 10 Unidades da Federação (UF), realizadas pelas CGU Regionais e pela Diretoria de Auditoria de Previdência e Benefícios, cujo objetivo foi realizar entrevista com os dirigentes das entidades, coletar informações sobre sua infraestrutura, rede de atendimento, estratégia de atuação e serviços ofertados, bem como solicitar documentos de uma amostra de seus associados a fim de verificar a legitimidade das averbações requeridas, bem como a capacidade operacional dessas entidades para o atendimento a seus filiados.

1. Artigo revogado pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14.03.2024, cujo art. 4º prevê que a averbação do desconto de mensalidade associativa depende de (i) a operação ser realizada por entidade acordante habilitada e que mantenha ACT com o INSS para operacionalizar o referido desconto; e (ii) o desconto ser formalizado por meio de termo de adesão (abrange a autorização do desbloqueio do benefício e a autorização da consignação do desconto de mensalidade associativa), firmado e assinado com assinatura eletrônica avançada e biometria, apresentação de documento de identificação oficial, válido e com foto, e número do Cadastro de Pessoa Física (CPF).

QUADRO 1 • ENTIDADES ASSOCIATIVAS E SINDICATOS VISITADOS POR EQUIPES DA CGU

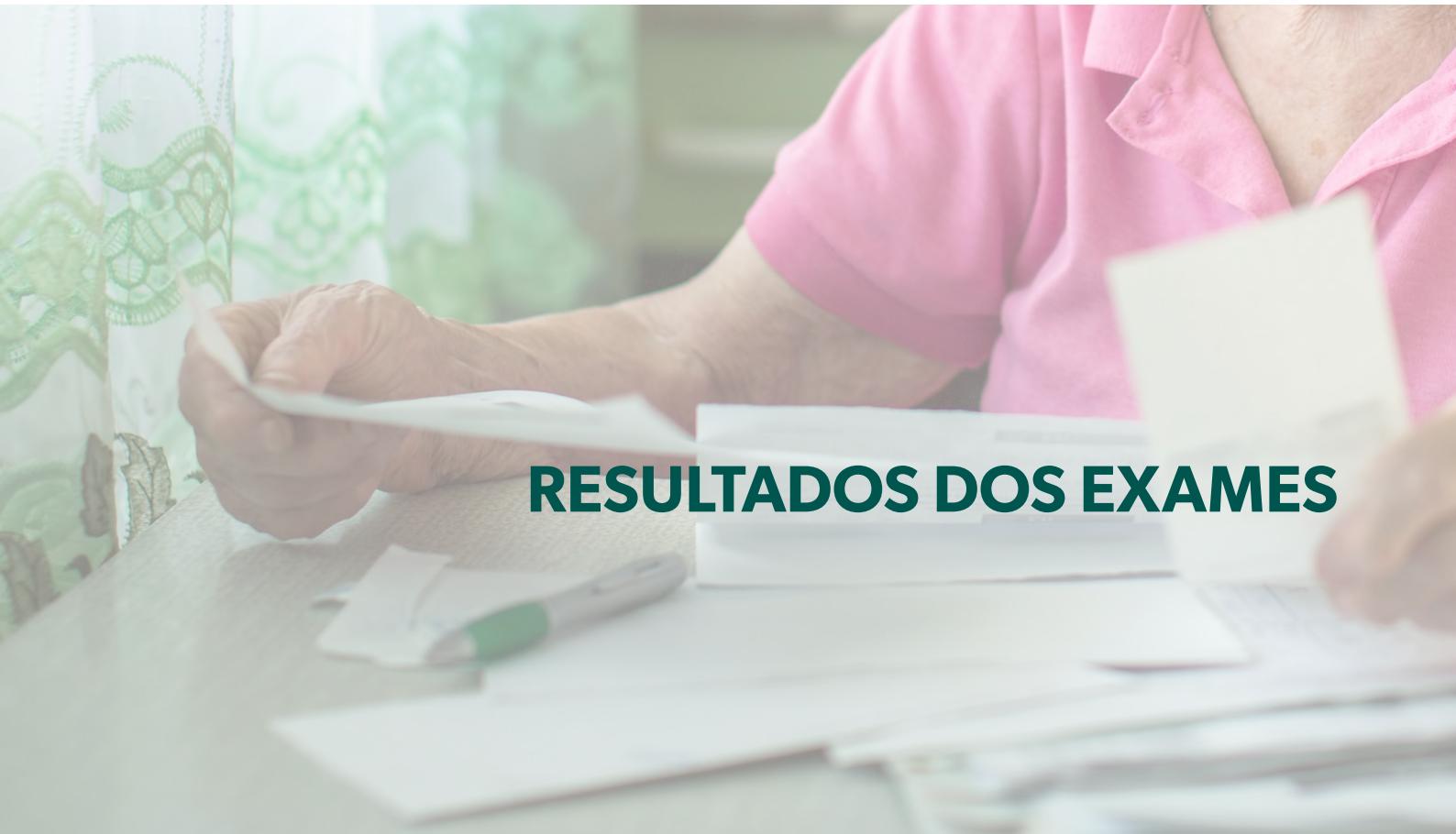
SIGLA	ENTIDADE	LOCALIZAÇÃO
ASBRAPI	Associação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos (Antiga PREVABRAP)	Maceió/AL
CAAP	Caixa de Assistência aos Aposentados e Pensionistas	Fortaleza/CE
AAPEN	Associação dos Aposentados e Pensionistas Nacional	Fortaleza/CE
AAPB	Associação dos Aposentados e Pensionistas do Brasil	Fortaleza/CE
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	Brasília/DF
COBAP	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas	Brasília/DF
UNIBAP	União Brasileira de Aposentados da Previdência, antiga União Nacional dos Aposentados Pensionistas e Beneficiários do Brasil (UNIBRASIL PREV)	Brasília/DF
ABENPREV	Associação de Benefícios e Previdência (no CNPJ: Associação de Amparo aos Aposentados e Pensionistas do Brasil - AMPABEN BRASIL)	Brasília/DF
SINAB	Sindicato Nacional dos Aposentados do Brasil	Brasília/DF
CONTRAF BRASIL	Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil	Brasília/DF
CONAFER	Confederação Nacional dos Agricultores Familiares e Empreendedores Familiares Rurais do Brasil	Brasília/DF
CBPA	Confederação Brasileira de Trabalhadores da Pesca e Aquicultura	Brasília/DF
ABCB	Amar Brasil Clube de Benefícios	Belo Horizonte/MG
RIAAM BRASIL	Rede Ibero-Americana de Associações de Idosos do Brasil	Belo Horizonte/MG
UNASPUB	União Nacional de Auxílio aos Servidores Públicos	Belo Horizonte/MG
ABAPEN	Associação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas da Nação	Recife/PE
AP BRASIL	Associação No Brasil de Aposentados Pensionistas da Previdência Social	Nova Iguaçu/RJ
ABRAPPSS	Associação Brasileira de Aposentados e Pensionistas do Instituto Nacional da Seguridade Social (Antiga ANAPPS)	Porto Alegre/RS
FITF/CNTT/CUT	Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários da CUT	Tubarão/SC
APDAP PREV	Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas (Antiga ACOLHER)	Nossa Senhora do Socorro/SE
AAPPS UNIVERSO	Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral e Próprio da Previdência Social	Aracaju/SE
MASTER PREV	Master Prev Clube de Benefícios	São Paulo/SP
CEBAP	Centro de Estudos dos Benefícios dos Aposentados e Pensionistas	São Paulo/SP
UNSBRAS	União dos Aposentados e Pensionistas do Brasil	São Paulo/SP
SINDIAPI/UGT	Sindicato dos Aposentados Pensionistas e Idosos da União Geral dos Trabalhadores	São Paulo/SP
SINTAPI/CUT	Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados Pensionistas e Idosos - CUT	São Paulo/SP
SINTRAAPI/CUT	Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados Pensionistas e Idosos de Mogi Guaçu	Mogi Guaçu/SP
AMBEC	Associação dos Aposentados Mutualistas para Benefícios Coletivos	São Paulo/SP
SINDNAPI	Sindicato Nacional dos Aposentados e Pensionistas do Brasil – Força Sindical	São Paulo/SP

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir de informações das entidades que possuíam, à época do planejamento do trabalho, ACT firmado com o INSS e descontos de mensalidade associativa implementados.

As entidades associativas visitadas concentram-se em quatro regiões do país (Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul), com destaque para o Estado de São Paulo e o Distrito Federal com oito entidades sediadas em cada UF, representando 55% do total. Importa ressaltar que as 29 entidades visitadas possuem, considerando dados da Maciça relativos à competência setembro/2024, 5.975.967 aposentados e pensionistas do INSS com descontos de mensalidade associativa implementados, recebendo desses beneficiários o montante aproximado de R\$ 229.460.193,95 em contribuições associativas².

As entrevistas direcionadas a dirigentes dessas entidades associativas contemplaram questionamentos sobre a existência de filiais e sua quantidade, força de trabalho, seja ela composta por empregados ou colaboradores terceirizados, quantidade de Unidades da Federação (UF) em que atuam, gestão documental, serviços e/ou benefícios ofertados aos associados, além da solicitação de documentos relativos aos atos constitutivos da entidade, como também em relação às contratações efetuadas para disponibilizar os serviços aos seus associados. Também foram solicitados documentos de uma amostra de 952 beneficiários, tais como a ficha de filiação, o termo de autorização do desconto e o documento de identificação, necessários à efetivação da averbação do desconto associativo, conforme previsão normativa (Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022, e Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14.03.2024).

2. Destaque-se, no entanto, que, em setembro/2024, existiam 37 entidades com descontos de mensalidades associativas implementados, recebendo o montante de R\$ 255,2 milhões/mês em decorrência desses descontos; e, em janeiro/2025, existiam 49 entidades com descontos de mensalidades associativas implementados, com um montante de descontos de R\$ 257,1 milhões.



RESULTADOS DOS EXAMES

1. Documentação comprobatória insuficiente para evidenciar que houve filiação à entidade e autorização expressa do titular do benefício para consignação do desconto da mensalidade associativa previamente à averbação.

Os descontos de mensalidades associativas incidentes nos pagamentos dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte previdenciários, previstos no inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213/1991, somente podem ser autorizados quando estiverem respaldados por documento de identificação do beneficiário e pelos termos de filiação à entidade e de autorização de descontos, devidamente assinados, segundo dispõe o inciso III, do art. 655 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022³.

Com vistas a verificar o cumprimento desses requisitos, visando avaliar a suficiência dos controles adotados pelo INSS em relação à autorização para a implementação de descontos e os riscos relacionados a esse processo, solicitou-se de entidades destinatárias dos descontos associativos a documentação que legitimasse a respectiva averbação. Os resultados da tabulação decorrente das respostas recebidas são demonstrados a seguir, nas Tabelas 1 e 2.

TABELA 1 • SITUAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO ENCAMINHADA POR ENTIDADES E/OU SINDICATOS

DOCUMENTAÇÃO COMPLETA	275	28,9%
Assinatura Digital	115	12,1%
Assinatura Manual	160	16,8%
DOCUMENTAÇÃO INCOMPLETA	304	31,9%
Desconto Cancelado	2	0,2%
Documento de Identificação Illegível	34	3,6%
SEM Assinatura em ao menos um dos documentos	11	1,2%
SEM Documento de Identificação	167	17,5%
SEM Documento de Identificação e SEM Termo de Filiação	16	1,7%
SEM Termo de Filiação	74	7,8%
DOCUMENTAÇÃO NÃO ENVIADA	373	39,2%
TOTAL GERAL	952	100,00%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir das respostas às solicitações de disponibilização de documentos envolvendo 29 entidades.

Verifica-se, da amostra requerida (952 beneficiários com desconto), que para apenas 28,9% (275) dos itens da amostra as documentações foram enviadas em sua completude. Ressalta-se que, destas, 115 estavam respaldadas por assinatura digital, que deve assegurar o não repúdio, conforme previsto no art. 655, § 1º, Inciso I, da IN PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022.

Ainda, houve o encaminhamento de documentações de 304 beneficiários (31,9%), que, no entanto, apresentavam algum tipo de inconformidade com o previsto em normativo ou no ACT firmado pela entidade com o INSS. Ressalta-se que essas situações se enquadram nas hipóteses passíveis de

3. A partir da publicação da Resolução PRESS/INSS nº 162, de 14.03.2024, a averbação do mencionado desconto será procedida mediante a formalização prévia de termo de adesão, firmado por meio de assinatura eletrônica avançada e biometria, e a apresentação de documento de identificação oficial válido, com foto e número de CPF. Esse novo procedimento, entretanto, não fez parte do escopo do presente trabalho, pois a solução da Dataprev ainda não havia sido implementada até dezembro/2024, por ocasião da finalização das análises deste relatório.

exclusão de descontos de mensalidade associativa, assim como são passíveis de aplicação de penalidades às entidades, segundo disposto em cláusulas estabelecidas nos ACT.

Destaca-se que, para 373 beneficiários (39,2%), não houve o envio da documentação que evidenciasse a autorização do referido desconto, sendo que oito entidades não enviaram qualquer documentação, quais sejam: ABSP/AAPEN, ABAPEN, ABCB, ABENPREV, MASTERPREV, UNASPUB, UNIBAP, UNSBRAS/UNABRASIL. Destas, as entidades ABSP/AAPEN, ABCB, ABENPREV e UNIBAP negaram-se a disponibilizar documentos dos beneficiários à CGU sob o fundamento de que o ACT pactuado estabelece que a relação objeto dos Acordos se dá apenas entre a entidade e o INSS, e que não caberia à CGU requisitar documentos ou dados a entidade privada e/ou fiscalizar relações privadas e aplicação de recursos oriundos das contribuições associativas. Ocorre que a própria Lei nº 13.019, de 31.07.2014, estabelece como cláusula obrigatória dos instrumentos de parceria a previsão de que os agentes de controle interno tenham livre acesso a processos, documentos e informações correlatas, assim como às instalações onde ocorre a execução do respectivo objeto pactuado, respaldando, desse modo, a atuação da CGU, em que pese não haver cláusula refletida nos termos dos ACT utilizados pelo INSS.

TABELA 2 • DETALHAMENTO DA ANÁLISE A PARTIR DAS REQUISIÇÕES DE DOCUMENTOS EFETUADAS ÀS ENTIDADES E/OU SINDICATOS

ENTIDADE	BENEFICIÁRIOS COM DOCUMENTAÇÃO SOLICITADA	DOCUMENTAÇÃO ENVIADA DE FORMA COMPLETA		DOCUMENTAÇÃO ENVIADA DE FORMA INCOMPLETA		DOCUMENTAÇÃO NÃO ENVIADA	
		QUANTIDADE	PERCENTUAL	QUANTIDADE	PERCENTUAL	QUANTIDADE	PERCENTUAL
AAPB	40	28	70%	5	13%	7	18%
ABSP/AAPEN	100	0	0%	0	0%	100	100%
AAPPS UNIVERSO	10	9	90%	1	10%	0	0%
ABAPEN	20	0	0%	0	0%	20	100%
ABCB	40	0	0%	0	0%	40	100%
ABENPREV	30	0	0%	0	0%	30	100%
ABRAPPSS	12	12	100%	0	0%	0	0%
AMBEC	64	30	47%	32	50%	2	3%
AP BRASIL	20	10	50%	7	35%	3	15%
APDAP PREV	16	16	100%	0	0%	0	0%
ASBRAPI	15	15	100%	0	0%	0	0%
CAAP	88	0	0%	88	100%	0	0%
CBPA	30	0	0%	12	40%	18	60%
CEBAP	41	28	68%	13	32%	0	0%
COBAP	27	25	93%	2	7%	0	0%
CONAFER	50	0	0%	42	84%	8	16%
CONTAG	29	20	69%	6	21%	3	10%
CONTRAF-BRASIL	31	21	68%	10	32%	0	0%
FITF/CNTT/CUT	27	6	22%	21	78%	0	0%
MASTER PREV	38	0	0%	0	0%	38	100%
RIAAM Brasil	24	20	83%	4	17%	0	0%
SINAB	19	8	42%	11	58%	0	0%
SINDI API	23	23	100%	0	0%	0	0%
SINDINAPI	19	0	0%	19	100%	0	0%

ENTIDADE	BENEFICIÁRIOS COM DOCUMENTAÇÃO SOLICITADA	DOCUMENTAÇÃO ENVIADA DE FORMA COMPLETA		DOCUMENTAÇÃO ENVIADA DE FORMA INCOMPLETA		DOCUMENTAÇÃO NÃO ENVIADA	
		QUANTIDADE	PERCENTUAL	QUANTIDADE	PERCENTUAL	QUANTIDADE	PERCENTUAL
SINTAPI	21	1	5%	20	95%	0	0%
SINTRAAPI	14	3	21%	11	79%	0	0%
UNASPUB*	25	0	0%	0	0%	25	100%
UNIBAP	30	0	0%	0	0%	30	100%
UNSBRAS/UNABRASIL	49	0	0%	0	0%	49	100%
TOTAL	952 (100%)	275	28,9%	304	31,9%	373	39,2

* Os quantitativos relativos à UNASPUB referem-se a pedido realizado em ação exploratória, em 24.04.2024, no qual a entidade se manifesta por intermédio de seu advogado, deixando de atender ao pedido e à reiteração feita pela CGU.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir de análise de documentos solicitados pela CGU e disponibilizados pelas entidades.

Quanto à análise ora efetuada, importa ressaltar que não fez parte do escopo de auditoria a validação, por parte da equipe de auditoria, no tocante à autenticidade da documentação que foi apresentada, assim como não foi verificado se as assinaturas efetuadas por meio eletrônico garantem a integridade da informação, a titularidade e o não repúdio a partir das ferramentas digitais utilizadas. Assim, mesmo para aquelas situações em que houve a apresentação dos documentos pertinentes pelas entidades associativas, caso de quatro entidades relacionadas na Tabela 2, é necessário que a fidedignidade dessa documentação seja avaliada e validada pelo INSS, assim como que sejam avaliadas informações disponíveis à Autarquia relacionadas a eventuais reclamações ou denúncias direcionadas a essas entidades, considerando o contexto em que vêm sendo realizados esses descontos e as recurrentes e generalizadas manifestações de beneficiários indicando a ocorrência de descontos sem autorização. Destaca-se, ainda, que uma dessas entidades foi mencionada no item 2 do Relatório e está destacada no Quadro 3, o que reforça a necessidade de o INSS efetivamente validar a documentação suporte a esses descontos utilizando uma multiplicidade de informações disponíveis à Autarquia e aplicando os procedimentos de acompanhamento e fiscalização dos ACT normativamente previstos.

Com relação à validação das assinaturas eletrônicas, em reunião realizada com a CGU em 24.06.2024, representantes do INSS e da Dataprev informaram não ter a capacidade de avaliar se as assinaturas digitais podem assegurar a validade dos referidos documentos. Ainda, conforme consignado em despacho que integra processo de apuração de irregularidade de entidade associativa, o INSS informa que *“não possui competência técnica pericial para conferir/validar a veracidade dos hashes ou logs de sistemas próprios de repositórios de documentação de domínio das entidades”*, baseando a validade das assinaturas digitais que autorizam o desconto *“na boa fé e no respeito à autonomia constitucional e fé pública de que gozam as associações e sindicatos”*. Nesse sentido, essa limitação técnica e/ou de capacidade operacional do próprio INSS não parece ter sido considerada como um fator que pudesse sugerir a não celebração de ACT com essas características, conforme dispõe o art. 8º, Inciso I, da Lei nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Em decorrência do cenário apresentado, com um percentual elevado de entidades que não encaminharam a documentação solicitada, houve notificação ao INSS, no curso das análises da auditoria, para que efetuasse as devidas diligências junto às entidades no sentido de promover o pronto atendimento à demanda de disponibilização de documentos efetuada pela CGU. Nessa mesma oportunidade, foi solicitado que o INSS avaliasse a possibilidade de inibir os descontos de mensalidades no

caso de injustificada negativa por parte das entidades, bem como que apresentasse as providências adotadas a partir do momento em que foi notificado dessas ocorrências.

Ocorre que, até dezembro de 2024, somente foram apresentadas, no âmbito do processo nº 35014.162660/2024-94, as providências adotadas pelo INSS em relação às entidades UNASPUB e CBPA, embora de maneira incompleta ou com baixa efetividade, a despeito de ter sido notificado sobre a não apresentação de documentos por parte de mais oito entidades: AAPEN, ABAPEN, ABENPREV, AMBEC, ABCB, MASTERPREV, UNIBAP e UNSBRAS/UNABRASIL⁴.

Ademais, algumas entidades manifestaram que não localizaram a documentação de beneficiários que compuseram a amostra, razão pela qual informaram que houve o cancelamento dessas filiações, assim como a restituição em dobro dos valores correspondentes às mensalidades associativas recebidas, situação que reforça a vulnerabilidade dos mecanismos adotados pelo INSS para inibir a ocorrência de descontos indevidos de mensalidades associativas na Maciça.

Nesse contexto, revela-se como uma das causas associadas aos fatos relatados a fragilidade do instrumento estabelecido para garantir a segurança dessas operações e consequentemente dos beneficiários, que é se valer do princípio de boa-fé para estabelecer, em normativos que regem essa relação, que toda a documentação que respaldaria a legitimidade dos descontos dessas mensalidades ficasse sob a gestão e guarda das entidades, cabendo ao INSS a prerrogativa de solicitá-la apenas quando entendesse necessário, não fazendo validações consistentes, mesmo que a partir de amostragem, em procedimento de análise da proposta de celebração do ACT antes da sua assinatura, bem como em ações de monitoramento da execução do ACT.

Diante do exposto, e considerando as prerrogativas estabelecidas nos respectivos ACT, caberia ao INSS adotar medidas com vistas a promover a exclusão dos descontos na competência (mês) seguinte à constatação da ausência da apresentação dos documentos solicitados, quais sejam, o termo de filiação, o termo de autorização de desconto assinado pelo associado, e o documento de identificação do beneficiário. Ainda segundo previsão dos ACT, essas situações deveriam ter sido encaminhadas ao Ministério Público para fins de apuração de responsabilidade civil e penal de quem houver comandado o desconto irregular e, no caso de ser comprovada a inclusão de descontos não autorizados pelo beneficiário, o ACT deve ser imediatamente suspenso e, observado o devido processo legal, o processo de sua rescisão deve ser instaurado.

Assim, a insuficiência de ações efetivas por parte do INSS voltadas à exclusão desses descontos e à operacionalização das demais providências previstas nos ACT, mesmo após a falta de apresentação da documentação que os deveria suportar, caracteriza o não cumprimento de obrigações sob a responsabilidade da Autarquia, em prejuízo aos beneficiários do INSS.

Como consequência das fragilidades apontadas, da baixa efetividade nas ações para aplicar as medidas sancionatórias previstas, e da ausência de implementação de medidas de controle mais eficazes, tem-se o elevado percentual de descontos não autorizados, conforme apontado no Relatório de Avaliação nº 1675291, anteriormente mencionado. Diante do exposto, o argumento de disponibilização de serviço ao beneficiário, qual seja, a possibilidade de desconto de mensalidade associativa diretamente em seu benefício, não justificaria os riscos impostos aos segurados do INSS de terem implementado em seus benefícios descontos não autorizados, assim como aqueles assumidos pelo INSS, sobretudo financeiro e de imagem, diante da existência de alternativas para o pagamento dessas mensalidades diretamente pelos beneficiários do INSS, de forma que não parece estar caracterizada a priorização do interesse dos beneficiários para justificar a manutenção dos ACT.

4. As entidades AMBEC e CBPA, após serem notificadas, encaminharam documentos de alguns beneficiários.

Cabe registrar que o valor total de descontos de mensalidade associativa em favor das 29 entidades mencionadas no Quadro 1, em setembro/2024, foi de R\$ 229.460.193,95, conforme dados extraídos da folha de pagamentos do INSS e atualizados em 11.12.2024. No entanto, caso consideradas as 37 entidades que possuíam descontos de mensalidades associativas implementados em setembro/2024, o montante de descontos efetuados foi de R\$ 255,2 milhões.

2. Inexistência de evidências que atestem a capacidade operacional de as entidades atenderem ao elevado crescimento de beneficiários com descontos associativos.

A Lei nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, estabelece, em seu art. 35, que a administração pública, no âmbito da celebração e formalização de parcerias, deverá adotar, dentre outras medidas aplicáveis, providências no sentido de demonstrar que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional das organizações da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto a ser pactuado.

Nesse sentido, e objetivando avaliar essa compatibilidade, foram realizadas visitas às sedes das referidas entidades com o objetivo de (i) entrevistar seus respectivos dirigentes; (ii) coletar informações sobre sua infraestrutura, rede de atendimento, estratégias de atuação e serviços ofertados; e (iii) solicitar documentos relativos à vinculação de seus associados, seus atos constitutivos e contratos de prestação de serviço dos seus colaboradores terceirizados, sejam eles pessoa física ou jurídica.

As visitas foram realizadas no período de abril a julho de 2024, contemplando as entidades que possuíam ACT vigentes na oportunidade de planejamento dos trabalhos de auditoria e com descontos já implementados na folha de pagamentos do INSS, conforme relacionadas no Quadro 1, antes apresentado.

No que diz respeito à documentação solicitada às entidades relativa à verificação de existência de capacidade operacional para a captação de potenciais interessados em associação, o processamento de rotinas e informações necessárias às solicitações de averbação, e, ainda, para o adequado atendimento a seus associados, verificaram-se as situações refletidas no Quadro 2, considerando as informações prestadas pelas 29 entidades visitadas.

QUADRO 2 • ENTIDADES ASSOCIATIVAS E SINDICATOS VISITADOS POR EQUIPES DA CGU

ENTIDADES VISITADAS	QUANTIDADE DE FILIAIS INFORMADAS		EMPREGADOS		UF DE ATUAÇÃO		SERVIÇOS OFERTADOS	
29	Acima de 5	7 (24%)	Acima de 10	12 (41%)	Acima de 10	12 (41%)	Próprio + terceiros	10 (34%)
	Até 5	3 (10%)	Até 10	9 (31%)	Até 10	6 (21%)	Terceiros	15 (52%)
	Não possuem / não informaram	19 (66%)	Não possuem / não informaram	8 (28%)	Não possuem / não informaram	11 (38%)	Não possuem / não informaram	4 (14%)

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir de informações disponibilizadas pelas entidades.

Ademais, ressalta-se que 76% das entidades não apresentaram ou negaram-se a apresentar informações e documentos relativos aos contratos de prestação dos serviços colocados à disposição dos associados, o que dificultou a avaliação da existência e efetividade dos serviços, além de não permitir que se afirme que efetivamente dispõem de arranjos contratuais que possibilitessem o atendimento aos associados conforme manifestado em diferentes oportunidades.

Assim, a partir das documentações apresentadas pelas entidades, não foi possível avaliar, de forma adequada e suficiente, a capacidade operacional de as entidades prestarem os serviços aos segurados. Considerando o exposto, analisaram-se os procedimentos adotados pelo INSS no momento da celebração dos ACT, entre os quais o preenchimento de *checklist* com item que registra as documentações relacionadas à “*comprovação de que a entidade possui capacidade técnica e operacional de realizar o objeto do acordo*”. Na descrição do item, constam quantitativo de pessoal e seus cargos, balanço patrimonial, faturamento do último exercício, instrumentos de parcerias firmadas, entre outros documentos passíveis de serem enviados pelas entidades. Além do *checklist*, identifica-se a existência de documento denominado “*Estudo de viabilidade técnica sobre a conveniência e oportunidade de celebração da proposta de acordo de cooperação técnica – ACT*”, o qual contém trecho que trata especificamente da capacidade técnica e operacional. Não obstante, a partir de consulta a processos de ACT celebrados com as entidades dispostas na Tabela 3, para as quais foram identificadas situações de inclusão de descontos associativos em volume superior a 100 mil em uma única competência, verifica-se não haver avaliação quanto à capacidade operacional das entidades associativas, e, sim, apenas a replicação do que foi apresentado pelas entidades de forma auto declaratória, sem a apresentação, na maioria das vezes, de documentos oficiais como balanço patrimonial, documentos que demonstrem vínculos empregatícios ou contratos de prestação de serviço.

Outra questão para a qual não se identifica que haja avaliação pelo INSS, e que se relaciona com a capacidade operacional das entidades, diz respeito à entidade possuir abrangência nacional, o que seria pressuposto para a realização de descontos de mensalidades associativas de beneficiários residentes em diversos municípios brasileiros, espalhados em todo o país; outras análises para as quais tampouco se identifica que existe avaliação pelo INSS relacionam-se: ao crescimento da receita, em decorrência do aumento no número de filiados, e se esse aumento condiz com seu balanço patrimonial; à verificação se a quantidade de pessoal é capaz de atender a determinado número de novos beneficiários; e à avaliação se os sistemas de gestão de consignação são capazes de armazenar adequadamente as documentações, garantindo a segurança das informações.

Diante dessa situação, a partir da base de dados da folha de pagamentos de benefícios do INSS, realizou-se levantamento da quantidade de inclusões realizadas pelas entidades entre as competências 02/2016 e 09/2024, com o intuito de identificar algum padrão em relação a essas inclusões. Ao selecionar as situações em que houve ao menos 50.000 inclusões de descontos em benefícios por uma mesma entidade em uma única competência (equivalente a 2.500 filiações/autorizações realizadas por dia, considerando um mês de 20 dias), verificou-se:

- dezenas de situações referentes a registros realizados entre 12/2016 e 12/2018 por cinco entidades (ABAMSP, ANAPPS, ASBAPI, CENTRAPE e CONTAG)⁵;
- quatro situações referentes a registros realizados entre 12/2019 e 11/2022 por duas entidades (CONTAG e CONAFER); e

5. Quatro das cinco entidades foram suspensas pelo INSS a partir de recomendação expedida pela Procuradoria da República no Estado do Paraná em 2019. Trata-se da Recomendação nº 02/2019: “ao Presidente do INSS a adoção de providências para: (I) apurar a ocorrência de descontos indevidos nos benefícios; (II) suspender, cautelarmente, o repasse dos referidos descontos às associações [ABAMSP, CENTRAPE, ASBAPI, ANAPPS]; e, ao final, após concluídas as apurações; (III) encerrar os acordos de cooperação técnica que têm causado prejuízos aos beneficiários do INSS”.

- 39 situações referentes a registros realizados entre 04/2023 e 08/2024 por dezenove entidades (AAPB, APPS UNIVERSO, AASAP, ABAPEN, ABCB, ABRASPREV, ABSP, AMBEC, ANDDAP, APDAP PREV, CAAP, CBPA, CEBAP, CENAP/ASA, CONAFER, MASTERPREV, UNASPUB, UNSBRAS e SINDNAPI).

Em seguida, no Quadro 3 e na Figura 1, os dados descritos são apresentados em formato que viabilize a melhor visualização das situações apresentadas.

QUADRO 3 • ENTIDADES QUE REALIZARAM PELO MENOS 50.000 INCLUSÕES ENTRE 2016 E 2024, EM UMA MESMA COMPETÊNCIA

QUANTIDADE DE INCLUSÕES	16 SITUAÇÕES				4 SITUAÇÕES				39 SITUAÇÕES	
	ENTIDADE	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
CONTAG	77.011	84.879	73.532	59.062	-	61.775	-	-	-	-
CENTRAPE	-	98.509	142.250	-	-	-	-	-	-	-
ANAPPS	-	52.669	423.483	-	-	-	-	-	-	-
ASBAPI	-	-	79.405	-	-	-	-	-	-	-
ABAMSP	-	-	83.411	-	-	-	-	-	-	-
ASBAPI	-	-	54.649	-	-	-	-	-	-	-
CONAFER	-	-	-	-	58.939	-	53.320	83.355	-	-
APDAP PREV	-	-	-	-	-	-	-	-	51.066	-
CBPA	-	-	-	-	-	-	-	-	321.699	86.158
SINDNAPI	-	-	-	-	-	-	-	-	67.255	63.133
AAPPS UNIVERSO	-	-	-	-	-	-	-	-	59.467	63.916
AMBEC	-	-	-	-	-	-	-	-	433.925	169.256
ABSP	-	-	-	-	-	-	-	-	379.627	116.312
MASTER PREV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	319.462
CEBAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	269.867
CAAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	216.146
AAPB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	188.345
ABCB SAC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.624
UNSBRAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	94.371
ABAPEN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	313.344
ABRASPREV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	139.055
UNASPUB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	58.439
ANDAPP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	135.794
AASAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	79.321
CENAP/ASA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	56.898

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir da extração de informações das Folhas de Pagamento dos benefícios do INSS (Maciça).

FIGURA 1 • SITUAÇÕES EM QUE HOUVE NO MÍNIMO 50.000 INCLUSÕES DE DESCONTOS EM BENEFÍCIOS POR UMA MESMA ENTIDADE EM UMA ÚNICA COMPETÊNCIA.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir da extração de informações das Folhas de Pagamento dos benefícios do INSS (Maciça).

De modo a avaliar o esforço operacional de as entidades realizarem novas filiações/autorizações com vistas à inclusão de descontos associativos, selecionou-se os dez maiores registros identificados no período 02/2016 a 09/2024, estimando-se a quantidade de filiações/autorizações diárias (considerando 20 dias por mês), e a quantidade de filiações/autorizações por hora (considerando um regime de 8 horas de trabalho diárias). Para essas dez entidades, seria necessário realizar entre 778 e 1.569 filiações por hora na competência em que apresentaram o maior número de registros, conforme Tabela 3, a seguir.

TABELA 3 • ENTIDADES ASSOCIATIVAS E SINDICATOS EM RELAÇÃO AOS QUAIS FORAM IDENTIFICADAS SITUAÇÕES DE INCLUSÃO DE DESCONTOS ASSOCIATIVOS EM VOLUME EXPRESSIVO

ENTIDADE	DATA DA PUBLICAÇÃO DO ACT	COMPETÊNCIA DA INCLUSÃO DE DESCONTO	QUANTIDADE DE INCLUSÕES DE DESCONTO	QUANTIDADE DE FILIAÇÕES/AUTORIZAÇÕES DIÁRIAS	QUANTIDADE DE FILIAÇÕES/AUTORIZAÇÕES POR HORA
ABAPEN	08.11.2023	2024/04	251.074	12.554	1.569
CAAP	12.05.2022	2024/03	216.146	10.807	1.351
CBPA	15.07.2022	2023/07	187.824	9.391	1.174
ABSP	17.07.2023	2023/10	163.056	8.153	1.019
CEBAP	23.12.2022	2024/04	144.200	7.210	901
MASTER PREV	20.11.2023	2024/03	140.631	7.032	879
ABRASPREV	21.12.2023	2024/04	139.055	6.953	869
ANDDAP	08.03.2024	2024/07	135.794	6.790	849
AMBEC	03.09.2021	2023/12	135.333	6.767	846
AAPB	19.04.2021	2024/03	124.434	6.222	778

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir da extração de informações das Folhas de Pagamento dos benefícios do INSS (Maciça).

Registra-se que, para essas dez entidades, há registros de descontos de beneficiários residentes em todas as 27 Unidades da Federação na competência 09/2024, em que pese apenas uma ter informado possuir quantidade de filiais em condições de atender a esta capilaridade. Chama a atenção,

ainda, o fato de que a maior quantidade de filiados de seis das dez entidades está em unidade federativa diferente da UF em que está sua sede.

Adicionalmente, ao analisar a inclusão de descontos, por competência, para essas dez entidades, conforme disposto no Anexo I, verifica-se inexistência de regularidade na inclusão desses descontos, havendo competências em que há centenas de milhares, seguidas por competências com algumas dezenas ou centenas de inclusões, o que pode indicar uma possível inserção de descontos em massa, ao invés de representar um processo contínuo de adesão de novos filiados.

Em síntese, as entidades não apresentaram documentações adequadas e suficientes para demonstrar capacidade operacional compatível com o objeto a ser executado, seja por ocasião da formalização do ACT, seja a partir de demanda efetuada pela CGU; ainda, o INSS realiza procedimentos superficiais com vistas a avaliar a observância deste quesito requerido por lei. Ao analisar informações da folha de pagamentos do INSS, identificam-se quantitativos elevados de descontos em determinadas competências e descontos realizados nas 27 Unidades da Federação, para a amostra de entidades, como regra, indicando eventual incompatibilidade entre esses resultados e as informações disponíveis relacionadas à capacidade operacional das entidades. Em que pese a *internet* ter possibilitado um alcance maior na oferta de serviços, o que poderia justificar alguns dos aspectos mencionados, é importante registrar que os beneficiários do INSS são idosos, cujo perfil de utilização de serviços é predominante presencial, conforme apontado em estudo contratado pelo INSS e realizado pela KPMG⁶. Adicionalmente, mesmo que os pedidos de filiação e as autorizações de efetivação de desconto de mensalidade associativa em folha de pagamentos fossem realizados via eletrônica, haveria a necessidade de conferir a documentação enviada e suporte para a realização dos descontos, assim como dispor de equipe para tirar dúvidas de beneficiários, aspectos para os quais não se identificou que tenha havido comprovação pelas entidades, tampouco que tenham sido efetivamente avaliados pelo INSS.

Por oportuno, e considerando os fatos descritos, destaca-se que o processo de averbação de contribuições associativas vem sendo objeto de sinalização de ocorrência de descontos irregulares, conforme notícias veiculados na imprensa, e objeto da atuação do Ministério Público Federal e de órgãos de controle, no mínimo, desde 2019. Um dos principais riscos identificados refere-se ao processo de inclusão de descontos, o qual, à época das inclusões objeto das análises registradas neste Relatório, demandava, exclusivamente, que a entidade informasse, por meio do compartilhamento de arquivo em área de transferência de informações, cujo acesso para compartilhamento é concedido pela Dataprev, o número do benefício, o código da operação (inclusão ou exclusão de consignação), a indicação sobre incidência no 13º salário, e o valor ou percentual de desconto conforme autorizado em ACT, não havendo qualquer tipo de validação dos documentos que autorizariam os descontos, os quais estariam sob a guarda das entidades, conforme definição também constante dos Acordos firmados entre as entidades e o INSS.

Nesse contexto, o Relatório de Avaliação nº 1675291, anteriormente citado, registra que há elevado índice de averbações efetuadas à revelia dos beneficiários, que afirmam não ter autorizado o desconto da contribuição e que tampouco estariam filiados à respectiva entidade associativa. Como proteção a esse tipo de evento, a Lei nº 13.019/2014 prevê, em seu art. 6º, Inciso VIII, que se constitui como diretriz fundamental do regime jurídico de parcerias “[...] a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas”.

6. KPMG Consultoria. Produto 9: Relatório com Proposta de Remodelagem de Fluxos e Protocolos de Atendimento. Desenvolvido no âmbito do projeto BRA/20/004 – “Modernização, Inovação e Fortalecimento Institucional do INSS”. 2023.

Não obstante a publicação da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14.03.2024, estabelecendo que a autorização do desconto de mensalidade associativa somente será processada por meio de termo de adesão com assinatura eletrônica avançada e biometria, e cujos requisitos técnicos desse sistema seriam definidos pela Dataprev, o sistema apresentado pela Empresa em setembro/2024 não foi aceito pelo INSS, sob o argumento da necessidade de aprimoramentos, por não refletir requisitos da referida Instrução Normativa, tendo sido, então, autorizada, pelo INSS, a utilização de solução provisória alternativa pelas entidades, sob o compromisso dessas entidades de que a documentação digitalizada que passariam a enviar à Dataprev contemplaria adequado suporte documental para a implementação dos descontos de mensalidades associativas. Assim, não se identifica que tenham sido adotadas medidas assecuratórias alternativas e que estejam em efetivo funcionamento, implicando em continuidade de assunção de riscos, pelo INSS, de realização de averbações irregulares, contrárias aos interesses dos beneficiários, assim como de imagem e financeiro para a Autarquia, em eventual obrigatoriedade de ressarcimento de valores indevidamente descontados de beneficiários.

Registra-se que a Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto ao INSS teria feito alertas a respeito da celebração dos Acordos de Cooperação Técnica, como por exemplo no Parecer nº 00235/2023/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 10.11.2023, no sentido de que a administração do INSS “[...] passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins”. Em complemento, também foi recomendado pela PFE que o INSS “[...] realize de gestão de risco deste Acordo de Cooperação, antevendo medidas que solucionem tecnicamente eventuais problemas acerca da segurança jurídica documental”.

A manutenção das deficiências apontadas nos processos e procedimentos adotados pelo INSS vinculados aos descontos de mensalidades associativas, sem a devida implementação de controles internos mitigatórios dos riscos exaustivamente apontados, torna o procedimento de averbação cada vez mais suscetível a descontos irregulares, principalmente pelo próprio perfil de fragilidade do público-alvo diretamente afetado, na sua grande maioria formada por idosos. Ademais, outro reflexo relevante diz respeito aos impactos de natureza operacional e financeira que incidem sobre o INSS e, consequentemente, atingem a União, uma vez que se mobiliza cada vez mais recursos humanos para fazer frente ao incremento tanto de associações interessadas em celebrar ACT como do volume de demandas por averbação.

Considerando questões relacionadas à capacidade operacional do INSS, destaca-se o impacto na atividade precípua da Autarquia, quanto à concessão e manutenção de benefícios previdenciários, ocasionado pelo tratamento das demandas referentes ao desconto de mensalidade associativa, impactando negativamente na fila de requerimentos do INSS, como tratado no Relatório elaborado pela Auditoria-Geral do INSS⁷.

A partir do ponto de vista financeiro, uma preocupação que não pode ser ignorada diz respeito ao aumento no número de ações judiciais em que o INSS é acionado como responsável solidário às entidades associativas para reparar os valores descontados indevidamente e as indenizações por dano moral.

Ao celebrar os ACT sem avaliar de forma adequada e suficiente a capacidade operacional de as entidades cumprirem com o objeto pactuado, o INSS assume riscos de natureza financeira e, principalmente, de imagem da instituição, para além dos prejuízos efetivos, e potenciais, aos beneficiários, e dos custos incorridos com a estrutura administrativa envolvida nesse processo e com desenvolvimento e manutenção de sistemas. Os mecanismos de controle implementados são frágeis e incapazes de fazer frente ao grande volume de entidades envolvidas bem como de averbações demandadas.

7. Relatório disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/acesso-a-informacao/auditoria/Relatorio_de_Apuracao__Descontos_Associativos_Comprimido.pdf



RECOMENDAÇÕES

Tendo em vista o contexto das situações registradas no Relatório e a necessidade de adoção de providências estruturantes, que englobam a totalidade dos ACT vigentes voltados à autorização de descontos de mensalidades associativas em folha de pagamentos dos beneficiários, apresentam-se as seguintes recomendações ao INSS:

1. Considerando a fragilidade dos controles relacionados à implementação de descontos associativos e a necessidade de efetiva validação da documentação suporte a esses descontos, quando existente, suspender, de forma cautelar, todos esses Acordos, os descontos deles decorrentes e quaisquer repasses de recursos, ainda pendentes de concretização, às entidades signatárias desses ACT.

Achados nº 1 e 2

2. Elaborar e submeter ao Ministério da Previdência Social, órgão ao qual se vincula o INSS, proposta de descontinuação de averbação de descontos de mensalidades associativas, haja vista que se constitui em uma faculdade e não uma obrigatoriedade, e considerando os impactos significativos nos fluxos e na capacidade operacional da Autarquia, com reflexos importantes nas filas de atendimento, bem como que existem alternativas para que os segurados façam os pagamentos de suas mensalidades associativas por outros meios, caso seja essa a sua vontade.

Achados nº 1 e 2

3. Em relação aos descontos já efetivados em folha de pagamentos e cujos recursos foram repassados às entidades signatárias dos ACT, elaborar plano de ação para avaliação acerca das medidas a serem adotadas nessas situações.

Achados nº 1 e 2

Considerando os registros de situações específicas e pertinentes a parte dos ACT que estavam vigentes e com descontos implementados, relacionados a entidades que compunham o escopo de avaliação da CGU, e para os quais é necessária a adoção de outras medidas além daquelas estruturantes, antes apresentadas, assim como tendo em vista providências procedimentais a serem implementadas, caso sejam retomadas as averbações de desconto de mensalidade associativa, recomenda-se ao INSS:

4. Realizar a imediata exclusão dos descontos de mensalidade associativa, caso essa exclusão ainda não tenha ocorrido, dos beneficiários em relação aos quais a documentação hábil a autorizar os descontos não foi apresentada pelas entidades ou foi apresentada de forma insuficiente, situação identificada em relação às entidades AAPB, ABSP/AAPEN, APPS UNIVERSO, ABAPEN, ABCB, ABENPREV, AMBEC, AP BRASIL, CAAP, CBPA, CEBAP, COBAP, CONAFER, CONTAG, CONTRAF-BRASIL, FITF/CNTT/CUT, MASTER PREV, RIAAM BRASIL, SINAB, SINDNAPI, SINTAPI, SINTRAAPI, UNASPUB, UNIBAP e UNSBRAS/UNABRASIL.

Achados nº 1 e 2

5. Suspender, de forma cautelar, a inclusão de descontos de mensalidade associativa das entidades AAPB, ABSP/AAPEN, APPS UNIVERSO, ABAPEN, ABCB, ABENPREV, AMBEC, AP BRASIL, CAAP, CBPA, CEBAP, COBAP, CONAFER, CONTAG, CONTRAF-BRASIL, FITF/CNTT/CUT, MASTER

PREV, RIAAM BRASIL, SINAB, SINDNAPI, SINTAPI, SINTRAAPI, UNASPUB, UNIBAP e UNSBRAS/UNABRASIL, caso a medida estruturante proposta não tenha sido adotada ou venha a ser revertida, considerando a não disponibilização, total ou parcial, de documentação dos segurados que constaram da amostra para a qual foram requeridos documentos às entidades.

Achados nº 1 e 2

6. Encaminhar ao Ministério Público as ocorrências identificadas de descontos de mensalidade associativa sem a apresentação do termo de autorização do titular do benefício, para fins de apuração de responsabilidade civil e penal de quem houver comandado o desconto irregular, considerando previsão contida nos ACT firmados, relativamente às entidades AAPB, ABSP/AAPEN, AAPPS UNIVERSO, ABAPEN, ABCB, ABENPREV, AMBEC, AP BRASIL, CAAP, CBPA, CEBAP, COBAP, CONAFER, CONTAG, CONTRAF-BRASIL, FITF/CNTT/CUT, MASTER PREV, RIAAM BRASIL, SINAB, SINDNAPI, SINTAPI, SINTRAAPI, UNASPUB, UNIBAP e UNSBRAS/UNABRASIL.

Achados nº 1 e 2

7. Incluir, no âmbito de avaliação de conformidade das fichas de filiação e dos termos de autorização dos descontos de mensalidades associativas relativos à totalidade das entidades, a necessária validação de informações junto aos segurados, considerando o resultado das entrevistas realizadas pela CGU conforme consignado no Relatório de Avaliação nº 1675291 e os achados ora apresentados, como condição para a eventual autorização de retomada dos descontos dessas entidades no caso de descumprimento de cláusula do ACT.

Achados nº 1 e 2

8. Compatibilizar, a partir de eventual retomada dos ACT, a minuta de Acordo utilizada na celebração dessa modalidade de parceria aos requisitos estabelecidos na Lei nº 13.019, de 31.07.2014, como, por exemplo, a inclusão de cláusula com a previsão expressa de que os agentes de órgãos de controle tenham livre acesso aos documentos, informações e instalações das entidades, efetuando, dessa forma, a necessária atualização dos ACT vigentes.

Achados nº 1 e 2

9. Realizar avaliação de conformidade de termos de filiação e de autorização de desconto de mensalidade associativa, considerando aspectos de criticidade e a partir de informações disponíveis ao INSS, como as que constam nos arquivos de retorno da Dataprev.

Achados nº 1 e 2

10. Verificar se os documentos emitidos pelas certificadoras de assinatura digital cumprem os requisitos previstos pela Dataprev, em especial a validação biométrica com fontes governamentais, realizando circularização das informações junto a órgãos provedores deste tipo de serviço, quando necessário.

Achados nº 1 e 2

11. Requerer que as entidades justifiquem, com base em evidências que subsidiem uma avaliação acurada pelo INSS, como ocorre o processo de captação de potenciais interessados em se as-

sociar, bem como as estruturas de que dispõem para processar todas as rotinas e informações inerentes à gestão do elevado número de requerimentos de averbações apresentados, sobre-tudo detalhando como prestam o atendimento e o suporte a seus associados, e os serviços que são ofertados.

Achados nº 1 e 2

12. Efetuar, no âmbito de análise técnica realizada e registrada por ocasião da avaliação de requerimentos para celebração e prorrogação de ACT, avaliação mais robusta no sentido de comprovar, por exemplo, que a entidade possui abrangência nacional, de modo a celebrar descontos de beneficiários em diversos municípios brasileiros, que o crescimento da receita pelo aumento no número de filiados condiz com seu balanço patrimonial, que a quantidade de pessoal é capaz de atender a determinado número de novos beneficiários, que seus sistemas de gestão de consignação são capazes de armazenar adequadamente as documentações relacionadas, garantindo a segurança das informações, a fim de fazer frente ao grande volume de averbações demandadas.

Achados nº 1 e 2



CONCLUSÃO

Este trabalho buscou avaliar, levando-se em consideração a suficiência dos controles adotados pelo INSS, se havia documentação comprobatória que respaldasse a autorização expressa prévia do titular do benefício para a realização do desconto da mensalidade associativa, assim como se as entidades associativas e sindicatos destinatários dessas mensalidades possuían capacidade operacional para o atendimento de seus associados e que sustente o elevado crescimento no número de solicitações de averbações requeridas.

Com base na demanda de documentos às entidades, relativos a uma amostra de 952 beneficiários com desconto, apenas 28,9% (275) das documentações foram enviadas em sua completude, quando o ACT celebrado entre essas entidades e o INSS estabelece que essa documentação deveria ser mantida arquivada em suas sedes e à disposição do INSS, assim como de órgãos de fiscalização, considerando suas competências e previsão normativa nesse sentido. Ademais, para 31,9% (204) dos beneficiários a documentação foi apresentada com alguma inconformidade, e para 39,2% (373) dos beneficiários a documentação não foi disponibilizada, de forma que para 71,1% dos beneficiários não há documentação hábil para a autorização dos descontos, o que demandaria, no mínimo, a suspensão desses descontos pelo INSS até ulterior regularização da documentação que suporte sua efetivação; destaca-se que algumas entidades negaram expressamente o envio de documentos à CGU. Registra-se que a documentação apresentada pelas entidades, quando o foram, não foi analisada pela CGU quanto à sua fidedignidade, de forma que não é possível afirmar que mesmo para aquelas entidades que apresentaram a documentação requerida a documentação suporta os descontos realizados.

O cenário apresentado revela a fragilidade dos controles implementados pelo INSS, alicerçado, principalmente, na presunção de boa-fé e em manifestações dessas entidades no sentido que garantiriam a segurança das operações relacionadas aos descontos associativos. A ausência de regras mais rígidas nos normativos que regem a relação entre as partes envolvidas, e de uma aplicação mais efetiva, por parte do INSS, das regras existentes, objeto inclusive de recomendações expedidas pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE), implica em não aplicabilidade da única salvaguarda à disposição do beneficiário, qual seja, que a manifestação da sua vontade para a averbação em folha de desconto de mensalidade associativa estivesse respaldada em documentos idôneos e autênticos.

Reforça essa constatação o fato de algumas entidades terem se manifestado no sentido de não ter encontrado a documentação solicitada, sinalizando a adoção de providências para o cancelamento da autorização para desconto e o consequente ressarcimento em dobro do valor descontado indevidamente do beneficiário. Esse tipo de ocorrência reflete a fragilidade dos controles existentes e a ausência de fiscalizações efetivas pelo INSS. Há de se ressaltar que os desenvolvimentos sistêmicos em realização, pela Dataprev e sob demanda do INSS, envolvendo biometria e assinatura digital, alcançam apenas as novas implementações de descontos de mensalidades associativas, sem qualquer previsão do INSS para a realização de uma revalidação dos descontos já implementados, sob o argumento de dificuldades inerentes a um processo dessa monta, aparentemente sem considerar que essa revalidação seria em prol dos beneficiários e que permitiria a exclusão de descontos não autorizados.

De outro lado, o INSS não respondeu satisfatoriamente ao ser notificado do não atendimento, por parte das entidades, da demanda apresentada pela CGU para disponibilização de documentos, demonstrando que as estruturas de controle disponíveis não são eficazes para responder com a celeridade que a situação requer.

Quanto aos procedimentos adotados pelo INSS e voltados a avaliar a capacidade operacional das entidades associativas no âmbito do processo de celebração dos ACT, não foram identificadas evidências que indicassem, com razoável segurança, a compatibilidade da capacidade operacional dessas entidades com o elevado crescimento de beneficiários com descontos de mensalidade associativa em seus benefícios.

Informações e documentos obtidos nas visitas realizadas pela CGU a 29 entidades não possibilitaram concluir, de forma adequada e suficiente, acerca da existência de capacidade operacional compatível com o volume de associados e com a sua dispersão geográfica. Diante de procedimentos superficiais adotados para certificação da capacidade operacional das entidades, fundamentados exclusivamente em informações por elas declaradas, buscou-se elementos, a partir da base de dados da folha de pagamentos do INSS, para avaliação dessa capacidade, tendo sido observado, considerando as dez entidades que requereram o maior quantitativo de averbações no período avaliado, que seria necessária uma capacidade de processamento entre 778 e 1.569 filiações por hora na competência em que apresentaram o maior número de averbações. Ainda, verifica-se a realização de descontos por essas entidades nas 27 Unidades da Federação, em que pese 22 (76%) informarem possuir menos de cinco filiais e dezessete (59%) atuar em menos de onze estados. Reforça esse apontamento o fato de que seis dessas dez entidades possuem o maior quantitativo de filiados em unidade federativa diferente da UF em que está sua sede. Desse modo, conclui-se que exclusivamente os documentos e informações apresentados pelas entidades não são adequados e suficientes para demonstrar que dispõem de capacidade operacional compatível com o objeto pactuado, a quantidade de descontos realizados e a dispersão geográfica das filiações.

Nesse mesmo sentido alinha-se a superficialidade dos procedimentos de validação utilizados pelo INSS para avaliar o requisito capacidade operacional nos termos estabelecidos pelos normativos vigentes. Os quantitativos elevados de descontos concentrados em determinadas competências, efetuados em relação a beneficiários residentes nas 27 Unidades da Federação, e a falta de regularidade, considerando o volume de averbações solicitadas, havendo competências em que se verifica centenas de milhares de requerimentos, seguidos por competências com algumas dezenas ou centenas de inclusões, indicando a possibilidade de inserção de descontos em massa, ao invés de representar um processo contínuo de adesão de novos filiados, revelam o elevado risco a que o INSS está suscetível de validar averbações irregulares, em prejuízo aos beneficiários, à sua imagem, e de responsabilização por descontos indevidos implementados na folha de pagamentos (Maciça).

Não obstante a publicação da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14.03.2024, que poderia mitigar esse risco, por estabelecer que a autorização do desconto da mensalidade associativa somente ocorreria por meio de assinatura eletrônica avançada e biometria, o sistema a ser utilizado para esse fim, desenvolvido pela Dataprev e entregue em setembro de 2024, não foi aceito pelo INSS, sendo autorizada, então, a utilização de ferramentas provisórias alternativas pelas entidades, para a implementação de novos descontos, sem a observância de requisitos definidos pela Dataprev para a validação da assinatura do beneficiário, assim como sem o enfrentamento das fragilidades já identificadas, e diante de alertas materializados em denúncias veiculadas na imprensa, reclamações apresentadas por beneficiários em canais institucionais, apontamentos de órgãos de controle e ações judiciais condenando o INSS solidariamente às entidades para ressarcir o prejuízo por descontos indevidos e ao pagamento de reparação por dano moral. Assim, não se identificam medidas asseguradoras alternativas em efetivo funcionamento, fazendo com que o INSS continue a assumir os riscos de averbações irregulares.

Assim, cabe à gestão do INSS avaliar a pertinência de manutenção de intermediação da consignação de descontos associativos em folha de pagamentos, haja vista que se trata de uma faculdade e não de uma obrigatoriedade, e que se refere a relação entre privados, em face do cenário de crescimento exponencial de demandas por averbação desses descontos, considerando reiteradas manifestações de que não dispõe de capacidade operacional para fazer frente às obrigações assumidas e as respectivas responsabilidades decorrentes, conforme dispõe o art. 8º, Inciso I, da Lei nº 13.019/2014, em face do impacto operacional decorrente da assunção de realização desses descontos. Em caso de manutenção da diretriz de autorização de realização de descontos associativos, faz-se necessário que

sejam estabelecidos mecanismos que tragam maior segurança por ocasião da celebração dos ACT, bem como ao processo de acompanhamento da sua execução.

Considerando todo o exposto, e que a Lei nº 8.213/1991 traz a possibilidade de o INSS implementar descontos de mensalidades associativas em folha de pagamentos, mediante assinatura de ACT, e não a obrigatoriedade de implementação desse tipo de descontos, que a partir das análises realizadas não é possível identificar a utilidade prática e o benefício desse tipo de desconto em folha de pagamentos para os beneficiários do INSS, e sim prejuízo às suas atividades precípuas, impactando nas filas de atendimento, que os aposentados e pensionistas ainda podem fazer o pagamento de mensalidade associativa que efetivamente possuam na rede bancária, as recorrentes reclamações e denúncias que vêm sendo apresentadas envolvendo os descontos em questão, assim como os custos operacionais e contratuais incorridos, existe a necessidade de o INSS propor a descontinuidade de realização desse tipo de consignação em folha de pagamentos de seus beneficiários.



ANEXOS

ANEXO I • QUANTIDADE DE INCLUSÕES SUPERIORES A 50.000 POR COMPETÊNCIA E ENTIDADE, DE DEZEMBRO DE 2016 A AGOSTO DE 2024

QUADRO 4 • ENTIDADES QUE REALIZARAM PELO MENOS 50.000 INCLUSÕES ENTRE 2016 E 2024, EM UMA MESMA COMPETÊNCIA – DETALHAMENTO

COMPETÊNCIA	QUANTIDADE DE ADESÕES	ENTIDADE
12/2016	77.011	SINDICATO/CONTAG
12/2017	98.509	CENTRAPE
12/2017	84.879	SINDICATO/CONTAG
12/2017	52.669	ANAPPS
01/2018	62.834	ANAPPS
02/2018	63.865	ANAPPS
03/2018	80.180	ANAPPS
04/2018	82.695	ANAPPS
06/2018	83.572	ANAPPS
09/2018	51.103	CENTRAPE
11/2018	79.405	ASBAPI/DECIMO TERCEIRO
12/2018	91.147	CENTRAPE
12/2018	83.411	ABAMSP
12/2018	73.532	SINDICATO/CONTAG
12/2018	54.649	ASBAPI
12/2018	50.337	ANAPPS
12/2019	59.062	SINDICATO/CONTAG
04/2020	58.939	CONAFER
07/2021	61.775	SINDICATO/CONTAG
11/2022	53.320	CONAFER
04/2023	51.066	APDAP PREV
07/2023	187.824	CBPA
07/2023	83.355	CONAFER
07/2023	67.255	SINDNAPI
07/2023	59.467	AAPPS UNIVERSO
07/2023	56.111	AMBEC
08/2023	75.436	CBPA
09/2023	75.566	AMBEC
09/2023	58.439	CBPA
10/2023	163.056	ABSP
10/2023	74.180	AMBEC
11/2023	111.616	ABSP
11/2023	92.735	AMBEC
12/2023	135.333	AMBEC
12/2023	104.955	ABSP
01/2024	122.401	MASTER PREV

COMPETÊNCIA	QUANTIDADE DE ADESÕES	ENTIDADE
01/2024	116.312	ABSP
01/2024	86.158	CBPA
01/2024	83.689	AMBEC
02/2024	63.345	CEBAP
03/2024	216.146	CAAP
03/2024	140.631	MASTER PREV
03/2024	124.434	AAPB
03/2024	100.624	ABC B SAC
03/2024	94.371	UNSBRAS
03/2024	62.322	CEBAP
03/2024	62.270	ABAPEN
04/2024	251.074	ABAPEN
04/2024	144.200	CEBAP
04/2024	139.055	ABRASPRES
04/2024	63.911	AAPB
04/2024	58.439	UNASPUB
06/2024	85.567	AMBEC
06/2024	63.916	AAPPS UNIVERSO
06/2024	63.133	SINDNAPI
06/2024	56.430	MASTER PREV
07/2024	135.794	ANDAPP
07/2024	79.321	AASAP
08/2024	56.898	CENAP/ASA

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir da extração de informações das Folhas de Pagamento dos benefícios do INSS (Maciça).

ANEXO II • QUANTIDADE DE INCLUSÕES DE DESCONTOS ENTRE JANEIRO DE 2023 E SETEMBRO DE 2024, DE ENTIDADES COM VALORES SUPERIORES A 100 MIL EM UMA ÚNICA COMPETÊNCIA

QUADRO 5 • ENTIDADES QUE REALIZARAM PELO MENOS 100.000 INCLUSÕES ENTRE JANEIRO/2023 E SETEMBRO/2024, EM UMA MESMA COMPETÊNCIA – DETALHAMENTO.

ENTIDADE ⁸	COMPETÊNCIA	QUANTIDADE DE INCLUSÕES
ABAPEN	03/2024	62.270
	04/2024	251.074
	05/2024	75
	06/2024	7.855
	07/2024	209
	08/2024	272
	09/2024	196
CAAP	01/2023	381
	02/2023	1.313
	03/2023	1.628
	04/2023	2.332
	05/2023	2.295
	06/2023	1.447
	07/2023	15.649
	08/2023	1.965
	09/2023	1.791
	10/2023	1.094
	11/2023	555
	12/2023	2.140
	01/2024	853
	02/2024	14.337
	03/2024	216.146
	04/2024	32.379
	05/2024	265
	06/2024	20.727
	07/2024	7.884
	08/2024	7.382
	09/2024	22.286

8. As entidades estão ordenadas em ordem decrescente com relação à quantidade de inclusões em uma única competência entre janeiro de 2023 e setembro de 2024. Por exemplo, de acordo com os resultados do cruzamento de dados feito pela CGU, a ABAPEN obteve a inclusão de descontos em 251.074 benefícios previdenciários na competência abril de 2024.

ENTIDADE ⁸	COMPETÊNCIA	QUANTIDADE DE INCLUSÕES
CBPA	02/2023	434
	03/2023	353
	04/2023	18
	05/2023	1
	06/2023	34.279
	07/2023	187.824
	08/2023	75.436
	09/2023	58.439
	10/2023	42.192
	11/2023	40.158
	12/2023	46.193
	01/2024	86.158
	02/2024	8.373
	03/2024	29.115
	04/2024	449
	05/2024	111
	06/2024	11.363
	07/2024	354
	08/2024	415
	09/2024	310
ABSP	10/2023	163.056
	11/2023	111.616
	12/2023	104.955
	01/2024	116.312
	02/2024	828
	03/2024	35.762
	04/2024	35.246
	05/2024	286
	06/2024	22.620
	07/2024	11.146
	08/2024	1.345
	09/2024	15.066

ENTIDADE ⁸	COMPETÊNCIA	QUANTIDADE DE INCLUSÕES
CEBAP	05/2023	2.794
	06/2023	477
	07/2023	2.432
	08/2023	834
	09/2023	869
	10/2023	30.008
	11/2023	209
	12/2023	9.968
	01/2024	28.866
	02/2024	63.345
	03/2024	62.322
	04/2024	144.200
	05/2024	346
	06/2024	28.403
	07/2024	1.267
	08/2024	1.686
	09/2024	1.424
MASTERPREV	01/2024	122.401
	02/2024	18.450
	03/2024	140.631
	04/2024	948
	05/2024	484
	06/2024	56.430
	07/2024	18.236
	08/2024	3.265
	09/2024	17.291
	04/2024	139.055
ABRASPREV	05/2024	10
	06/2024	1.664
	07/2024	26
	08/2024	35
	09/2024	32
	07/2024	135.794
ANDDAP	08/2024	2.381
	09/2024	17.969

ENTIDADE ⁸	COMPETÊNCIA	QUANTIDADE DE INCLUSÕES
AMBEC	01/2023	554
	02/2023	3.823
	03/2023	4.602
	04/2023	10.051
	05/2023	13.407
	06/2023	21.714
	07/2023	56.111
	08/2023	49.187
	09/2023	75.566
	10/2023	74.180
	11/2023	92.735
	12/2023	135.333
	01/2024	83.689
	02/2024	4.143
	03/2024	6.423
	04/2024	2.162
	05/2024	1.192
	06/2024	85.567
	07/2024	4.287
	08/2024	5.322
	09/2024	3.831
AAPB	01/2023	495
	02/2023	1.005
	03/2023	1.734
	04/2023	1.812
	05/2023	1.544
	06/2023	1.054
	07/2023	19.673
	08/2023	2.088
	09/2023	2.212
	10/2023	1.252
	11/2023	630
	12/2023	2.747
	01/2024	982
	02/2024	10.167
	03/2024	124.434
	04/2024	63.911
	05/2024	490
	06/2024	36.050
	07/2024	7.069
	08/2024	2.852
	09/2024	19.753

ENTIDADE ⁸	COMPETÊNCIA	QUANTIDADE DE INCLUSÕES
ABCB	01/2023	28.497
	02/2023	38.644
	03/2023	25.235
	04/2023	9.702
	05/2023	418
	06/2023	478
	07/2023	32.437
	08/2023	3.143
	09/2023	11.652
	10/2023	12.147
	11/2023	11.608
	12/2023	16.872
	01/2024	12.052
	02/2024	7.134
	03/2024	100.624
	04/2024	1.092
	05/2024	525
	06/2024	46.486
	07/2024	24.956
	08/2024	3.967
	09/2024	16.470

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir da extração de informações das Folhas de Pagamento dos benefícios do INSS (Maciça).

ANEXO III • MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A manifestação apresentada pelo INSS, após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, consta de Despacho da Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios, de 25.04.2025, o qual foi encaminhado à CGU por meio do Ofício nº 363/2025/PRES-INSS, de mesma data.

A manifestação encaminhada contempla ponderações acerca de ajustes de redação na conclusão do Relatório, os quais foram avaliados pela equipe de auditoria, tendo sido incorporados à versão final do documento aqueles julgados pertinentes.

Naquilo que diz respeito às recomendações propostas, foi indicado que, para as recomendações 1 a 3, as providências pertinentes seriam *“adotadas com a urgência devida”*. Quanto às demais recomendações, foi destacado que serão objeto do plano de ação que será elaborado para o enfrentamento da situação registrada neste Relatório, de descontos indevidos de mensalidades associativas na folha de pagamentos do INSS, dando transparência às medidas adotadas.

Destaca-se que as recomendações 1, 2 e 3, referenciadas pelo INSS em sua manifestação, na versão final do relatório, após renumeração decorrente de ajustes na redação de algumas e de inclusão de outras recomendações, passaram a figurar como recomendações 4, 5 e 1, respectivamente.

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO

