



MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
Gabinete do Ministro

OFÍCIO SEI Nº 8858/2025/MPS

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

À Sua Excelência o Senhor
CARLOS VERAS
Deputado Federal
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados
Câmara dos Deputados
CEP. 70165-900 - Brasília/DF

Assunto: Resposta ao Requerimento de Informação nº 1.827/2025.

Referência: Ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 10128.033703/2025-06.

Senhor Primeiro-Secretário,

1. Em resposta ao Ofício 1ªSec/RI/E/nº 201, referente ao Requerimento de Informação nº 1.827/2025, por meio do qual foram solicitadas "informações sobre as ações judiciais relacionadas a descontos indevidos em pensões ou aposentadorias e a descontos em empréstimos consignados nas quais o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS figura no polo passivo principal ou litisconsórcio nos últimos 10 (dez) anos", encaminho o Despacho nº 1117/2025/GABIN-MPS.

Anexos:

- I - Despacho nº 1117/2025/GABIN-MPS (SEI Nº 52425568);
- II - Notificação TCU (SEI Nº 52147459);
- III - Relatório de Apuração INSS 2024 (SEI Nº 52147393).

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente

WOLNEY QUEIROZ MACIEL

Ministro de Estado da Previdência Social



Documento assinado eletronicamente por **Wolney Queiroz Maciel, Ministro(a) de Estado**, em 23/07/2025, às 11:51, 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://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **52425597** e o código CRC **2B3F4772**.

Esplanada dos Ministérios, Bloco F, 8º andar - Bairro Zona Cívico-Administrativa
CEP 70059-900 - Brasília/DF
- e-mail adm.gabinete@previdencia.gov.br - gov.br/previdencia

Processo nº 10128.033703/2025-06.

SEI nº 52425597



DESPACHO Nº 1117/2025/GABIN-MPS

Processo nº 10128.033703/2025-06.

Trata-se do Requerimento de Informação nº 1827/2025 (51682609), de autoria da Deputada Federal Adriana Ventura (NOVO/SP), o qual requer "informações ao Ministro de Estado da Previdência Social, Sr. Wolney Queiroz Maciel, sobre as ações judiciais relacionadas a descontos indevidos em pensões ou aposentadorias e a descontos em empréstimos consignados nas quais o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS figura no polo passivo principal ou litisconsórcio nos últimos 10 (dez) anos", considerando os questionamentos:

1. Com relação às ações judiciais relacionadas a descontos indevidos em pensões ou aposentadorias nas quais o Instituto Nacional do Seguro Social- INSS figura no polo passivo principal ou litisconsórcio nos últimos 10 (dez) anos, favor discriminar:
 - a. Os números totais de processos distribuídos, resolvidos por acordo e julgados em 1ª instância e 2ª instância em cada um dos anos solicitados;
 - b. Com relação aos processos julgados, o número de processos com julgamento desfavorável ao INSS em cada um dos anos solicitados, com os respectivos valores indenizatórios;
 - c. Com relação aos processos resolvidos por acordo, valores totais de indenizações em cada um dos anos solicitados.
2. Com relação às ações judiciais relacionadas a descontos indevidos em empréstimos consignados nas quais o Instituto Nacional do Seguro Social- INSS figura no polo passivo principal ou litisconsórcio nos últimos 10 (dez) anos, favor discriminar:
 - a. Os números totais de processos distribuídos, resolvidos por acordo e julgados em 1ª instância e 2ª instância em cada um dos anos solicitados;
 - b. Com relação aos processos julgados, o número de processos com julgamento desfavorável ao INSS em cada um dos anos solicitados, com os respectivos valores indenizatórios;
 - c. Com relação aos processos resolvidos por acordo, valores totais de indenizações em cada um dos anos solicitados.
3. Quais foram as medidas administrativas adotadas pelo INSS, nos últimos 10 (dez) anos, em resposta às decisões judiciais desfavoráveis relacionadas a descontos indevidos em aposentadorias, pensões e empréstimos consignados? Favor discriminar por tipo de medida (ex: abertura de sindicância, exoneração de servidores, revisão de contratos com instituições financeiras, entre outros), com indicação de data, natureza e status atual de cada ação.
4. O Ministério da Previdência Social ou o INSS receberam recomendações de órgãos de controle interno (CGU, Auditoria Interna) ou externo (TCU, MPF) relacionadas a descontos indevidos em benefícios previdenciários ou empréstimos consignados no período de 2015 a 2025? Em caso afirmativo, favor encaminhar cópia das recomendações recebidas, bem como informar as providências adotadas em resposta a cada uma delas.

ANÁLISE

Inicialmente, sem adentrar ao mérito dos questionamentos formulados, cabe destacar que por força do artigo 50, § 2º da Constituição Federal de 1988, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações aos Ministros de Estado.

Por sua vez, os artigos 115 e 116 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ao regulamentarem o Requerimento de Informação a Ministro de Estado, assim estabeleceram:

Regimento Interno da Câmara dos Deputados

Art. 115. Serão escritos e despachados no prazo de cinco sessões, pelo Presidente, ouvida a Mesa, e publicados com a respectiva decisão no Diário da Câmara dos Deputados, os requerimentos que solicitem:

I - informação a Ministro de Estado;

(...)

Art. 116. Os pedidos escritos de informação a Ministro de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas, serão encaminhados pelo Primeiro-Secretário da Câmara, observadas as seguintes regras:

(...)

II - os requerimentos de informação somente poderão referir-se a ato ou fato, na área de competência do Ministério, incluídos os órgãos ou entidades da administração pública indireta sob sua supervisão:

a) relacionado com matéria legislativa em trâmite, ou qualquer assunto submetido à apreciação do Congresso Nacional, de suas Casas ou Comissões;

b) sujeito à fiscalização e ao controle do Congresso Nacional, de suas Casas ou Comissões;

c) pertinente às atribuições do Congresso Nacional; (grifo nosso)

Nesse sentido, convém destacar que as atribuições deste Ministério, assim como as entidades supervisionadas por esta pasta encontram-se dispostas pelo Decreto nº 11.356, de 1º de janeiro de 2023, o qual aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Previdência Social e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.

Feitas tais considerações, para análise da presente demanda serão observados os limites de atuação desta pasta.

No que se refere os questionamentos apresentados nos itens 1 e 2, o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS esclarece que a representação judicial e, portanto, os dados relacionados a ações judiciais contra o INSS estão a cargo da Subprocuradoria Federal de Contencioso da Procuradoria-Geral Federal da Advocacia-Geral da União, conforme estabelecido pelo Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023. Dessa forma, as informações solicitadas não estão disponíveis nos bancos de dados do Instituto ou da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS.

Nesse mesmo sentido, o INSS destaca que decisões judiciais referentes a casos individuais, em regra, não orientam ou fundamentam a atuação administrativa. Contudo, existem ações judiciais coletivas que podem demandar a intervenção do Instituto, como a Ação Civil Pública (ACP) nº 5002990-06.2020.4.02.5101 e a ACP nº 5009610-04.2024.4.02.5001. Até o momento, nenhuma dessas ações obteve liminar concedida ou decisão que determine alteração nos procedimentos adotados pelo INSS. Vale ressaltar que o Instituto busca constantemente aprimorar seus processos de trabalho, considerando tanto aspectos operacionais internos quanto demandas externas, sejam elas decorrentes de questões judicializadas com frequência ou de reclamações apresentadas pelos usuários.

Por meio do OFÍCIO Nº 11382/2024/DPB/SFC/CGU, de 30 de julho de 2024, a Assessoria Especial de Controle Interno deste Ministério da Previdência Social foi informada quanto ao Relatório de Apuração Preliminar pela Controladoria-Geral da União - CGU, 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. Registra-se que os fatos já estavam sendo apurados no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social.

Também, em 28 de maio de 2025, foi levado ao conhecimento desta pasta o Acórdão 1019/2025 - TCU - Plenário, referente à inspeção TC 037.762/2023-0 (52147459). As providências estão sendo adotadas pelo INSS.

O INSS informou que no exercício de 2024, foi realizado um trabalho de apuração específico sobre as denúncias relativas a descontos associativos à Folha de Pagamento do Regime Geral de Previdência Social - RGPS e o relatório dessa apuração, cuja cópia segue em anexo, está disponível na Internet, na página oficial da Autarquia, www.inss.gov.br, caminho: Acesso à informação/Auditorias/Planejamento e divulgação de resultados, o qual também encaminhamos nesta oportunidade (52147393).

No âmbito do controle externo, no ano de 2023, foi realizada oitiva (TC 032.069/2023-5) e inspeção (TC 037.762/2023-0) no INSS, referente ao processo de consignação de empréstimos e mensalidades associativas em benefícios do INSS, que culminaram no Acórdão nº 1115/2024- PL, que segue anexo (52147459).

O INSS registrou que todas as deliberações estão em processo de atendimento.

A Autarquia informou ainda que a Controladoria-Geral da União, realizou três trabalhos de Auditoria junto ao INSS referente aos descontos associativos, cujas recomendações podem ser acessadas através do link <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&fixos=#lista>. Nesse sentido, cabe esclarecer que todas as recomendações estão em processo de atendimento.

No que tange aos empréstimos consignados, a CGU, no ano de 2022, realizou a Auditoria nº

1205005 - Avaliação de controles internos relacionados ao funcionamento das consignações realizadas por meio da folha de pagamentos do INSS, cujas recomendações também se encontram em processo de atendimento.

São essas as informações a serem prestadas.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

Documento assinado eletronicamente

PRISCILA NASCIMENTO SENA ARAUJO

Assessora



Documento assinado eletronicamente por **Priscila Nascimento Sena Araújo**, Assessor(a), em 23/07/2025, às 12:04, 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://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **52425568** e o código CRC **F9ED5C26**.

Referência: Processo nº 10128.033703/2025-06.

SEI nº 52425568



Tribunal de Contas da União

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

- 1) O acesso ao processo indicado nesta comunicação pode ser realizado por meio da plataforma de serviços digitais Conecta-TCU, disponível no Portal TCU (www.tcu.gov.br). A visualização de processos e documentos sigilosos depende de solicitação formal e posterior autorização do relator. Informações detalhadas sobre o uso da plataforma, inclusive para fins de cadastro e credenciamento, podem ser consultadas ao acionar o ícone “Conecta-TCU” do Portal TCU.
- 2) Nos termos do art. 27, § 3º, da Resolução-TCU 360/2023, havendo necessidade de informar sobre o mesmo conteúdo a diferentes unidades da mesma estrutura organizacional, o TCU encaminhará apenas um expediente, cujo teor deve ser disponibilizado à unidade de controle interno e, quando for o caso, a outros setores dessa instituição que conciliam interesse na matéria.
- 3) Em se tratando de processo de contas e havendo no acórdão responsáveis com contas julgadas regulares ou regulares com ressalva, incumbe ao dirigente da unidade jurisdicionada, ou a sua unidade de auditoria ou controle interno, dar ciência do teor do acórdão a esses responsáveis, nos termos do art. 4º, § 7º, da Resolução-TCU 360/2023.
- 4) Nos termos do art. 30 da Resolução-TCU nº 360/2023, quando da apreciação de recurso interposto à deliberação do Tribunal, são expedidas comunicações sobre a deliberação adotada a todas as autoridades, responsáveis e interessados a quem foi dirigida comunicação quando da adoção da deliberação recorrida.
- 5) No caso de acórdão proferido em processo constante de relação, na forma do art. 143 do Regimento Interno do TCU, não há relatório e voto. A fundamentação de análise de fato e de direito consta da instrução técnica juntada aos autos.
- 6) A juntada aos autos do instrumento de mandato, quando a parte for representada por procurador, é pressuposto essencial para a atuação do mandatário no processo, nos termos do artigo 13, § 2º, da Resolução - TCU 36/1995.
- 7) Constitui dever das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo, uma vez comunicados com êxito, informar e manter atualizadas as informações referentes aos respectivos endereços, não cabendo posterior arguição de nulidade de comunicação em decorrência da alteração de endereço não informada expressamente nos autos, nos termos do art. 5º, *caput* e § 2º, da Resolução-TCU 360/2023.
- 8) A interposição de embargos de declaração é causa de mera suspensão e não de interrupção de prazo para os demais recursos, conforme disposto no artigo 34, § 2º, da Lei 8.443/1992.
- 9) A apresentação de petição ou a interposição de recurso deve observar as seguintes orientações:
 - a) ser dirigida ao relator do processo;
 - b) indicar, com destaque, o número do processo e deste ofício;
 - c) utilizar dos serviços de protocolo eletrônico ou da plataforma digital Conecta-TCU disponíveis no Portal TCU. Documento que, em razão do formato, tamanho ou outra característica, não possa ser encaminhado por meio desses canais, deve ser apresentado por cópia ou segunda via, ou mídia digital;
 - d) a petição ou o recurso podem ser apresentados diretamente pelo destinatário do ofício ou por intermédio de procurador regularmente constituído nos autos, conforme disciplina o art. 145 do Regimento Interno do TCU;
 - e) caso haja procurador constituído nos autos, as comunicações processuais subsequentes serão dirigidas a esse representante. Se houver mais de um procurador, pode ser indicado o



Tribunal de Contas da União

nome daquele a quem deverão ser encaminhadas as comunicações, conforme o disposto no art. 145, §§ 3º e 4º, do Regimento Interno do TCU, e no art. 38 da Resolução-TCU 360/2023.

10) A informação classificada na origem com restrição de acesso deve ser acompanhada dos seguintes elementos, consoante a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), caso contrário será considerada de acesso público pelo Tribunal:

- a) indicação objetiva da hipótese de restrição de acesso: informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado; informação com sigilo atribuído por legislação específica; informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem;
- b) na hipótese de informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado, indicar:
 - b.1) o grau de sigilo da classificação (reservado, secreto ou ultrassecreto);
 - b.2) o fundamento legal da classificação;
 - b.3) o prazo de restrição de acesso ou o evento que defina o termo final;
 - b.4) o assunto sobre o qual versa a informação.
- c) na hipótese de informação com sigilo atribuído por legislação específica, indicar o fundamento legal da classificação;
- d) na hipótese de informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem, indicar o prazo de restrição de acesso e a pessoa a que se refere.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 032.069/2023-5 [Apenso: TC 037.762/2023-0]

Natureza: Embargos de Declaração (Solicitação do Congresso Nacional), Agravo (Solicitação do Congresso Nacional)

Órgão/Entidade: não há.

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

Representação legal: André Luiz Gerheim (30.519/OAB-DF), Luisa Lima Bastos Martins (73.681/OAB-DF) e outros, representando Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas – APDAP PREV; André Luiz Gerheim (30.519/OAB-DF), Luisa Lima Bastos Martins (73.681/OAB-DF) e outros, representando Universo Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social; Carlos Eduardo Maciel Pereira (69.430/OAB-DF), representando Associação de Aposentados Mutualista para Benefícios Coletivos – Ambec; Lucas Andrade Moreira Pinto (60.625/OAB-DF) e Daniel Gustavo Santos Roque (311.195/OAB-SP), representando Instituto Nacional do Seguro Social.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN), COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. APURAÇÃO DE IRREGULARIDADE NO ÂMBITO DO INSS, ENTIDADES SINDICAIS, ASSOCIATIVAS E INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS, COM DESCONTOS INDEVIDOS NOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA DE MILHÕES DE APOSENTADOS. INSPEÇÃO. DESCONTOS CONSIGNADOS NA FOLHA DE PAGAMENTO RELATIVOS A EMPRÉSTIMO E MENSALIDADE ASSOCIATIVA NÃO AUTORIZADOS PELOS TITULARES DOS BENEFÍCIOS. CAUTELAR PARA IMPEDIR NOVAS CONSIGNAÇÕES. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SCN. ARQUIVAMENTO. AGRAVOS. NÃO CONHECIMENTO DE DOIS. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO DE UM AGRAVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DE UM. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO DE OUTRO. MANUTENÇÃO DE TODOS OS ITENS DO ACÓRDÃO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

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

2. O processo foi apreciado no mérito por intermédio do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, cuja

decisão foi a seguinte:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.6.2. no caso de serem identificadas entidades com número elevado de autorizações de consignação não confirmada, solicite a apresentação física de termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa para a autorização dos descontos pelas associações, confederações e entidades

de aposentados e/ou pensionistas, obrigação presente no art. 655, III, § 1º, da Instrução Normativa PRES-INSS 128/2022 (vigente à época da execução da inspeção, e revogado pela Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024);

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

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

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

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

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

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

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

2. Com a decisão de mérito prolatada, foram apresentados os recursos consolidados na tabela a seguir:

Número/Tipo	Recorrente	Pedido
R001 – Agravado	Universe Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social	a) reforma da medida cautelar adotada, a fim de que seja reconhecida a dificuldade no recolhimento da documentação no prazo de 90 (noventa) dias, em razão da vultosa quantidade de fichas cadastrais que estão espalhadas por todo país para o recolhimento em um curto prazo de tempo, havendo dilação do prazo estabelecido; b) reforma da decisão no subitem 9.6.1, que estabelece a possibilidade de exclusão de todos os descontos automaticamente caso não sejam revalidadas todas as autorizações no prazo de 120 (cento e vinte) dias, tendo em vista que não considerou a dificuldade na realidade fática a ser enfrentada e os prejuízos que serão ocasionados na vida dos milhares de associados; c) subsidiariamente, que seja utilizada a revalidação por meio da tecnologia bancária, por contemplar maior número de pessoas, sendo um meio mais eficaz e democrático que o determinado pela decisão.
R002 – Agravado	Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas – APDAP PREV	a) reforma da medida cautelar adotada a fim de que seja reconhecida a dificuldade no recolhimento da documentação no prazo de 90 (noventa) dias, em razão da vultosa quantidade de fichas cadastrais que estão espalhadas por todo país para o recolhimento em um curto prazo de tempo, havendo dilação do prazo estabelecido; b) reforma da decisão no subitem 9.6.1, que estabelece a possibilidade de exclusão de todos os descontos automaticamente caso não sejam revalidadas todas as autorizações no prazo

		de 120 (cento e vinte) dias, tendo em vista que não considerou a dificuldade na realidade fática a ser enfrentada e os prejuízos que serão ocasionados na vida dos milhares de associados; c) subsidiariamente, que seja utilizada a revalidação por meio da tecnologia bancária, por contemplar maior número de pessoas, sendo um meio mais eficaz e democrático que o determinado pela decisão.
R003 – Agravos	Instituto Nacional do Seguro Social – INSS	34. Primeiramente, o INSS requer seja admitido o recurso e concedido efeito suspensivo, nos termos do art. 289, § 4º, do RI-TCU, para sobrestar o cumprimento do subitem 9.3.2 do Acórdão nº 1.115/2024-TCU-Plenário, tão somente no tocante ao bloqueio automático dos benefícios para averbação de novos descontos referentes ao empréstimo consignado. 35. Sucessivamente, o INSS requer seja conhecido e provido o presente agravo a fim de que seja reconsiderada a medida cautelar concedida, nos termos do art. 289 do RI-TCU, de modo que não seja o INSS obrigado a realizar o bloqueio automático para averbação de novos descontos referentes apenas ao empréstimo consignado, como determinado no subitem 9.3.2. 36. Caso assim não entenda Vossa Excelência, requer-se, em caráter subsidiário, que as razões do presente agravo sejam submetidas à apreciação do colegiado competente para o julgamento de mérito do processo, na forma prevista no § 1º do artigo 289 do RI dessa Egrégia Corte de Contas.
R004 – Embargos de Declaração	Instituto Nacional do Seguro Social – INSS	20. Com tais considerações, o INSS postula o provimento dos Embargos de Declaração a fim de se promover o saneamento da obscuridade constante do subitem 9.6.1 do Acórdão nº 1.115/2023-TCU-Plenário, com efeitos infringentes, de modo que seja excluída a determinação de revalidação de todas as autorizações de descontos referentes às mensalidades associativas em até 120 dias, uma vez que por manifesta opção do legislador tal obrigação foi retirada da Lei nº 8.213/1991, o que resultou na caducidade da norma prevista no § 1º-B do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999. 21. Ademais, pugna pela alteração do prazo estipulado de até 120 (cento e vinte) para 360 (trezentos e sessenta) dias, para que as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas sejam confirmadas pelo uso de ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024, ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022, c/c o art. 115, V, da Lei 8.213/1991, face as limitações impostas pelos sistemas informatizados disponíveis à autarquia.
R005 – Embargos de Declaração	Associação Dos Aposentados Mutualistas Para Benefícios Coletivos – Ambec	a) receber, conhecer e processar os presentes aclaratórios, posto que tempestivos, conferindo-lhe o regular EFEITO SUSPENSIVO; b) ao final, DAR PROVIMENTO aos presentes Embargos de Declaração para o fim de reconhecer a ocorrência das obscuridades apontadas, conferindo-lhe efeitos infringentes, especialmente no sentido de TORNAR SEM EFEITO a íntegra do subitem 9.6.1 do Acórdão Embargado, ou alternativamente, suprimir a condicionante do subitem 9.6.1 do Acórdão Embargado atinente exclusivamente a apresentação de documento de identificação civil oficial e válido com foto dos associados, para a revalidação das averbações de mensalidades associativas realizadas até a vigência da IN INSS 162/2024, tudo na forma e para os fins legais.

É o Relatório.

VOTO

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

2. O processo foi apreciado no mérito por intermédio do Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário, cuja decisão segue reproduzida no relatório precedente.

3. Na sessão de 5/6/2024, este TCU adotou medidas cautelares determinando que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) só averbe novos descontos de mensalidades associativas mediante assinatura eletrônica avançada e biometria previstas na IN PRES/INSS 162/2024, ou mediante a confirmação da existência dos documentos legalmente exigidos.

4. Na mesma Sessão, ainda em junho de 2024, foi determinado ao INSS o dever de realizar o bloqueio automático para novos descontos, sejam de empréstimos consignados ou de mensalidades associativas, para todos os segurados, independentemente da data de concessão do benefício.

5. Ademais, o TCU ordenou que o INSS e a Dataprev implementassem, em 90 dias, ferramentas tecnológicas que possibilitem a assinatura eletrônica avançada e biometria para todos os termos de filiação e autorizações de descontos vigentes, bem como um sistema que permitisse o bloqueio e desbloqueio automático e específico para cada averbação de desconto nos benefícios pagos.

6. Também em junho de 2024, foi determinado que o INSS, no prazo de 120 dias, revalidasse todas as autorizações de consignação referentes a mensalidades associativas, utilizando critérios que comprovem a manifestação de vontade dos segurados, sob pena de exclusão automática dos descontos. Naquela ocasião foi ressaltado que, caso fossem identificadas entidades com elevado número de autorizações não confirmadas, deveria o INSS solicitar a imediata apresentação física dos termos de filiação e autorizações de desconto, além de adotar medidas administrativas para identificar e responsabilizar entidades suspeitas de fraudes, promovendo o ressarcimento de valores descontados indevidamente e informando os resultados ao TCU e ao Ministério Público.

7. O TCU recomendou ainda, na Sessão de 5/6/2024, que o INSS realizasse ampla divulgação aos beneficiários sobre possíveis descontos indevidos e os procedimentos para verificação e recuperação de valores. Por fim, o Tribunal autorizou o monitoramento das determinações pela AudBenefícios, comunicou as partes envolvidas e arquivou o processo, considerando a solicitação integralmente atendida.

8. Com a decisão de mérito prolatada, foram apresentados os recursos consolidados na tabela a seguir:

Número/Tipo	Recorrente	Pedido
R001-Agravo	UNIVERSO ASSOCIAÇÃO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DOS REGIMES GERAL DA	“a) A reforma da medida cautelar adotada a fim de que seja reconhecida a dificuldade no recolhimento da documentação no prazo de 90 dias, em razão da vultosa quantidade de fichas cadastrais que estão espalhadas por todo país para o recolhimento em um curto prazo de tempo, havendo dilação do prazo estabelecido; b) A reforma da decisão no tópico 9.6.1, em que estabelece a possibilidade de exclusão de todos os descontos automaticamente caso não sejam revalidadas todas as autorizações no prazo de 120 dias, tendo em vista que não considerou a dificuldade na realidade

		PREVIDÊNCIA SOCIAL	fática a ser enfrentada e os prejuízos que serão ocasionados na vida dos milhares de associados; c) Subsidiariamente, que seja utilizada a revalidação por meio da tecnologia bancária, por contemplar maior número de pessoas, sendo um meio mais eficaz e democrático que o determinado pela decisão.”
R002 Agravos	-	APDAP PREV-ASSOCIACAO DE PROTECAO E DEFESA DOS DIREITOS DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS	“a) A reforma da medida cautelar adotada a fim de que seja reconhecida a dificuldade no recolhimento da documentação no prazo de 90 dias, em razão da vultosa quantidade de fichas cadastrais que estão espalhadas por todo país para o recolhimento em um curto prazo de tempo, havendo dilação do prazo estabelecido; b) A reforma da decisão no tópico 9.6.1, em que estabelece a possibilidade de exclusão de todos os descontos automaticamente caso não sejam revalidadas todas as autorizações no prazo de 120 dias, tendo em vista que não considerou a dificuldade na realidade fática a ser enfrentada e os prejuízos que serão ocasionados na vida dos milhares de associados; c) Subsidiariamente, que seja utilizada a revalidação por meio da tecnologia bancária, por contemplar maior número de pessoas, sendo um meio mais eficaz e democrático que o determinado pela decisão.”
R003 Agravos	-	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS	“34. Primeiramente, o INSS requer seja admitido o recurso e concedido efeito suspensivo, nos termos do art. 289, § 4º, do RI-TCU, para sobrestar o cumprimento do item 9.3.2 do ACÓRDÃO Nº 1115/2024 - TCU – Plenário, tão-somente no tocante ao bloqueio automático dos benefícios para averbação de novos descontos referentes ao empréstimo consignado. 35. Sucessivamente, o INSS requer seja conhecido e provido o presente agravo a fim de que seja reconsiderada a medida cautelar concedida, nos termos do art. 289 do RI-TCU, de modo que não seja o INSS obrigado a realizar o bloqueio automático para averbação de novos descontos referentes apenas ao empréstimo consignado, como determinado no item 9.3.2. 36. Caso assim não entenda Vossa Excelência, requer-se, em caráter subsidiário, que as razões do presente agravo sejam submetidas à apreciação do colegiado competente para o julgamento de mérito do processo, na forma prevista no § 1º do artigo 289 do RI dessa Egrégia Corte de Contas.”
R004 Embargos de Declaração	-	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS	“20. Com tais considerações, o INSS postula o provimento dos embargos de declaração a fim de se promover o saneamento da obscuridade constante do item 9.6.1 do ACÓRDÃO Nº 1115/2023 – TCU – Plenário, com efeitos infringentes, de modo que seja excluída a determinação de revalidação de todas as autorizações de descontos referentes às mensalidades associativas em até 120 dias, uma vez que por manifesta opção do legislador tal obrigação foi retirada da Lei nº 8.213/1991, o que resultou na caducidade da norma prevista no § 1º-B do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999. 21. Ademais, pugna pela alteração do prazo estipulado de até 120 (cento e vinte) para 360 (trezentos e sessenta) dias, para que as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas sejam confirmadas pelo uso de ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024, ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991, face as limitações impostas pelos sistemas informatizados disponíveis à autarquia.”
R005 Embargos de Declaração	-	ASSOCIAÇÃO DOS APOSENTADOS MUTUALISTAS PARA	“a) receber, conhecer e processar os presentes aclaratórios, posto que tempestivos, conferindo-lhe o regular EFEITO SUSPENSIVO; b) ao final, DAR PROVIMENTO aos presentes Embargos de Declaração para o fim de reconhecer a ocorrência das obscuridades apontadas, conferindo-lhe efeitos infringentes, especialmente no sentido de TORNAR SEM EFEITO a

	BENEFÍCIOS COLETIVOS - AMBEC	integra do item 9.6.1 do acórdão embargado, ou alternativamente, suprimir a condicionante do item 9.6.1 do acórdão embargado atinente exclusivamente a apresentação de documento de identificação civil oficial e válido com foto dos associados, para a revalidação das averbações de mensalidades associativas realizadas até a vigência da IN INSS 162/2024, tudo na forma e para os fins legais.”
--	------------------------------	---

9. Feito esse breve relatório, passo a decidir.

10. Inicialmente, quanto aos agravos R001 e R002, verifico que os recorrentes Universo Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social e Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas não tiveram a condição de parte ou interessados reconhecidas nos autos.

11. Desta forma, cabe o não conhecimento destes agravos em virtude da ausência de legitimidade, nos termos do art. 289. do Regimento Interno do TCU.

12. De igual modo, em relação ao embargo de declaração R005, verifico que a Associação dos Aposentados Mutualistas Para Benefícios Coletivos também não foi reconhecida como parte ou interessada.

13. Por esse motivo, não pode ser admitido seu recurso por ausência de legitimidade recursal, em conformidade com o estabelecido no § 1º do art. 34 da Lei n. 8.443/92 c/c o § 1º do art. 287 do Regimento Interno do TCU.

14. Já o Agravo (R003) e os Embargos de Declaração do INSS podem ser conhecidos, sem efeito suspensivo, uma vez que atendem aos requisitos da legitimidade, do interesse recursal e da tempestividade, bem como aos requisitos específicos de cada espécie recursal.

15. Passando ao exame dos recursos, percebo que o Agravo apresentado pelo INSS se insurge contra a medida cautelar proferida no item 9.3.2 do Acórdão 1.115/2024 - TCU – Plenário, tão-somente no tocante ao bloqueio automático dos benefícios para averbação de novos descontos referentes ao empréstimo consignado.

16. Assim, solicita que a medida cautelar concedida, nos termos do art. 289 do RI-TCU, seja revista, de modo que não seja o INSS obrigado a realizar o bloqueio automático para averbação de novos descontos referentes apenas ao empréstimo consignado, como determinado no item 9.3.2.

17. O INSS argumenta que os controles dos empréstimos consignados já possuem mecanismos de controle mais eficientes que os descontos de mensalidades associativas, pois, desde 17 de abril de 2023, é exigido o reconhecimento biométrico para a averbação de novos contratos, conforme a Instrução Normativa PRES/INSS nº 138/2022.

18. Justifica, ainda, que, entre janeiro e setembro de 2023, foram firmados mais de 15,6 milhões de novos contratos de empréstimos consignados, totalizando 66 milhões de contratos ativos que impactam 16 milhões de benefícios.

19. O bloqueio automático de todos os benefícios exigiria elevado atendimento presencial para desbloqueio em face da preferência dos segurados do INSS por esse tipo de atendimento, causando um fluxo adicional de segurados às agências e prejudicando outros serviços essenciais, caracterizando perigo da demora reverso.

20. Por fim, informa que o INSS já bloqueou automaticamente os benefícios de Amparo Social (LOAS) desde março de 2022 e antecipou o bloqueio de benefícios elegíveis à consignação de mensalidades associativas concedidos antes de setembro de 2021.

21. No entanto, apesar dos argumentos do INSS, entendo que não há motivos para a reforma da decisão recorrida.
22. A existência de fragilidades nos controles internos do INSS, aliada à inépcia da supervisão da pasta ministerial para ocorrência de especial gravidade em prejuízo dos segurados, tem possibilitado fraudes, incluindo a averbação de empréstimos consignados não autorizados, sendo forçoso reconhecer a necessidade de que sejam adotadas medidas preventivas para proteger os segurados contra descontos indevidos.
23. Nesse ponto, entendo que o apresentado número de 66 milhões de contratos de consignação ativos, concentrados em 16 milhões de segurados, reforça o elevado volume de segurados que pode ser alvo de fraudes.
24. Soma-se a isso, o perfil vulnerável dos segurados. De fato, a maioria dos aposentados e pensionistas é formada por idosos e pessoas com baixa escolaridade, que estão mais suscetíveis a fraudes e têm dificuldade em compreender procedimentos complexos, sendo responsabilidade do INSS e do Ministério da Previdência garantir que esses segurados sejam adequadamente protegidos.
25. Discordo, então, que há perigo da demora reverso na cautelar autorizada na decisão recorrida, uma vez que as instituições financeiras responsáveis pela realização dos empréstimos e o próprio INSS possuem estrutura suficiente para atender aos segurados sem causar prejuízos operacionais significativos. O INSS possui a infraestrutura necessária para atender aos segurados, seja por meio das agências físicas, canais digitais ou atendimento telefônico.
26. Garantir a proteção dos benefícios dos segurados é fundamental para a manutenção do bem-estar social e econômico dessa parcela da população. Medidas que fortaleçam os controles internos e evitem fraudes devem ser priorizadas em detrimento de preocupações operacionais. Portanto, a implementação de medidas de proteção adicionais não configura perigo de dano reverso que justifique a suspensão das cautelas já determinadas.
27. A medida merece urgência diante dos inúmeros casos de fraude nos empréstimos consignados dos segurados do INSS, que são autorizados sem o conhecimento do aposentado ou pensionista, como bem vem sendo denunciado através da mídia (e.g. <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/04/23/quadrilha-vende-acesso-a-contas-do-inss-para-emprestimos-consignados-sem-conhecimento-do-aposentado-ou-pensionista.ghtml>; <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-07/estagiarios-do-inss-sao-suspeitos-de-fraudar-credito-consignado>; <https://www.metropoles.com/distrito-federal/cobranca-abusiva-e-golpe-aco-es-envolvendo-credito-consignado-explodem>). Ademais, entendo que atendido o pedido do INSS, os segurados que já tenham um empréstimo consignado em seu benefício poderão estar desprotegidos.
28. Neste ponto, verifico que o INSS dispõe de ferramentas como o aplicativo **Meu INSS**, campanhas informativas e melhorias na usabilidade dos serviços digitais para instruir os segurados sobre o desbloqueio de benefícios e outros procedimentos, minimizando a necessidade de atendimento presencial.
29. Ademais, conforme relatado na peça recursal, uma parcela considerável dos empréstimos consignados foi contratada no último ano já utilizando o reconhecimento biométrico, reforçando a possibilidade de adoção dos procedimentos, com base no controle já implementado pelo INSS.
30. Assim, entendo que o acórdão recorrido não impõe atividades adicionais além das já devidas pelo INSS. A autarquia tem o dever legal e moral de adotar todas as cautelas necessárias para impedir descontos não autorizados, sob pena de responsabilização em caso de falhas nos seus sistemas de controle.
31. Diante dos argumentos apresentados, é evidente que a implementação das medidas solicitadas é essencial para fortalecer os controles internos do INSS e proteger os segurados contra

fraudes e descontos indevidos. Reafirmo, então, que o perigo de dano reverso não se configura, pois a estrutura existente é suficiente para atender à demanda sem prejuízos operacionais significativos.

32. Há que se manter as medidas determinadas contra esse tipo de fraude, pois a autorização legítima poderia ser desvirtuada em empréstimos adicionais fraudulentos.

33. Portanto, cabe negar provimento ao agravo, pois a medida determinada se mostra essencial para que o INSS continue aprimorando seus mecanismos de controle e garantindo a proteção dos segurados, especialmente os mais vulneráveis.

34. Os embargos do INSS estão direcionados à determinação contida no item 9.6.1 do Acórdão 1.115/2024 - TCU – Plenário, que exige a revalidação, em até 120 dias, de todas as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas, com base no § 1º-B do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999.

35. Afirmando haver obscuridade na decisão recorrida, o INSS argumenta que a norma regulamentada por esse dispositivo foi revogada tacitamente devido à revogação expressa do § 6º do art. 115 da Lei nº 8.213/1991 pela Lei nº 14.438/2022. Assim, informa não haver mais fundamento jurídico para a exigência de revalidação das autorizações.

36. Além disso, argumenta que o cumprimento da determinação, segundo a Dataprev, exige o processamento de cerca de 7,9 milhões de documentos, o que seria tecnicamente inviável no prazo de 120 dias. A Dataprev aponta que seria necessário um prazo mínimo de 360 dias para garantir o processamento adequado.

37. Com tais considerações, o INSS postula o “**provimento dos embargos de declaração** a fim de se promova o saneamento da obscuridade constante do item 9.6.1 do Acórdão 1.115/2023 – TCU – Plenário, com efeitos infringentes, de modo que seja excluída a determinação de revalidação de todas as autorizações de descontos referentes às mensalidades associativas em até 120 dias, uma vez que por manifesta opção do legislador tal obrigação foi retirada da Lei nº 8.213/1991, o que resultou na caducidade da norma prevista no § 1º-B do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999”.

38. Ademais, “**pugna pela alteração do prazo** estipulado de até 120 (cento e vinte) para 360 (trezentos e sessenta) dias, para que as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas sejam confirmadas pelo uso de ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024, ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991, face as limitações impostas pelos sistemas informatizados disponíveis à autarquia”.

39. De fato, assiste razão ao embargante quanto à revogação **§ 6º do art. 115 da Lei nº 8.213/1991 pela Lei nº 14.438, de 24 de agosto de 2022**, conforme especificado em seu art. 18, III, o que justifica a reformulação da fundamentação da determinação recorrida.

40. No entanto, ao fazer a retrospectiva da decisão recorrida, percebo restar claro que objetivo da medida ora atacada seria regularizar o relevante número de descontos associativos e sindicais com suspeita de fraudes ou vícios na manifestação de vontade dos segurados.

41. Lembro que essa situação foi encontrada em 35,7% dos casos analisados no âmbito da inspeção, o que demonstrou a evidente fragilidade da sistemática até então adotada, pois não foi encaminhada documentação comprobatória das exigências previstas no art. 655 da IN PRES/INSS 128/2002. Por elucidativo, reproduzo trecho da decisão recorrida:

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

9. Ressalto, neste ponto, que foi verificado o flagrante descumprimento do art. 655, III, § 1º, da Instrução Normativa PRES-INSS 128/2022 (vigente à época da execução da inspeção, e revogado pela Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024), o qual previa a apresentação de termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa para a autorização dos descontos pelas associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas.
10. Mesmo com a expressa previsão normativa, os gestores do INSS ignoram os normativos, pois o procedimento adotado pela autarquia prevê a possibilidade da implantação do desconto mediante a simples apresentação mensal, à Dataprev, de uma lista de segurados e valores a serem consignados, devendo a informação comprobatória ser apresentada apenas em caso de solicitação do órgão.
11. A fragilidade desta sistemática é evidente e tem causado prejuízos aos segurados, o que foi comprovado pela unidade instrutiva que concluiu que, dez dos 28 casos em que foi solicitada a documentação comprobatória não atendem às exigências de documentação prevista no art. 655 da IN PRES-INSS 128/2002, o que corresponde a 35,7% dos casos.
42. Conforme relatado, o leniente procedimento adotado pelo INSS pode ser apontado como uma das causas do amplo número de fraudes identificadas, pois prevê a possibilidade da implantação do desconto mediante a simples apresentação mensal, à Dataprev, de uma lista de segurados e valores a serem consignados, devendo a informação comprobatória ser apresentada apenas em caso de solicitação do órgão.
43. Naquela ocasião, destacou-se o flagrante descumprimento do art. 655, III, § 1º, da Instrução Normativa PRES-INSS 128/2022 (vigente à época da execução da inspeção, e revogado pela Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024), o qual previa a apresentação de termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa para a autorização dos descontos pelas associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas.
44. Assim, ao determinar a revalidação de todas as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas, utilizando-se, para isso, a exigência de biometria e assinatura eletrônica, buscou-se tão somente fazer com que o INSS cumprisse o dever mínimo de cuidado com que devem ser acrescentados quaisquer descontos nos holerites dos segurados, em atendimento aos princípios da legalidade, da moralidade pública e da eficiência, insculpidos no art. 37 da Constituição da República.
45. Nesse ponto, que, após a implementação das ferramentas de biometria e assinatura eletrônica, a revalidação deveria ser realizada apenas utilizando esses meios. Desta forma, nesse estágio processual em que está exaurido o prazo conferido por esta Corte de Contas, não cabe mais a revalidação utilizando formulários, mas sim, deve-se buscar a garantia da manifestação de vontade inequívoca dos segurados por meio da confirmação biométrica e assinatura eletrônica avançada.
46. Nesse ponto, o art. 115 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991 é claro ao estipular que qualquer desconto nos benefícios sociais só poderá ser feito quando expressamente autorizado pelo beneficiário, conforme a seguir demonstrado:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

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

VI - pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, ou por entidades fechadas ou abertas de previdência complementar, públicas e privadas, **quando expressamente autorizado pelo beneficiário**, até o limite de 45% (quarenta e cinco por cento) do valor do benefício, sendo 35% (trinta e cinco por cento) destinados exclusivamente a empréstimos, financiamentos e arrendamentos mercantis, 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito consignado ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito consignado e 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão

consignado de benefício ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão consignado de benefício. (Redação dada pela Lei nº 14.431, de 2022) (...) **(grifou-se)**

47. Assim, entendo por acolher parcialmente os embargos para, modificando a fundamentação, manter **integralmente** a determinação do item 9.6.1 do acórdão recorrido.

48. Entendo inoportuno também o pedido subsidiário de dilação do prazo de atendimento de 120 para 360 dias especificamente em relação a este item. Neste ponto, apesar da informação da Dataprev quanto ao atendimento do prazo de 120 dias, as limitações impostas pelos sistemas informatizados disponíveis à autarquia não podem servir de escusas para o não cumprimento do dever de cuidado com os segurados.

49. Percebo, assim, que o comando deliberado por esta Corte visa a suprir a irregularidade dos procedimentos realizados pelo INSS e pela Dataprev, uma vez que restou demonstrado que mesmo com expressa previsão normativa prevendo a validação e conferência da autorização dos segurados para a implantação de qualquer desconto consignado em seus contracheques, os gestores do INSS deliberadamente implantaram tais descontos mediante a simples apresentação mensal, à Dataprev, de uma lista de segurados e valores a serem consignados.

50. Restou demonstrado que a evidente fragilidade da sistemática e o prejuízo aos segurados, uma vez que em 35,7% dos casos houve falhas em demonstrar que a documentação comprobatória atenderia às exigências de documentação prevista no então vigente art. 655 da IN PRES/INSS 128/2002.

51. Este foi apenas um dos vários indícios que demonstram que o INSS deixou de priorizar a correção do problema. Aliás, é necessário deixar claro que, ao se deparar com uma ilegalidade o gestor minimamente diligente deve empreender todos os esforços possíveis para saná-la, deixando de apresentar recursos meramente protelatórios como os apresentados no caso em tela.

52. Assim, rejeito as razões trazidas nos embargos, pois se configuram como mero inconformismo com a decisão exarada por esta Corte de Contas.

53. Diante dos graves indícios de deliberado descumprimento da decisão desta Corte de Contas, trazidos à luz na *Operação Sem Desconto*, entendo que se faz necessário a expedição de nova medida cautelar capaz de resguardar os bens jurídicos protegidos pelo Acórdão 1.115/2024 - TCU – Plenário.

54. De fato, na ocasião daquele julgamento, este TCU entendeu que “diante da urgência de que sejam evitados novos descontos indevidos”, fosse determinado cautelarmente o “o bloqueio automático para averbação de novos descontos, sejam de empréstimo consignado, sejam de mensalidade associativa, para todos os segurados do INSS”.

55. A fumaça do bom direito para a emissão de nova cautelar está presente neste momento, uma vez que o descortínio da operação policial evidencia que podem ter sido usados subterfúgios para o não cumprimento do comando realizado por esta Corte, notadamente no que tange à implementação de descontos associativos e sindicais, com o intuito de perpetuação da fraude.

56. Neste ponto, deixo claro que, à exceção do comando oposto no item 9.6.1 do Acórdão 1.115/2024 - TCU – Plenário, objeto dos embargos do INSS, todo o Acórdão 1.115/2024 - TCU – Plenário permanece vigente, com as determinações exigíveis da gestão do INSS, tendo vista a notificação de Acórdão encaminhada pelo Ofício 26995/2024-TCU/Seproc em 12/6/2024 (peça 67), com termo de ciência acostado à peça 68.

57. Em especial, as cautelares decididas naquela ocasião visaram impossibilitar que fossem realizados novos descontos de mensalidade associativa sem a implementação de controles adicionais de “assinatura eletrônica avançada e biometria”, bem como orientaram o INSS a realizar o “bloqueio

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

58. Nesta etapa processual, entendo que estão presentes indícios de que, por meio da atuação fraudulenta da alta gestão do INSS, pode ter havido o deliberado descumprimento das decisões exaradas por esta Corte de Contas, por meio da “criação de uma regra transitória para liberar o desbloqueio de 785.309 inclusões de 32 associações”, conforme amplamente noticiado pela imprensa (e.g. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/04/29/fraudes-no-inss-oficio-e-registro-no-sistema-indicam-que-ex-chefe-do-orgao-deu-aval-para-manutencao-de-esquema-diz-pf.ghtml>).

59. Assim, entendo estar presente também o requisito do perigo da demora, uma vez que a própria vigência de acordos de cooperação celebrados pelo INSS pode colocar em risco a integridade financeira dos segurados do INSS, bem como da possibilidade que novos descontos fraudulentos sejam implementados.

60. Assim, concluo que, nesta etapa processual, estão presentes os requisitos para que, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno desta Corte c/c o art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, seja determinado cautelarmente ao INSS a suspensão de **todos** os Acordos de Cooperação Técnica - ACTs relativos aos descontos, em benefícios de aposentados ou pensionistas do Regime Geral de Previdência Social de mensalidade associativa fundamentados na Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024, bem como que sejam suspensos **quaisquer** descontos de mensalidades associativas oriundas destes ACTs, até decisão definitiva por parte do TCU.

61. Ademais, cabe a realização de oitiva do INSS para que, no prazo de 5 (cinco) dias, indique as medidas adotadas para o cumprimento das determinações exaradas no Acórdão 1.115/2024 - TCU – Plenário, em especial, das medidas cautelares vigentes, incluindo nova cautelar adotada nesta decisão, bem como, em caso de descumprimento, apresente justificativas, incluindo a disponibilização de todos os atos administrativos que fundamentaram o descumprimento, com a indicação dos responsáveis pela adoção.

62. Ademais, diante dos graves indícios de deliberado descumprimento da decisão desta Corte de Contas, trazidos à luz na *Operação Sem Desconto*, amplamente noticiada pela imprensa, cabe orientar a Segecex que promova imediato monitoramento do cumprimento das determinações exaradas, bem como, caso necessário, adote as medidas de responsabilização em caso do descumprimento dos prazos estabelecidos, ou ainda, que tenham sido tomadas ações a retardar a efetividade da ação de controle empreendida por esta Corte de Contas.

63. Entre outras medidas, no curso do monitoramento, nos termos do art. 44. da Lei Orgânica do TCU, entendo necessário que a unidade técnica apure a existência de indícios de que eventuais gestores no âmbito do INSS, do Ministério da Previdência Social, ao qual aquele órgão é vinculado, ou da Administração Pública Federal, **possam ter** retardado ou dificultado o cumprimento das deliberações desta Corte, ou tenham causado danos ao Erário ou buscado inviabilizar o seu ressarcimento, e, em caso positivo, identifique e proponha o afastamento temporário destes gestores de suas funções, bem como, garantido o contraditório e a ampla defesa, que sejam verificadas as possíveis condições para inabilitação destes gestores para cargo em comissão ou função de confiança, nos termos do art. 60. da Lei Orgânica do TCU.

64. Ademais, entendo necessário que a unidade instrutiva inclua, no escopo do monitoramento, o acompanhamento de eventuais medidas tomadas pela Administração Pública Federal para o ressarcimento dos segurados lesados, bem como, em caso de constatado dano ao erário, a exemplo da existência de decisões judiciais ou administrativa que imponham responsabilidade solidária ou subsidiária do Estado para esse ressarcimento, proponha a abertura de Tomada de Contas Especial para

a apuração da responsabilidade por eventuais danos, bem como, caso seja necessária, a proposição da medida de indisponibilidade de bens autorizada pelo nosso Regimento.

65. Por fim, cabe dar ciência desta decisão ao Ministério Público Federal, ao Departamento de Polícia Federal e ao Ministério da Previdência Social, em face das apurações criminais em curso.

Ante o exposto, Voto no sentido que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

VOTO COMPLEMENTAR

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

2. O processo foi apreciado no mérito por intermédio do Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário, cuja decisão segue reproduzida no relatório precedente. E nesta ocasião analisam-se os recursos apresentados pelo INSS e por entidades associativas.

3. Na sessão de 30/4/2025, apresentei a seguinte minuta de acórdão a este Colegiado (grifos no original):

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

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

9.1. com fundamento no art. 289. do Regimento Interno do TCU, não conhecer dos agravos apresentados pelo Universo Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social e pela Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas;

9.2. com fundamento no § 1º do art. 34 da Lei nº 8.443/1992, c/c o § 1º do art. 287 do Regimento Interno do TCU, não conhecer dos embargos apresentados pela Associação dos Aposentados Mutualistas para Benefícios Coletivos;

9.3. conhecer do agravo apresentado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social, sem efeito suspensivo, por atender aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 289 e 183 do Regimento Interno do TCU para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.4. com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do Regimento Interno do TCU, conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Instituto Nacional de Seguridade Social, com efeito suspensivo apenas quanto ao item 9.6.1. do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, para, no mérito, acolhê-los parcialmente apenas para realizar reforço da fundamentação do subitem 9.6.1 do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, nos seguintes termos, mantendo-se inalterados os demais itens da deliberação recorrida:

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

9.6.1. em conformidade com os incisos V e VI do art. 115 da Lei 8.213, de 24 de Julho de 1991 e **em respeito aos princípios da moralidade, legalidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal**, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, revalide todas as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas, utilizando como critério para comprovação da manifestação de vontade do segurado o uso de ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024; ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991.

9.5. com fulcro no art. 276 do Regimento Interno desta Corte c/c o art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, determinar cautelarmente ao INSS a suspensão de todos os Acordos de Cooperação Técnica -

ACTs relativos aos descontos em benefícios de aposentados ou pensionistas do Regime Geral de Previdência Social de mensalidade associativa fundamentados na Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024, bem como que seja suspensos quaisquer descontos de mensalidades associativas oriundas destes ACTs;

9.6. realizar oitiva do INSS para que, no prazo de 5 (cinco) dias, indique as medidas adotadas para o cumprimento das determinações exaradas no Acórdão 1.115/2024 - TCU – Plenário, em especial, das medidas cautelares vigentes, incluindo nova cautelar adotada nesta decisão, bem como, em caso de descumprimento, apresente justificativas, incluindo a disponibilização de todos os atos administrativos que fundamentaram o descumprimento, com a indicação dos responsáveis pela adoção;

9.7. orientar a Segecex que, promova imediato monitoramento do cumprimento das determinações exaradas, bem como, caso necessário, adote as medidas de responsabilização em caso do descumprimento das deliberações exaradas por esta Corte de Contas;

9.7.1. inclua, no escopo do monitoramento ora determinado, o acompanhamento de eventuais medidas tomadas pela Administração Pública Federal para o ressarcimento dos segurados lesados, bem como, em caso de constatado dano ao erário, a exemplo da existência de decisões judiciais ou administrativas que imponham responsabilidade solidária ou subsidiária do Estado para esse ressarcimento, proponha a abertura de Tomada de Contas Especial para a apuração da responsabilidade por eventuais danos;

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

9.9. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério Público Federal e ao Departamento de Polícia Federal, como subsídio às apurações criminais em curso;

9.10. dar ciência desta deliberação aos recorrentes e aos demais responsáveis e interessados, destacando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

4. Diante das dúvidas levantadas no plenário sobre a proposta apresentada, deixo claro a este colegiado que propus a negativa de provimento ao mérito a **todos** os recursos apresentados nestes autos. **Nenhuma medida** determinada Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário foi alterada, bem como **nenhum dos prazos** para atendimento concedidos por esta Corte de Contas foi modificado.

5. Como **única** correção, que entendi necessária para o **reforço** daquela decisão, propus o acréscimo de fundamentação “**e em respeito aos princípios da moralidade, legalidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal**”, conforme destacado naquela minuta de acórdão.

6. No entanto, foram apresentadas divergências, por parte do Plenário, à referida proposta, fundamentada na Constituição Federal. Diante do enorme respeito que tenho às decisões colegiadas desta Corte, curvo-me à interpretação da desnecessidade da fundamentação para rejeitar todos os recursos apresentados, mantendo-se a íntegra da redação original do Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário.

7. Deixo claro, por oportuno, que não há dúvida jurídica quanto à obrigatoriedade do cumprimento da decisão desta Corte de Contas. Conforme explicado em meu voto original, eis que **o único** item embargado pelo INSS foi precisamente o **9.6.1.** do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, o qual foi objeto de seu recurso. Para não deixar dúvidas, reproduzo trecho do recurso apresentado pelo INSS à peça 84(grifos no original):

O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS (...), vem à presença de Vossa Excelência, respeitosamente, com fulcro art. 34, caput, da Lei 8.443/92 c/c art. 287, caput, do Regimento Interno do TCU, opor

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

em face do ACÓRDÃO Nº 1115/2024 - TCU – Plenário, especificamente em relação ao item **9.6.1**, com base nas razões e fundamentos a seguir aduzidos. (...)

4. A decisão ora embargada fez várias determinações e uma recomendação ao INSS, mas o foco do presente recurso se resume apenas à recomendação de seu item **9.6.1**, que, **com fundamento no § 1º-B do art. 154 do Decreto 3.048/1999**, determinou que a autarquia federal, em até 120 dias, revalidasse todas as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente.

8. Desta forma, não há dúvidas quanto à obrigatoriedade de atendimento, pelos órgãos jurisdicionados, dos comandos do acórdão e prazos estabelecidos, uma vez que os agravos, por sua natureza, não possuem efeito suspensivo, ademais que nenhuma das associações foi sequer conhecida como parte interessada no processo e, portanto, todas as demais medidas se encontram plenamente vigentes.

9. Anoto, também, ser necessário o registro verdadeiro sobre a questão da revalidação, uma vez que tenho agido desde o início deste processo, com o máximo rigor para a apuração da verdade real dos fatos.

10. Assim, é absolutamente equivocada a afirmação de que a determinação de revalidação tenha sido inserida em benefício das associações. A proposta foi feita justamente para regularizar as situações pretéritas, possivelmente fraudulentas, que não foram tratadas na proposta da unidade técnica. Já naquela ocasião, existia a possibilidade de que milhões de segurados do INSS estivessem sendo lesados. Não bastava, portanto, apenas prevenir ilícitos futuros, mas também identificar, coibir e punir as situações fraudulentas já consolidadas.

11. Caso não fosse determinada a revalidação de todas as consignações em prazo exíguo, poderiam se perpetuar fraudes. Essa foi a razão pela qual entendi necessária, **sob pena de exclusão automática de todos os descontos**, a **identificação inequívoca da manifestação de vontade do segurado** para cada consignação, além de outras medidas adicionais para inibir qualquer possibilidade de fraude. Para isso, propus que os métodos descritos no item b da proposta apresentada na instrução da unidade técnica, conforme reproduzido (peça 63, p. 37), fossem também utilizados para a revalidação:

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

12. Repito para que não haja dúvida alguma, o método proposto foi **exatamente o mesmo da proposta da unidade técnica deste TCU**.

13. É preciso, então, deixar absolutamente claro: determinei que para a revalidação dos descontos fosse necessária **a exigência de assinatura eletrônica e biometria**. Nesse ponto, **apenas enquanto não estavam implementados os recursos tecnológicos, seguindo a forma proposta pela unidade técnica**, poderiam ser utilizados os mecanismos legais e normativos previstos na ocasião.

14. Assim, não há dúvidas que, assim como na proposta cautelar constante do item 9.3.1 do Acórdão recorrido, cuja redação foi integralmente acolhida da proposta da unidade técnica, a partir da implementação das ferramentas de assinatura eletrônica e biometria determinadas no item 9.4.1. do Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário, **TODA** a revalidação determinada deve ser realizada **apenas** utilizando a assinatura eletrônica e biometria para a confirmação da inequívoca manifestação de vontade dos segurados do INSS.

15. Conforme consta no Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário, a possibilidade de uso dos documentos previstos na instrução normativa só valeria enquanto **não estivesse implementada a solução tecnológica** proposta em meu voto para o uso de ferramenta que possibilitasse a **assinatura eletrônica avançada e a biometria**, conforme exemplificado em diversos trechos do meu voto, como o reproduzido abaixo:

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

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

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

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

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

61. Alerto, neste ponto, que a não realização da reavaliação das averbações de forma tempestiva, em até 120 dias, ou seja, 30 dias após a implementação da ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria poderá ocasionar a responsabilização dos gestores do INSS.

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

63. Adicionalmente, para os casos de entidades com número elevado de autorizações de consignação não confirmada, deve o INSS solicitar a apresentação física de termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa para a autorização dos descontos pelas associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas, obrigação presente no art. 655, III, § 1º, da Instrução Normativa PRES-

INSS 128/2022 (vigente à época da execução da inspeção, e revogado pela Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024).

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

16. Ademais, propus determinação cautelar, que não havia sido proposta pela unidade técnica, para que o INSS “9.3.2. realizasse o bloqueio automático para averbação de novos descontos, sejam de empréstimo consignado, sejam de mensalidade associativa, **para todos os segurados do INSS, independente da data de concessão do benefício.**” (**grifou-se**).

17. Ademais, está consignado em meu voto que, caso as entidades não conseguissem comprovar que os descontos estavam amparados **na vontade inequívoca dos segurados**, poderiam ser aplicadas as **penalidades previstas na legislação e nos acordos de cooperação técnica, bem como, conforme previsto no item 9.6.3 da decisão recorrida,** deveria o INSS promover **o ressarcimento de valores eventualmente descontados indevidamente** — possibilidades não aventadas pela unidade técnica.

18. Fiz questão de consignar, inclusive, proposta para que o Ministério Público fosse cientificado sobre as fraudes identificadas, **a fim de avaliar eventuais repercussões na esfera criminal.**

19. Por fim, é necessário também considerar que todos os prazos propostos e acolhidos no Acórdão do TCU foram **significativamente mais exíguos** do que aqueles sugeridos pela unidade técnica, uma vez que, **com a anuência dos demais Ministros do TCU**, entendi que essa situação demandava uma solução imediata.

20. Assim, neste processo, reafirmo que atuei e continuarei atuando com todo o rigor para coibir e corrigir as fraudes identificadas.

21. Outro ponto que recebeu atenção, na sessão de 30/4/2025, foi a dúvida quanto à necessidade de que fosse determinado o monitoramento das medidas pelo relator, bem como quanto à possibilidade de que o monitoramento fosse iniciado enquanto havia recursos pendentes de análise.

22. Neste ponto, é necessário fazer um esclarecimento: **à exceção do subitem 9.6.1 do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, todos** os demais itens da decisão recorrida já tinham plena eficácia cogente em relação aos órgãos destinatários das medidas exaradas e, portanto, poderiam ter tido o monitoramento planejado e iniciado pela Secretaria desta Corte.

23. É meu dever esclarecer, também, que o item 9.10 do Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário foi expresso em: **“nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) que proceda o monitoramento das determinações e recomendações exaradas na presente deliberação”.**

24. Assim, cabe esclarecer que, já no momento da prolação do Acórdão deste TCU, em junho de 2014, todas as medidas determinadas poderiam ser implementadas e monitoradas pela Secretaria do Tribunal.

25. Ainda que, durante o curso da execução processual, possam ser adotadas medidas adicionais para a orientação da forma do monitoramento, como as propostas em meu voto original, **deixo clara a necessidade de que as medidas tomadas no Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário sejam monitoradas com agilidade**, bem como que **nunca houve óbices para que este monitoramento seja feito independentemente da localização processual.**

26. Nesse sentido, cabe esclarecer que o processo no TCU é digital, o que possibilita, como em inúmeras ocasiões foi feito, que a unidade promova a juntada de análises e instruções aos autos em paralelo com a atuação do gabinete, ou ainda, que fosse aberto processo apartado específico para o monitoramento já autorizado pela decisão plenária de junho de 2024.

27. Assim, concluo que não há e não houve nenhum impedimento para o monitoramento das medidas determinadas por este Tribunal, uma vez que fiz constar item específico no Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário autorizando o monitoramento.

28. Por fim, quanto à Cautelar inicialmente proposta nesta fase processual, cabe esclarecer que, nos termos dispostos no art. 276 do Regimento Interno desta Casa, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, pode-se determinar, no curso das apurações desta Corte as medidas necessárias para resguardo desses bens jurídicos.

29. No entanto, durante a fase de discussão destes autos na Sessão Plenária de 30/4/2025, percebi que a medida proposta não foi totalmente compreendida pelos membros deste Colegiado.

30. Neste ponto, é preciso deixar claro que apesar de todo o descalabro da gestão do INSS no que tange às consignações nos benefícios dos segurados detectada por este TCU, até o descortínio da Operação *Sem Desconto* pelo Departamento de Polícia Federal, não havia notícias ou evidências nos autos, da participação intencional dos gestores públicos para a facilitação das fraudes, bem como de que parte deles poderia estar auferindo benefícios financeiros com essa participação.

31. Pelo contrário, a informação pública, disposta em nota publicada pelo INSS logo após a apreciação do processo por esta Corte (disponível em <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/inss-javem-adotando-quase-todas-as-medidas-sugeridas-pelo-tcu>, publicado em 10/06/2024, 18h42, Atualizado em 26/11/2024 12h34) indicava que o INSS estava implementando várias das medidas discutidas naqueles autos, mesmo antes da prolação do Acórdão. Ou seja, estaria aquela Autarquia agindo proativamente, adotando medidas que estavam sendo discutidas durante a fiscalização do TCU.

32. Assim, considero que não havia, até a deflagração da operação policial, nenhuma evidência do descumprimento do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário.

33. Entretanto, as notícias mostram que pode ter havido o descumprimento das determinações do TCU que, em suma, visam garantir que todas as consignações de mensalidades associativas apenas fossem incluídas nos holerites dos segurados do INSS se contassem com a confirmação inequívoca da manifestação de vontade desses segurados, por meio de instrumentos de assinatura digital e registro biométrico.

34. Assim, considerei importante que, nesta etapa processual, uma vez configurados os requisitos da fumaça do bom direito e do perigo da demora, fosse determinada a imediata suspensão de todos os acordos de cooperação técnica que lastreavam os referidos descontos.

35. O respeito ao direito constitucional associativo é fundamental para garantir a liberdade dos indivíduos de se organizarem em grupos, associações ou entidades com objetivos comuns, sejam eles de natureza cultural, social, política ou econômica. Esse direito, consagrado no artigo 5º, incisos XVII a XXI, da Constituição Federal de 1988, é um pilar essencial para a democracia, pois permite a pluralidade de ideias e a participação ativa da sociedade na construção de políticas públicas e na defesa de interesses coletivos.

36. No entanto, é importante destacar que esse direito não é ilimitado. Ele deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pela legislação e pelos princípios constitucionais, como o respeito à ordem pública, à moralidade e aos direitos de terceiros. Por exemplo, associações que promovam atividades ilícitas ou que atentem contra os valores fundamentais da sociedade, adotando medidas

como as identificadas nestes autos para a realização de descontos indevidos nos parques recursos dos aposentados e pensionistas do INSS, não devem receber a integral proteção estatal.

37. Assim, considereei essencial que fossem tomadas medidas para assegurar que nenhum desconto adicional fosse realizado, razão pela qual entendi pela importância de que fosse determinado cautelarmente ao INSS a suspensão de todos os Acordos de Cooperação Técnica - ACTs relativos aos descontos em benefícios de aposentados ou pensionistas do Regime Geral de Previdência Social de mensalidade associativa fundamentados na Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024, bem como que sejam suspensos quaisquer descontos de mensalidades associativas oriundas destes ACTs, até posterior decisão desta Corte.

38. Neste ponto deixo claro que, ainda que haja notícias na imprensa de que medida semelhante tenha sido recomendada pela Controladoria-Geral da União, diante da ausência de poder cogente dos pareceres daquele órgão de Controle Interno, bem como da falta de informações sobre o alcance das medidas eventualmente tomadas, entendo que seria importante que este Tribunal buscase resguardar os segurados de qualquer possibilidade de desconto.

39. No entanto, diante das dúvidas e divergências levantadas na última sessão do Colegiado, de que essa medida seja tomada no presente momento processual, curvo-me à orientação Plenária, reservando-me o direito e dever de, caso sejam confirmado o descumprimento das decisões desta Corte, propor em momento oportuno as medidas necessárias para a prevenção de danos ao erário ou para o resguardo da decisão desta Corte.

40. Por fim, entendo que devem remanescer as comunicações propostas originalmente, uma vez que apenas visam dar ciência aos órgãos jurisdicionados, ao Congresso Nacional e às autoridades que tem realizado investigações em objetos relacionados aos autos.

41. Ante o exposto, anuindo às manifestações dos membros deste Egrégio Colegiado, Voto no sentido do não conhecimento dos recursos das associações e conhecimento e negativa de provimento dos recursos apresentados pelo INSS, no sentido que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de maio de 2025.

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 1019/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.069/2023-5.
- 1.1. Apenso: 037.762/2023-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Solicitação do Congresso Nacional) – Agravo (Solicitação do Congresso Nacional).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev (42.422.253/0001-01); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
 - 3.2. Recorrentes: Universo Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social (08.302.024/0001-07); Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas – APDAP PREV (07.699.920/0001-99); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40); Associação de Aposentados Mutualista Para Benefícios Coletivos – Ambec (08.254.798/0001-00).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: André Luiz Gerheim (30.519/OAB-DF), Luisa Lima Bastos Martins (73.681/OAB-DF) e outros, representando Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas – APDAP PREV; André Luiz Gerheim (30.519/OAB-DF), Luisa Lima Bastos Martins (73.681/OAB-DF) e outros, representando Universo Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social; Carlos Eduardo Maciel Pereira (69.430/OAB-DF), representando Associação de Aposentados Mutualista para Benefícios Coletivos – Ambec; Lucas Andrade Moreira Pinto (60.625/OAB-DF) e Daniel Gustavo Santos Roque (311.195/OAB-SP), representando Instituto Nacional do Seguro Social.

9. Acórdão:

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

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

9.1. com fundamento no art. 289. do Regimento Interno do TCU, não conhecer dos agravos apresentados pelo Universo Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social e pela Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas;

9.2. com fundamento no § 1º do art. 34 da Lei nº 8.443/1992, c/c o § 1º do art. 287 do Regimento Interno do TCU, não conhecer dos embargos apresentados pela Associação dos Aposentados Mutualistas para Benefícios Coletivos;

9.3. conhecer do agravo apresentado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social, sem efeito suspensivo, por atender aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 289 e 183 do Regimento Interno do TCU para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.4. com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do Regimento Interno do TCU, conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Instituto Nacional de Seguridade Social, com efeito suspensivo apenas quanto ao item 9.6.1. do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento;

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

9.6. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério Público Federal e ao Departamento de Polícia Federal, como subsídio às apurações criminais em curso;

9.7. dar ciência desta deliberação aos recorrentes e aos demais responsáveis e interessados, destacando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 15/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1019-15/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

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

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Ofício 017.963/2025-SEPROC

Processo: 032.069/2023-5

Órgão/entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Destinatário: INSS/INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao INSS/INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 28/05/2025

(Assinado eletronicamente)

IRIS PEREIRA DE SOUZA

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



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

APURAÇÃO DAS DENÚNCIAS RELATIVAS A
DESCONTOS ASSOCIATIVOS NA FOLHA DE
PAGAMENTO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA
SOCIAL (RGPS)

Exercício 2024

6 de setembro de 2024





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Unidade Examinada: **Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão**

Município/UF: **Brasília/DF**

É permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total,
por qualquer meio, se citada a fonte.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

MISSÃO DA AUDITORIA-GERAL

A missão da Auditoria-Geral é aumentar e proteger o valor organizacional do INSS, fornecendo avaliações, assessoria e conhecimento objetivos, baseados em risco, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles.

APURAÇÃO

O serviço de apuração consiste na execução de procedimentos com a finalidade de averiguar atos e fatos inquinados de ilegalidade ou de irregularidade praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais.

RESUMO

1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA?

Avaliação das medidas adotadas pela Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN) no que se refere à formalização e execução dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT) com entidades associativas e sindicatos para realização de descontos na folha de pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme previsão do inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

Por meio do Ofício SEI nº 716/2024/PRES-INSS, de 09 de maio de 2024, o Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) solicitou que a Auditoria-Geral avaliasse a regularidade das providências adotadas pela Autarquia em relação aos ACT com entidades associativas e sindicatos, tendo em vista a veiculação de reportagens na mídia nacional apontando o expressivo aumento de repasses financeiros a essas entidades, provenientes dos descontos em folha de pagamento realizados pelo INSS, assim como eventuais práticas irregulares no que se refere à realização de descontos sem a autorização dos titulares dos benefícios previdenciários.

Em sede preliminar, identificou-se a alta materialidade financeira do processo de trabalho, uma vez que os repasses dos descontos associativos totalizaram cerca de R\$ 3,07 bilhões de reais no período de janeiro de 2023 a maio de 2024, destacando-se a quantidade expressiva de beneficiários, no total de 7.692.313 com descontos associativos em sua folha de pagamento no mês de maio de 2024.

Considerou-se, ainda, o elevado número de requerimentos para exclusão da mensalidade associativa junto aos canais de atendimento do INSS no referido período, 1.163.455 requerimentos, assim como as repercussões sociais, legais e de imagem institucional decorrentes de eventuais irregularidades.

Diante disso, considerando a previsão contida no inciso IX do art. 154 do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria PRES/INSS nº 1.532, de 08 de dezembro de 2022, vigente à época dos fatos, constatou-se a pertinência de realizar a presente ação de auditoria, com vistas a avaliar os procedimentos relacionados a descontos associativos na folha de pagamento do RGPS.

3. QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDITORIA? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Os exames permitiram identificar que os procedimentos de formalização e operacionalização dos ACT firmados pelo INSS para permitir o desconto de mensalidade associativa em benefícios previdenciários não atenderam integralmente os requisitos estabelecidos no art. 154 do Decreto nº 3.048/99 no período de janeiro de 2023 a maio de 2024.

Constatou-se a implantação de descontos associativos sem a devida autorização pelo titular do benefício, uma vez que não foi apresentada a documentação comprovando a filiação e o respectivo consentimento do segurado com o desconto em 54,56% da amostra analisada, extraída dos requerimentos do serviço “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) contendo manifestação do requerente quanto a não autorização de referida consignação. Na mesma linha, verificou-se a realização de desbloqueio em lote de benefícios previdenciários a fim de propiciar a inclusão de descontos associativos sem, no entanto, observar a prévia, pessoal e específica autorização do titular do benefício.

Quanto à formalização e operacionalização dos ACT, constatou-se falhas na avaliação de riscos de novas parcerias, considerando o histórico de acordos rescindidos anteriormente pelo INSS, e o descumprimento das rotinas de fiscalização previstas nos ajustes firmados, assim como fragilidade dos mecanismos adotados para aferição da regularidade da documentação que dá suporte aos descontos e aos repasses financeiros. Além disso, foi possível apurar que os custos operacionais suportados pelo INSS para viabilizar a execução das parcerias não estão sendo efetivamente acompanhados e ressarcidos. Ainda, que a demanda dos serviços atinentes aos descontos associativos impacta significativamente a fila de requerimentos tratados no Serviço de Centralização da Análise de Manutenção de Benefícios e Cadastro (CEAB-MAN) e que a inclusão de descontos sem autorização do titular do benefício importa em pelo menos uma competência de consignação indevida.

Diante disso, foram emitidas recomendações para o aperfeiçoamento do processo de trabalho, de forma que sua operacionalização esteja aderente ao previsto no art. 154, inciso V, do Decreto nº 3.048/99, assegurando a observância à conveniência administrativa, à segurança das operações, ao interesse dos beneficiários e ao interesse público. Em relação aos descontos em vigor, recomendou-se a sua revalidação e imediata exclusão em caso de não confirmação da autorização do titular do benefício. Para resguardar o erário, emitiu-se recomendação no sentido de avaliar os custos de operacionalização dos ACT para assegurar o ressarcimento integral dos mesmos, como estabelece o §1º-I do art. 154 do Decreto 3.048/99, bem como de efetivar o ressarcimento relativo ao período de janeiro de 2023 a maio de 2024.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
AGU	Advocacia-Geral da União
AUDGER	Auditoria-Geral
BG - Tarefas	Base de Gestão de Tarefas do Instituto Nacional do Seguro Social
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados no Setor Público
CEAB-MAN	Serviço de Centralização da Análise de Manutenção de Benefícios e Cadastro
CGPAG	Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios
CGREC	Coordenação-Geral de Relacionamento com o Cidadão
DANB	Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
DCBEN	Divisão de Consignação em Benefícios
DGACO	Divisão de Gerenciamento de Acordos de Cooperação
DIRBEN	Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão
DOU	Diário Oficial da União
HISCRE	Histórico de Créditos
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
OFCWeb	Sistema de Gestão de Orçamento, Finanças e Contabilidade
MP	Ministério Público
PFE-INSS	Procuradoria Federal Especializada do INSS
PRES	Presidência do INSS
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPS	Regulamento da Previdência Social
SCDP	Sistema de Concessão de Diárias e Passagens
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SICAF	Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização
SP	São Paulo
SUIBE	Sistema Único de Informações de Benefícios

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES	12
1. Operacionalização de consignações de mensalidades associativas sem a devida comprovação da autorização do segurado.	12
2. Desbloqueio em lote para inclusão de descontos associativos a pedido da CONTAG, em descumprimento ao § 1º - A do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999.	18
3. Falhas na avaliação de novas parcerias com entidades que tiveram acordos rescindidos com o INSS	24
4. Descumprimento das disposições do Decreto nº 3.048/99 quanto ao acompanhamento da execução das parcerias.	26
4.1. Não realização de fiscalização ordinária nos termos previstos nos ACT	26
4.2. Falhas na verificação da regularidade fiscal das entidades antes dos repasses financeiros	32
5. As irregularidades apontadas pelos beneficiários em relação aos ACT indicam que a conveniência e o interesse público na manutenção das parcerias não foram asseguradas sob a perspectiva de custos e de impacto no atendimento ao cidadão pelo INSS.	33
5.1. Ausência de ressarcimento integral dos custos operacionais	33
5.2. Impacto negativo na fila de requerimentos do INSS	38
5.3. Impacto financeiro ao beneficiário do INSS em decorrência aos descontos não autorizados	39
RECOMENDAÇÕES	42
CONCLUSÃO	44
ANEXOS	47

INTRODUÇÃO

A presente ação de auditoria avaliou as medidas adotadas pela Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN) no que se refere à formalização e execução dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT) com entidades associativas e sindicatos para realização de descontos na folha de pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme previsão do inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

O trabalho decorre de solicitação do Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), formalizada no Ofício SEI nº 716/2024/PRES-INSS, de 09 de maio de 2024, tendo em vista a veiculação de reportagens na mídia nacional apontando o expressivo aumento de associados e, consequentemente, os repasses financeiros a entidades associativas, provenientes dos descontos em folha de pagamento realizados pelo INSS, assim como eventuais práticas irregulares por parte de algumas dessas entidades, no que se refere à realização de descontos sem a autorização dos titulares dos benefícios previdenciários.

Nos termos do art. 2º do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022, o INSS é responsável pela operacionalização do pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais previstos na legislação. A Lei nº 8.213/91, art. 115, inciso V, traz a possibilidade de que sejam incluídos nos benefícios descontos relativos a mensalidades de associações e demais entidades de aposentados, legalmente reconhecidas, desde que autorizados por seus filiados.

Esse dispositivo foi regulamentado pelo inciso V do art. 154 do Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, ao estabelecer que para viabilizar a realização dos descontos de mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas devem ser observados os seguintes requisitos:

- a) autorização dos filiados;
- b) conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público;
- c) autorização prévia, pessoal e específica do beneficiário do benefício para inclusão do desconto associativo;
- d) possibilidade de revogação a qualquer tempo da autorização do desconto associativo;
- e) a associação ou entidade deve ser formada por aposentados ou pensionistas, com interesses inerentes a essas categorias ou por pessoas de categoria específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos e que tenha entre os seus objetivos a representação dos aposentados ou pensionistas;
- f) as mensalidades associativas se refiram exclusivamente à contribuição associativa em razão da condição de associado, decorrente de previsão estatutária ou de assembleias gerais, não podendo englobar descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos ou qualquer outro tipo de desconto.

O mecanismo utilizado para viabilizar a inclusão desses descontos associativos é o Acordo de Cooperação Técnica (ACT), conforme regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, estabelecido pela Lei nº 13.019, de 31 de julho

de 2014, regulamentada pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. Segundo esses dispositivos, as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil devem ocorrer em regime de mútua cooperação com vistas à consecução do interesse público e recíproco.

De janeiro de 2023 a maio de 2024, os descontos associativos atingiram o montante de cerca de R\$ 3,07 bilhões, sendo de ressaltar que, em maio de 2024, 33 entidades possuíam ACT vigentes com o INSS, totalizando 7.692.313 de filiados com contribuição descontada nos respectivos benefícios previdenciários, conforme detalhamento abaixo:

Tabela 1 – Entidades com ACT com o INSS para desconto de mensalidade associativa vigentes em maio/2024

Entidade	Quantidade de Filiados com Desconto Associativo
COBAP	243.735
CONTAG	1.336.360
CONAFER	659.942
SINTAPI/CUT	3.457
SINDNAP/FS	347.601
SINDIAPI/UGT	55.180
RIAAM BRASIL	22.231
UNIBAP	112.632
AAPB	265.442
AMBEC	580.730
CONTRAF-BRASIL (FETRAF)	37.442
SINTRAAPI/CUT	3.065
ABRAPPS	5.550
SINAB	64.255
UNASPUB	250.902
AAPPS – UNIVERSO	323.827
CAAP	270.620
CINAAP	63.414
AP BRASIL	119.900
FITF/CNTT/CUT	188
AMAR BRASIL – ABCB	303.061
CBPA	305.572
ACOLHER – APDAP	293.483
CEBAP	344.761
ABENPREV	87.942

Entidade	Quantidade de Filiados com Desconto Associativo
ABABASP BRASIL	23.039
ABSP – AAPEN	491.925
MASTER PREV	301.972
UNSBRAS	252.314
ABAPEN	290.175
ASBRAPI	40.523
AAB	65.358
ABRASPREV	125.715
Total	7.692.313

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base no documento SEI 16384772

Considerando o contexto normativo, foram realizados exames de auditoria para verificar a regularidade dos procedimentos adotados pela DIRBEN para formalizar e fiscalizar os ACT com as entidades associativas, bem como para avaliar se esses procedimentos asseguram a manutenção dos critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público, previstos no § 1º do art. 154 do Decreto nº 3.048/99. Para tanto, foram aplicadas técnicas de amostragem, análise documental, indagação escrita e oral, *vouching* e técnicas de auditoria assistidas por computador.

Foram objeto da análise:

- processos SEI de formalização dos ACT, de fiscalização das entidades e de rescisão de acordos;
- processo relativo ao repasse financeiro às entidades associativas, efetuado a partir de janeiro de 2023;
- termos de associação e de autorização do desconto enviados pelas entidades;
- dados dos requerimentos dos serviços “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) e “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315), extraídos do sistema BG – Tarefas, e
- dados da maciça da folha de pagamento de benefícios do mês de maio de 2024. Aspectos avaliados a partir dos requerimentos de exclusão de desconto e as ações de fiscalizações efetivadas entre janeiro de 2023 a maio de 2024.

Não fizeram parte do escopo dos trabalhos as ações implementadas a partir de junho de 2024 e, tampouco, eventuais medidas adotadas em função da publicação da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14 de março de 2024, uma vez que os ACT analisados foram formalizados antes da vigência dessa norma que, em seus arts. 40 a 43, estabelece um período de transição para sua aplicação nos acordos vigentes.

Destaca-se, por fim, que a execução dos testes foi parcialmente limitada pela impossibilidade

de uso do Sistema Único de Informações de Benefícios (SUIBE) e pelo lapso temporal decorrido entre os pedidos de extração e o encaminhamento dos dados pela DATAPREV.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Operacionalização de consignações de mensalidades associativas sem a devida comprovação da autorização do segurado.

Para os acordos de cooperação técnica formalizados com a finalidade de efetivação de descontos associativos até 13.03.2024, a autorização para o desconto é precedida da necessidade da entidade ou associação apresentar: i) o termo de filiação do aposentado e/ou pensionista; ii) o termo de autorização de desconto de mensalidade associativa em benefício, e; iii) o documento de identificação do associado, conforme disciplina o art. 655, I, III da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022.

Observa-se que os termos de filiação e de autorização podem ser assinados por meio eletrônico, desde que garantida *“a integridade da informação, a titularidade e o não repúdio, a partir de ferramentas eletrônicas”*, nos termos do inciso I do art. 654 da IN PRES/INSS nº 128/2022.

Os ACT preveem obrigações relacionadas à guarda e à disponibilização desses documentos, os quais devem ser mantidos, em formato digital, na própria entidade ou encaminhados ao INSS. Ainda que alguns acordos estabeleçam a guarda da documentação na entidade, é de responsabilidade da acordante sua apresentação quando solicitado pelo INSS.

Caso o beneficiário opte por não manter o desconto em seu benefício, poderá solicitar sua exclusão diretamente na entidade ou no próprio INSS, via Meu INSS, Central 135 ou diretamente nas Agências da Previdência Social, por meio do serviço “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854).

Quando do protocolo desse serviço, o requerente é questionado se o desconto que está sendo objeto da solicitação de exclusão foi previamente autorizado, momento em que poderá ratificar ou não sua autorização para implementação do desconto, informando, ainda, a entidade associativa responsável pela consignação do valor no benefício.

Cabe ao INSS, nos termos do §1º-F do art. 154 do Decreto nº 3.048/99, a avaliação periódica das reclamações de beneficiários, dentre outros elementos relacionados aos acordos celebrados e a decisão, a depender da quantidade e gravidade das irregularidades identificadas, pela rescisão do acordo unilateralmente ou aplicação das sanções às entidades, conforme art. 73 Lei nº 13.019/14.

A partir desses critérios, avaliou-se a conformidade dos descontos promovidos nos benefícios, por meio da análise das tarefas “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) referentes ao período compreendido entre janeiro de 2023 e maio de 2024. Para o período citado, foram identificadas 1.163.455 tarefas requeridas para esse serviço, conforme demonstra a tabela 2.

Tabela 2 – Tarefas de “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) para o período compreendido entre janeiro de 2023 e maio de 2024.

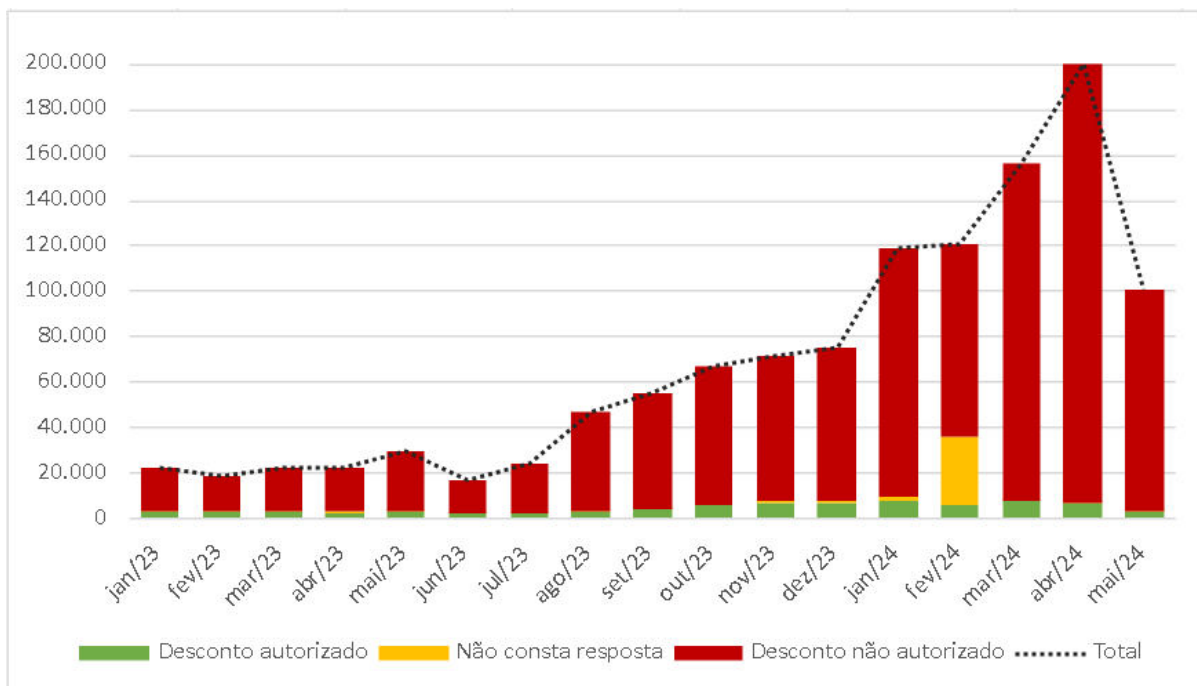
Mês da criação	Desconto não autorizado	Desconto autorizado	Não consta resposta	Total
jan/23	19.624	2.720	51	22.395
fev/23	15.538	2.721	28	18.287
mar/23	19.050	3.121	35	22.206
abr/23	19.607	2.477	53	22.137
mai/23	26.013	3.213	51	29.277
jun/23	14.557	2.015	26	16.598
jul/23	22.032	2.120	4	24.156
ago/23	43.645	3.298	45	46.988
set/23	50.643	3.729	133	54.505
out/23	60.900	5.297	188	66.385
nov/23	64.084	6.909	369	71.362
dez/23	67.293	6.732	513	74.538
jan/24	109.330	7.099	2.000	118.429
fev/24	84.735	6.030	29.515	120.280
mar/24	148.530	7.096	12	155.638
abr/24	192.764	6.584	73	199.421
mai/24	97.945	2.687	221	100.853
Total de requerimentos	1.056.290	73.848	33.317	1.163.455

Fonte: Elaboração própria com base na extração realizada em 04.06.2024 por meio do BG-Tarefas.

Constata-se que, de acordo com informações fornecidas pelos requerentes, do total de 1.163.455 tarefas de exclusão de descontos, 73.848, referem-se a descontos autorizados, 33.317 sem informação no tocante à autorização, e 1.056.290, correspondendo a aproximadamente 90,78%, apresentaram a indicação de não autorização dos descontos associativos.

Para as competências avaliadas, nota-se significativo incremento de requerimentos de exclusão de mensalidade de associação a partir de agosto de 2023, atingindo o ápice em abril de 2024, quando totalizadas 199.421 tarefas, como demonstrado no gráfico 1.

Gráfico 1 - Total de requerimentos do serviço "Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício" (código 3854) – jan/2023 a mai/2024



Fonte: Elaboração própria com base na extração realizada em 04.06.2024 por meio do BG-Tarefas.

Para avaliar a existência da documentação necessária para autorização dos descontos, foi selecionada uma amostra probabilística de 615 requerimentos para o serviço “Excluir mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício”, extraídos dos 1.056.290 requerimentos em que o titular do benefício informou não ter autorizado o desconto.

Para cada requerimento selecionado na amostra, a identificação da entidade responsável pela inclusão do desconto se deu pelo cruzamento do número do benefício do requerente na tarefa com o banco de dados do Histórico de Créditos (HISCRE).

A tabela 3 apresenta o rol de entidades com o percentual correspondente da amostra selecionada.

Tabela 3 – Tarefas da amostra por entidade

Entidade	Número de requerimentos associados	Percentual representativo
CONAFER	80	13,01%
AMBEC	58	9,43%
CBPA	58	9,43%
AAPEN	50	8,13%
ABCB	43	6,99%
CAAP	37	6,02%
SINDNAP-FS	32	5,20%
UNASPUB	30	4,88%

Entidade	Número de requerimentos associados	Percentual representativo
AAPPS UNIVERSO	29	4,72%
CONTAG	23	3,74%
UNSBRAS	22	3,58%
APDAP PREV	20	3,25%
CEBAP	19	3,09%
AAPB	16	2,60%
MASTER PREV	14	2,28%
COBAP	14	2,28%
UNIBAP	11	1,79%
SINDIAPI	10	1,63%
AP BRASIL	8	1,30%
ABENPREV	6	0,98%
SINAB	6	0,98%
ABAPEN	4	0,65%
CINAAP	4	0,65%
CONTRAF-BRASIL	2	0,33%
ABRASPREV	2	0,33%
RIAAM-BRASIL	2	0,33%
AAB	1	0,16%
ASABASP BRASIL	1	0,16%
ABRAPPS	1	0,16%
Sem desconto associado	12	1,95%
Total	615	100,00%

Fonte: Elaboração própria com base no cruzamento dos dados da amostra

Da amostra selecionada, identificou-se que para 1,95% dos beneficiários não havia desconto de mensalidade associativa no histórico de créditos do benefício, sugerindo possível improcedência da solicitação do interessado em 12 requerimentos.

Para os 603 beneficiários restantes, foram solicitados à DIRBEN os termos de adesão, autorizações de descontos e documentos de identificação dos titulares dos benefícios, conforme disciplinado no inciso III, a, b, c do art. 655 da IN PRES/INSS 128/2022, a fim de confrontar as informações prestadas pelos requerentes junto às entidades indicadas como responsáveis pelos descontos.

Com base nos ACT firmados, 8 entidades eram obrigadas a manter sob sua guarda as autorizações digitalizadas de seus associados e disponibilizá-las ao INSS sempre que requeridas, enquanto as outras 21 entidades integrantes da amostra estavam obrigadas ao

encaminhamento da documentação de forma digitalizada ao INSS, conforme a seguinte cláusula expressa nos acordos de cooperação:

2.2.5. Digitalizar em cópia digital legível e encaminhar ao INSS:

- a) termo de filiação ao ACORDANTE devidamente assinado pelo associado;
- b) as autorizações, as revalidações e os pedidos de exclusões dos descontos de mensalidade associativa assinados pelos associados, conforme anexos I, II e III deste acordo; e
- c) o documento oficial com foto do associado.

Em relação aos requerimentos selecionados na amostra, 20 das 29 entidades envolvidas apresentaram, até 03.07.2024, a documentação solicitada para comprovação da autorização do beneficiário para efetivação do desconto associativo. No entanto, para as outras 9 entidades, não houve apresentação de nenhum documento comprobatório da autorização dos segurados para a promoção dos descontos nos benefícios.

Ressalta-se que para todas as entidades houve a solicitação de encaminhamento dos documentos pela DIRBEN, fundamentada inclusive, na obrigatoriedade prevista nos acordos quanto ao envio em forma digital e de sua consequente recepção pelo INSS.

Quadro 1 – Resultado, por entidade, da apresentação dos documentos comprobatórios da regularidade dos descontos associativos.

Entidade	Documentos apresentados	Previsão de encaminhamento (ACT)
CONAFER	Não	Sim
AMBEC	Não	Sim
CBPA	Não	Sim
UNAS PUB	Não	Sim
CONTAG	Não	Não
UNSBRAS	Não	Não
CEBAP	Não	Sim
SINDI API	Não	Não
CONTRAF	Não	Sim
AAPEN	Sim	Sim
ABCB	Sim	Sim
CAAP	Sim	Sim
SIND NAP-FS	Sim	Não
AAPPS UNIVERSO	Sim	Sim
APDAP	Sim	Sim
AAPB	Sim	Sim
MASTER PREV	Sim	Não

Entidade	Documentos apresentados	Previsão de encaminhamento (ACT)
COBAP	Sim	Sim
UNIBAP	Sim	Sim
AP BRASIL	Sim	Sim
ABENPREV	Sim	Sim
SINAB	Sim	Sim
ABAPEN	Sim	Não
CINAAP	Sim	Sim
ABRASPREV	Sim	Não
RIAAM-BRASIL	Sim	Sim
AAB	Sim	Não
ASABASP BRASIL	Sim	Sim
ABRAPPs	Sim	Sim

Fonte: elaboração própria com base nos processos SEI e ACT com as entidades.

Em relação aos 603 casos da amostra em que foi solicitado às entidades a documentação que deu origem aos descontos associativos, em 329/603 não houve a apresentação dos documentos necessários à comprovação da regularidade desses descontos. Dessa forma, ante os descontos identificados, o repúdio dos segurados, por meio da solicitação do serviço de exclusão de mensalidade associativa, negando a integridade da informação e de seu consentimento em relação aos descontos processados, a regularidade da consignação não restou comprovada para 54,56% da amostra.

Ressalta-se que em 6 dos 329 casos, referentes as entidades SINDNAP-FS, ABRASPREV, RIAAM-BRASIL e AAB, diferentemente dos demais, os documentos encaminhados não se mostraram suficientes para comprovar a regularidade dos descontos associativos implementados, tendo em vista a incompletude da documentação apresentada sem o documento de filiação do segurado e, principalmente, por não garantir a intenção do beneficiário, conforme demonstrado no requerimento de exclusão de mensalidade efetuado no INSS.

Levando em conta o total de tarefas requeridas com a indicação de não autorização do desconto (1.056.290), com base na técnica de amostragem aleatória simples, cujos cálculos estão discriminados no Anexo I, pode-se inferir que houve entre 513.369 e 616.774 tarefas com indícios de irregularidade relacionadas à falta de documentação de autorização para efetivação dos descontos efetuados nos benefícios no período de janeiro de 2023 a maio de 2024.

Dos 274/603 casos da amostra em que houve apresentação de documentos pelas 20 entidades, insta salientar que a aparente regularidade formal do processo, não implica, necessariamente, na comprovação da real intenção do segurado em autorizar o desconto em seu benefício, conforme comprova a expressiva quantidade de requerimentos com manifestação de repúdio para exclusão de mensalidade apresentado junto ao INSS.

A autorização prévia dada pelo beneficiário constitui-se requisito indispensável para consignar o desconto relacionado à mensalidade associativa, conforme previsto no inciso V do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Na forma dos acordos vigentes, o INSS atribui à entidade a responsabilidade por atestar a intenção do segurado, a qual é efetivada por meio da assinatura do titular, manual ou eletrônica, nos termos de filiação e autorização, o que mais uma vez demonstra a fragilidade dos controles existentes no sentido de garantir a segurança necessária às operações, em desconformidade com o §1º do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999.

Em que pese se tratar de relação de consumo entre as partes, cabe ao Instituto, em defesa dos interesses dos seus beneficiários, confirmar a real intenção do beneficiário de consignar em seu benefício o valor referente à mensalidade associativa, assegurando o desconto apenas nos benefícios em que o titular tenha optado inequivocamente por essa forma de pagamento da mensalidade, de modo a atender plenamente ao requisito legal estabelecido no inciso V do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999.

2. Desbloqueio em lote para inclusão de descontos associativos a pedido da CONTAG, em descumprimento ao § 1º - A do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999.

A partir de 30.06.2020, data da publicação do Decreto nº 10.410, que alterou o Regulamento da Previdência Social¹, os benefícios previdenciários devem permanecer bloqueados após a sua concessão para os descontos de mensalidades associativas, exigindo-se autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário para o desbloqueio, nos termos do §1º-A do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

O inciso I do art. 655, da IN PRES/INSS nº 128/2022, vigente até a publicação da IN PRES/INSS nº 162/2024, estabelecia como condição para o desconto dos valores referentes aos pagamentos de mensalidades associativas a necessidade de o benefício previdenciário estar desbloqueado para tal função.

A partir da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.060, de 26 de setembro de 2022, houve a criação do serviço de “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315), por meio do qual o interessado requer, via canais remotos ou excepcionalmente nas Agências da Previdência Social, o desbloqueio (ou novo bloqueio) do benefício para fins de desconto de mensalidades associativas. O desbloqueio só pode ser solicitado após 90 dias da concessão do benefício, nos termos do art. 7º da referida Portaria, uma vez que esse é o prazo mínimo

¹ Aprovado pelo Decreto nº 3.048/99.

estipulado pelo INSS para que não haja qualquer modalidade de consignação no benefício previdenciário.

As tarefas de “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315) são executadas por servidores do Serviço de Centralização da Análise de Manutenção de Benefícios e Cadastro (CEAB-MAN), conforme relação de serviços disposta no Anexo I da Portaria PRES/INSS nº 1.286, de 05 de abril de 2021. Nos termos do art. 222 do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria PRES/INSS nº 1.532/2022, vigente à época, é de responsabilidade da Coordenação-Geral de Relacionamento com o Cidadão (CGREC), subordinada à DIRBEN, a definição das diretrizes para a execução do atendimento prestado aos beneficiários do INSS nas atividades relacionadas à manutenção de direitos previdenciários.

De acordo com os ACT firmados com o INSS para possibilitar o desconto de mensalidade em benefício, cabe às entidades representativas formalizarem as devidas autorizações por meio dos termos de filiação, de autorização e do documento de identificação do titular. Com base nesses documentos, a entidade poderá encaminhar à DATAPREV informações dos associados que optaram por essa forma de pagamento da mensalidade.

Entretanto, nenhum dos ACT atribui às entidades a prerrogativa de solicitar o desbloqueio do desconto de mensalidade para os seus associados, sendo obrigatória a autorização prévia do beneficiário por meio da solicitação da tarefa de “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315). Essa medida visa resguardar o titular do benefício previdenciário, e mitigar a ocorrência de possíveis descontos indevidos sem a devida anuência do titular.

O teste realizado consistiu em verificar a regularidade do comando de desbloqueio em lote de benefícios para inclusão de descontos associativos a partir da solicitação encaminhada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), analisando-se, nesse sentido, as alegações e elementos constantes dos processos originados pela solicitação de desbloqueio em lote por parte da entidade e os aspectos legais para o atendimento do pedido que culminou com a abertura de demanda à DATAPREV e o efetivo desbloqueio dos benefícios.

O procedimento examinado foi iniciado em 14.07.2023, quando a CONTAG, entidade que possui ACT vigente com o INSS para operacionalizar os descontos em benefício relacionados ao pagamento de mensalidades associativas desde 1994², encaminhou o Ofício nº 618/2023/SPS-CONTAG (SEI 12630464 do Processo 35000.000600/2014-66), reiterado em 02.10.2023 pelo Ofício nº 0884/2023/SPS-CONTAG (SEI 13484116 do Processo 35014.382159/2023-61), relatando a existência de demandas represadas naquela entidade para o desconto de mensalidade associativa e alegando que a funcionalidade de desbloqueio

² Informação consignada no Ofício nº 115/2014/SPS/CONTAG (SEI 1973470) do Processo 35000.000600/2014-66. Nos termos do Anexo II do Memorando-Circular nº 08 DIRBEN/CGBENEF, de 04.03.2004, o INSS assinou convênio com a CONTAG em 15.01.2004.

do benefício, requerida pelos beneficiários via Meu INSS, não estaria funcionando a contento, conforme se extrai do Ofício nº 618:

“No ano de 2022, o INSS chegou a publicar a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.060 DE 26/09/2022, criando o serviço de Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa no âmbito da plataforma Meu INSS. Todavia, a disponibilidade de tal serviço não funciona corretamente, posto que o requerimento de desbloqueio feito pelo beneficiário na referida plataforma não é atendido de forma automática, carecendo de análise por parte de servidores do INSS que não estão capacitados para fazer tal atendimento e não dispõem de tempo para atender tal demanda. Soma-se a isso, as inconsistências recorrentes no funcionamento da referida plataforma. Registra-se, que quando o servidor consegue analisar o pedido de desbloqueio ele geralmente indefere ou solicita que o beneficiário compareça a uma agência de atendimento do INSS para que seja concluída a análise do requerimento. Isso tem desestimulado os beneficiários a usarem o serviço de desbloqueio disponibilizado na plataforma Meu INSS.”

A solicitação de desbloqueio em lote seguiu no Processo SEI 35014.382159/2023-61, sendo emitida pela Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios (CGPAG), em 25.10.2023, a Nota Técnica nº 18/2023/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI 13516706) com proposta de consulta à Procuradoria Federal Especializada do INSS (PFE/INSS), para manifestação quanto ao requerimento da CONTAG:

“15. Assim, esta CGPAG considera razoável o pleito formulado pela CONTAG no sentido de promover junto à DATAPREV o cadastramento de Demanda, a fim de desbloquear o benefício, daqueles associados para a referida mensalidade associativa, que efetivaram a autorização de desconto de forma prévia, pessoal e específica à CONTAG, antes da entrada em vigor da Portaria, mencionada no item 04 deste despacho, e da referida Automatização, NA PRÁTICA, da Tarefa de Desbloqueio, pelo Aplicativo MEU INSS, que só ocorreu na competência 07/2023.”

Em resposta, por meio do Despacho n. 00189/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (SEI 13784069), a PFE/INSS ratificou o entendimento firmado na NT 18/2023/CGPAG/DIRBEN-INSS, nos seguintes termos:

3. Assim, a área técnica explicita seu entendimento, consulta se há óbice jurídico ao mesmo e solicita "máxima urgência".
4. Desta feita, por ser consulta pontual de baixa complexidade jurídica e com pedido de urgência, este mesmo Procurador-Geral analisa o questionamento.
5. Esse entendimento da área técnica encontra fundamentos jurídicos na medida em que protege o direito constitucional de livre associação, desde que esteja presente a autorização de desconto de forma prévia, pessoal e específica constante do nosso arcabouço normativo. Ademais, a nova LINDB consigna expressamente que:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

6. Note-se que a nova lei de interpretação do direito brasileiro é expressa ao consignar que não pode haver prejuízo do direito dos administrados.

Logo, as questões operacionais do INSS não podem prejudicar direitos sob pena de responsabilização desta Autarquia.

7. Assim, tendo em vista o que informa a DIRBEN e a DTI acerca da dificuldade de operacionalização pela DTI, concluímos que o INSS não pode cobrar o que não deu plenas condições de operacionalização.

8. Ante o exposto, s.m.j., entendemos que não há óbice jurídico às conclusões exaradas na Nota Técnica.nº18/2023/CGPAG/DIRBEN/INSS, com força no direito à associação e no art. 22 do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. (grifos originais)

Em 01.11.2023, em atendimento à demanda DM 202377 do INSS, a DATAPREV efetuou o desbloqueio, o qual propiciou a consignação da mensalidade associativa de 34.487 benefícios que constavam na listagem encaminhada pela CONTAG no Ofício nº 0992/2023/SPS-CONTAG (SEI 13823942), de 31.10.2023.

Para avaliar a decisão que contrariou o previsto no § 1º do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999, realizou-se o cotejamento da lista de beneficiários informada pela CONTAG com a lista de solicitantes de tarefas de “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315) requeridas de 10/2022 a 09/2023, de forma a propiciar a avaliação da pertinência da justificativa apresentada pela CONTAG para embasar a sua solicitação, a qual foi acatada pela DIRBEN para suplantar a autorização prévia do titular do benefício exigida pelo Decreto nº 3.048/99. Complementarmente, verificou-se em relação aos beneficiários indicados, se houve, em momento posterior (de 12/2023 a 04/2024), requerimento do serviço “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854), solicitando a cessação dos descontos da mensalidade incluída no benefício que fora desbloqueado em atendimento à solicitação da entidade, e que foi operacionalizada, de ofício, pelo INSS.

As alegações iniciais da CONTAG e os argumentos apresentados pela CGPAG se encontram esquematizadas no Quadro 2:

Quadro 2 – Síntese das Informações que Subsidiaram o Desbloqueio em Lote

Alegações da CONTAG no OFÍCIO Nº 0618/2023/SPS-CONTAG (SEI 12630464) e no OFÍCIO Nº 0884/2023/SPS-CONTAG (SEI 13484116)	Manifestação da CGPAG/DIRBEN na NOTA TÉCNICA Nº 18/2023/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI 13516706)
“Desde a vigência do Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020, que alterou o Decreto nº 3.048/99, os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, ficam bloqueados para o desconto das mensalidades associativas, não havendo, contudo, meios adequados para os beneficiários, associados ao Sistema Confederativo CONTAG, efetuarem o desbloqueio do benefício	“9. Quanto ao trazido pela entidade CONTAG, do fato de " o INSS não ter disponibilizado meios adequados para que o desbloqueio pudesse ocorrer de forma automática nas suas plataformas digitais", não podemos contrapor, visto que a tarefa de "Blo-

Alegações da CONTAG no OFÍCIO Nº 0618/2023/SPS-CONTAG (SEI 12630464) e no OFÍCIO Nº 0884/2023/SPS-CONTAG (SEI 13484116)	Manifestação da CGPAG/DIRBEN na NOTA TÉCNICA Nº 18/2023/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI 13516706)
de modo que se consiga processar o desconto da mensalidade social por eles autorizado. “	queio e Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa ou Sindicato", criada em 10/2022, só foi real e efetivamente automatizada pela DTI/INSS neste ano de 2023 (na data de 27/07/2023), conforme informações da Coordenação Geral de Sistemas e Automação (e-mail 13586226). 10. Notamos que houve um upgrade na quantidade de requerimentos concluídos (mais de 68 mil), após a automatização, conforme extração da DGINF (13618113)."
“Como relatado no referido ofício, o não processamento do desconto das mensalidades associativas se deve ao fato dos benefícios estarem bloqueados e o INSS não ter disponibilizado meios adequados para que o desbloqueio pudesse ocorrer de forma automática nas' suas plataformas digitais.”	
“No ano de 2022, o INSS chegou a publicar a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.060 DE 26/09/2022, criando o serviço de Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa no âmbito da plataforma Meu INSS. Todavia, a disponibilidade de tal serviço não funciona corretamente, posto que o requerimento de desbloqueio feito pelo beneficiário na referida plataforma não é atendido de forma automática, carecendo de análise por parte de servidores do INSS que não estão capacitados para fazer tal atendimento e não dispõem de tempo para atender tal demanda. Soma-se a isso, as inconsistências recorrentes no funcionamento da referida plataforma. Registra-se, que quando o servidor consegue analisar o pedido de desbloqueio ele geralmente indefere ou solicita que o beneficiário compareça a uma agência de atendimento do INSS para que seja concluída a análise do requerimento.”	
“Diante de tal situação, a CONTAG encontra-se, no momento, aguardando o processamento de mais de 24.000 (vinte e quatro mil) autorizações de desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de seus associados, sendo que tais autorizações, além de estarem devidamente assinadas, estão acompanhadas das respectivas fichas de filiação dos beneficiários como sócios/as dos sindicatos e de documentos de identidade com foto, conforme determina o item 3.7 do Acordo de Cooperação Técnica INSS/CONTAG - Processo nº 35000.000600/2014-66.	“12. Apesar de não ter havido completa inércia por parte desta Autarquia Previdenciária, esta área técnica, em sede de análise do pedido e diante das argumentações da interessada, entende que o INSS não pode esquivar-se desta conclusão: de que os beneficiários (associados da entidade) que assinaram as autorizações de desconto à CONTAG, anteriores à competência 10/2022, foram deveras prejudicados, neste inter-

Alegações da CONTAG no OFÍCIO Nº 0618/2023/SPS-CONTAG (SEI 12630464) e no OFÍCIO Nº 0884/2023/SPS-CONTAG (SEI 13484116)	Manifestação da CGPAG/DIRBEN na NOTA TÉCNICA Nº 18/2023/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI 13516706)
Com isso, encontram-se represadas na CONTAG 32.337 (trinta e duas mil, trezentos e trinta e sete) autorizações para o desconto da mensalidade associativa, aguardando uma posição do INSS para que possam ser processadas (ver documento anexo). Tais autorizações, além de estarem devidamente assinadas pelos associados(as), estão acompanhadas das respectivas fichas de filiação dos beneficiários como sócios/as dos sindicatos e de documentos de identidade com foto, conforme determina o item 3.7 do Acordo de Cooperação Técnica INSS/CONTAG - Processo nº 35000.000600/2014-66. Ressaltamos, que todos os documentos acima especificados, que legitimam o processamento do desconto das mensalidades associativas nos benefícios previdenciários, encontram-se digitalizados podendo os mesmos serem disponibilizados ao INSS por meio de dispositivo eletrônico (pen-drive) ou mediante acesso ao banco de dados da CONTAG para a devida conferência. Segue, em anexo, uma amostra de tais documentos.”	regno, tendo em vista a inexistência do referido serviço específico e acessível de desbloqueio pelos canais do INSS.”
“Pelo exposto, a CONTAG solicita ao INSS, em caráter de urgência, o desbloqueio dos benefícios para o processamento do desconto das mensalidades associativas autorizadas por seus associados, conforme relação anexa, e fica na expectativa de que o serviço de desbloqueio, de forma automatizada, mediante requerimento nas plataformas digitais do INSS esteja, em breve, funcionando de forma regular.”	“Assim, esta CGPAG considera razoável o pleito formulado pela CONTAG no sentido de promover junto à DATAPREV o cadastramento de Demanda, a fim de desbloquear o benefício, daqueles associados para a referida mensalidade associativa, que efetivaram a autorização de desconto de forma prévia, pessoal e específica à CONTAG, antes da entrada em vigor da Portaria, mencionada no item 04 deste despacho, e da referida Automatização, NA PRÁTICA, da Tarefa de Desbloqueio, pelo Aplicativo MEU INSS, que só ocorreu na competência 07/2023.”

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações incluídas nos processos SEI 35000.000600/2014-66, 35014.382159/2023-61 e 35014.382159/2023-61

No entanto, as alegações apresentadas e os argumentos consignados para o acatamento do pleito de desbloqueio em lote não condizem com as informações extraídas do sistema BG – Tarefas, que indicam:

- a) o serviço para solicitar o desbloqueio do benefício para desconto associativo estava ativo desde 10/2022, sendo que, até 09/2023, foram concluídos mais de 140 mil requerimentos (140.943) da tarefa de “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” pelos servidores do INSS;
- b) o tempo médio de conclusão no período de 10/2022 a 09/2023 era de 13,21 dias;

c) no período entre 10/2022 e 10/2023, anterior à data em que foi realizado o desbloqueio em lote, haviam sido requeridas pelos beneficiários associados à entidade requerente um total de 1.217 tarefas de desbloqueio de benefício;

d) em 25/10/2023, quando foi emitida a nota técnica que fundamentou o desbloqueio em lote, apenas 213 pessoas da lista de 35.058 da CONTAG aguardavam tarefa de desbloqueio.

Portanto, como a autorização de desconto e sua efetivação, a partir de 28.06.2020, deve ser precedida pelo desbloqueio do benefício a pedido exclusivo de seu titular, tem-se que o procedimento em lote promovido pelo INSS para atender à solicitação da CONTAG, além de desconsiderar o contido no §1º-A do art. 154 do Decreto nº 3.048/99, não se orientou por evidências que pudessem demonstrar a real intenção do segurado quanto ao desbloqueio do benefício para desconto de mensalidade associativa.

As justificativas utilizadas pela CONTAG e ratificadas na Nota Técnica nº 18/2023/CGPAG/DIRBEN-INSS, que embasou a decisão do INSS, não guardavam relação com a realidade à época da solicitação e, da mesma forma, não se achavam amparadas em evidências suficientes para autorizar a intervenção realizada.

Conforme demonstrado, não havia represamento de requerimentos de associados da entidade para desbloqueio do benefício para inclusão de desconto (213 requerimentos aguardando o desbloqueio), sendo o tempo médio de conclusão das solicitações dos associados da CONTAG inferior a 30 dias.

Da comparação entre a lista de beneficiários encaminhada pela CONTAG para desbloqueio em lote (SEI 13823942) e a lista dos beneficiários que protocolaram tarefas de desbloqueio do benefício para inclusão de descontos associativos, constatou-se que, dos 35.058 benefícios listados pela CONTAG, houve desbloqueio de 34.487, sem avaliação pelo INSS sendo que do total de benefícios desbloqueados, havia pedidos efetuados pelos beneficiários, seja de bloqueio, desbloqueio ou mesmo de exclusão de desconto associativo.

Dessa maneira, restou evidenciada a inexistência de autorização prévia, pessoal e específica por parte dos 34.487 beneficiários, em descumprimento ao §1º-A do Decreto nº 3.048/99.

3. Falhas na avaliação de novas parcerias com entidades que tiveram acordos rescindidos com o INSS

Compete ao INSS o monitoramento e avaliação dos acordos firmados e a aplicação das penalidades previstas às entidades quando essas desrespeitarem as condições expressas no ACT e no plano de trabalho, na forma do art. 73 da Lei nº 13.019/2014 e do art. 71 do Decreto nº 8.726/2016.

Em caso de reincidência de ações que originaram penalidades ou quando da existência de condutas por parte da acordante que causem prejuízo ao beneficiário ou ao INSS, na forma expressa em cada acordo, caberá a rescisão do ACT, garantida a ampla defesa.

Por meio da análise documental, foi verificado se as entidades cujos ACT foram rescindidos tiveram novos acordos celebrados com o Instituto e, uma vez celebrados, se foram sanadas as inconsistências que determinaram sua rescisão.

Compuseram a amostra as entidades mencionadas em sítio específico da INTRAPREV destinado aos Convênios, em aba denominada Extratos de Rescisões.

Em consulta à referida página³, aos links: a) Rescisão unilateral do ACT pelo INSS realizada em 30.07.2019, com publicação no DOU em 01.08.2019, e b) Rescisão unilateral do ACT pelo INSS, realizada em 10.02.2020, com publicação no DOU em 12.02.2020, verificou-se que as entidades ABAMSP, ANAPPPS, ASBAPI e CENTRAPE foram submetidas a procedimentos administrativos para apurar reclamações trazidas ao INSS a partir do Inquérito Civil nº 14.0719.0000726-2019-2, instaurado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP), procedimentos tais que culminaram na rescisão dos ACT em 30.07.2019.

A entidade ABSP, por sua vez, foi submetida à fiscalização efetuada pelo INSS no período de 04.11.2019 e 11.11.2019, que culminou em procedimento de apuração de irregularidades e consequente rescisão do ACT em 10.02.2020.

Ao se confrontar a relação atual de entidades com ACT implementado e repasse financeiro ativo, conforme item 8 da Nota Técnica nº 28/2024/CGPAG/DIRBEN-INSS, de 05.06.2024 (SEI 16312033) com a relação das entidades com ACT rescindido integrantes da amostra, verificou-se, a partir dos CNPJ listados, a existência de duas entidades em que houve formalização de novo ACT, sendo essas a ABRAPPS, que era denominada ANAPPS e a AAPEN, que era denominada ABSP, quando da rescisão dos acordos.

Da análise dos processos de formalização dos novos acordos com as entidades, avaliou-se, em relação à ABRAPPS, conforme processo SEI 35014.317764/2020-19, que a Divisão de Gerenciamento de Acordos de Cooperação (DGACO), vinculada à época à Diretoria do Atendimento (DIRAT), havia alertado sobre os riscos de formalizar um novo acordo devido ao histórico de ações judiciais contra a entidade por descontos não autorizados. Em pareceres emitidos em 2020 e 2021, a DGACO destacou que, apesar dos requisitos formais atendidos, o risco de o INSS ser responsabilizado civilmente por danos persistia. Dessa forma, recomendou que o acordo não fosse celebrado até a conclusão das investigações sobre as práticas passadas. Em Nota Técnica Nº 14/2021/DGACO/COGEC/CGEUC/DIRAT (SEI 298427), a DGACO reforçou a inviabilidade do acordo, sugerindo que o INSS evitasse firmar tal ajuste até que os riscos fossem completamente mitigados. Essa recomendação foi aprovada pelas coordenações da DIRBEN em março de 2021.

No entanto, em setembro de 2021, a Divisão de Consignação em Benefícios (DCBEN), à época responsável pela análise dos processos de ACT, alterou esse posicionamento, propondo a celebração de novo acordo o qual então foi formalizado e publicado no DOU em outubro de 2021.

³ Disponível em: http://www-inss.prevnet/area/dirben/convenios/?menu_local=1&ol=Acesso em 09.07.2024

Quanto à AAPEN, anteriormente denominada ABSP, o novo pedido de formalização de acordo teve dois indeferimentos iniciais, segundo processo SEI 35014.530360/2022-81, motivados pelas alterações estatutárias da entidade. Entretanto, no segundo pedido de recurso apresentado pela entidade, a DCBEN, alterando esse entendimento, deu prosseguimento à análise do pedido de formalização do ACT, acatando o recurso proposto, conforme despacho SEI 11264364. O ACT foi assinado e publicado no DOU de 17.03.2023.

Em relação aos critérios legais, uma vez rescindido o acordo de cooperação, não há óbice jurídico à formalização de nova parceria com a mesma entidade, desde que essa não esteja sujeita às vedações expressas no art. 39 da Lei 13.2019/2014.

Entretanto, a assinatura de novos acordos com as mesmas entidades, em curto espaço de tempo após a rescisão, evidencia exposição reiterada da Instituição aos mesmos riscos, dado o histórico de condutas que causaram prejuízos aos beneficiários.

Ademais, mesmo com a formalização dos acordos, não houve, pela gestão, o monitoramento e avaliação previstos, culminando em reincidência das práticas anteriormente constatadas, conforme se depreende do processo SEI 35014.439990/2023-01, iniciado em 14.11.2023, que apresenta reclamações, denúncias e ações judiciais que apontam indícios de conduta irregular por parte da AAPEN, a qual inclusive, conforme achado 1, figura em quarto lugar, no quantitativo de tarefas de solicitação de exclusão de desconto em que os beneficiários alegaram não ter emitido autorização.

Quanto à ABRAPPS, o processo de fiscalização registrado no processo SEI 35014.133865/2024-62, decorrente de procedimento de fiscalização iniciado em 07.12.2023 por meio do despacho SEI 14219654, não possuía registros de avaliação pelo INSS até 13.07.2024, data de conclusão da respectiva análise que integra este relatório de auditoria.

Dessa forma, não se observa nos novos processos de formalização de parcerias com a ABRAPPS e AAPEN a certificação, pelo Instituto, de que estariam sanadas as razões pelas quais os acordos foram rescindidos, ensejando, tal fato, em exposição da Instituição a riscos quando do estabelecimento de novo acordo.

4. Descumprimento das disposições do Decreto nº 3.048/99 quanto ao acompanhamento da execução das parcerias.

4.1. Não realização de fiscalização ordinária nos termos previstos nos ACT

A inclusão do desconto na folha de pagamento do RGPS decorre da condição precípua de autorização dos beneficiários, na qualidade de filiados às entidades, nos termos do inc. V do art. 115 da Lei nº 8.213/91 e do inc. V do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Como mecanismo para avaliação da regularidade dos descontos efetuados, compete ao INSS, dentre outras providências, analisar regularmente a quantidade de reclamações dos beneficiários, na forma do §1º-F do Decreto nº 3.048/99.

Na formalização dos ACT exige-se a inclusão de cláusulas essenciais acerca do monitoramento

e avaliação, nos termos do inc. VIII do art. 42 da Lei nº 13.019/14, com especificações quanto à execução do monitoramento disciplinadas no art. 51 do Decreto nº 8.726/2016.

À vista disso, cada acordo de cooperação prevê, de forma subsidiária aos dispositivos legais, cláusulas específicas destinadas à fiscalização, por parte do INSS, quanto ao cumprimento das obrigações estabelecidas entre as partes, especialmente quanto à comprovação da regularidade dos descontos, mediante a verificação dos termos de adesão às entidades e respectivas autorizações. A periodicidade e os critérios de análise constam de cada ACT vigente, bem como do respectivo Plano de Trabalho.

No âmbito do INSS, compete à DIRBEN o planejamento, coordenação e supervisão das ações para operacionalização dos acordos de cooperação técnica de desconto de mensalidade associativa, nos termos da alínea g do inciso III do art. 176 do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria PRES/INSS nº 1.532/2022, vigente até 31.05.2024. Tais disposições estão mantidas no novo Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria PRES/INSS nº 1.678, de 29 de abril de 2024, conforme disposto na alínea g do inciso III de seu art. 189.

Nessa perspectiva, por meio de análise documental, realizou-se a verificação do cumprimento das disposições relacionadas à fiscalização, previstas nos acordos de cooperação técnica firmados com o INSS.

Para seleção da amostra, observou-se dois critérios: i) as três entidades com mais representatividade na amostra selecionada no achado 1 deste relatório; e, ii) a referência nominal realizada nas reportagens que subsidiariam o pedido de apuração contido no processo SEI nº 35014.161420/2024-72.

Sendo assim, foi examinada a existência de fiscalização dos ACT firmados com as entidades listadas no quadro 3, abaixo:

Quadro 3 – Amostra de Processos Examinados

Entidade	Critério de Seleção
CONAFER	Primeira posição em representatividade de tarefas de requerimento de exclusão de desconto associativo com indicativo de não consentimento do requerente.
AMBEC	Segunda posição em representatividade de tarefas de requerimento de exclusão de desconto associativo com indicativo de não consentimento do requerente. Citação nas reportagens.
CBPA	Terceira posição em representatividade de tarefas de requerimento de exclusão de desconto associativo com indicativo de não consentimento do requerente. Citação nas reportagens.
ABCB – Amar Brasil	Citação nas reportagens
CAAP	Citação nas reportagens
AAPPS Universo	Citação nas reportagens
Master Prev	Citação nas reportagens
UNIBAP	Citação nas reportagens

Entidade	Critério de Seleção
RIAAM-BRASIL	Citação nas reportagens

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Diante dos critérios de seleção já citados, foi disponibilizado pela DIRBEN acesso aos seguintes processos de fiscalização, relativos às entidades que integram a amostra, conforme Quadro 04, abaixo:

Quadro 04 – Processos de Fiscalização Disponibilizados

Entidade	Processo SEI de Fiscalização	Data de abertura do processo
AAPPS/Universo	35014.077171/2024-38	07.03.2024
	35014.107901/2024-32	28.03.2024
AMBEC	35014.114689/2024-60	04.04.2024
	35014.496087/2023-39	28.12.2023
Amar Brasil Prime Clube/ABCB	35014.107880/2024-55	28.03.2024
	35014.134410/2024-64	17.04.2024
	35014.092976/2023-21	15.03.2023
CAAP	35014.107872/2024-17	28.03.2024
CBPA	35014.495546/2023-67	28.12.2023
Master Prev	35014.107898/2024-57	28.03.2024
RIAAM	35014.111629/2024-95	02.04.2024
UNIBAP	35014.121534/2023-07	03.04.2023

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações disponibilizadas no SEI.

Além disso, foi disponibilizado pela DIRBEN o acesso ao processo SEI 35014.466924/2023-03, aberto em 04.12.2023, destinado à fiscalização iniciada por aquela Diretoria.

Como resultado dos exames, verificou-se que 8 dos 9 ACT analisados contemplam cláusula expressa prevendo a realização de fiscalização ordinária semestral, a partir da publicação no Diário Oficial da União (DOU), sendo dispensada de tal procedimento apenas a parceria firmada com a entidade Master Prev. Apesar disso, o procedimento de fiscalização ordinária não foi realizado pelo INSS nos termos propostos pelos ACT para nenhuma das outras 8 entidades.

Conforme constatado, desde a publicação do respectivo ACT no DOU, as entidades AAPPS/UNIVERSO, AMBEC, Amar Brasil/ABCB, CAAP, CBPA, CONAFER, RIAAM Brasil e UNIBAP deveriam ter sido fiscalizadas semestralmente em caráter ordinário, o que significa que, no total, elas deveriam ter sido fiscalizadas pelo INSS em 32 oportunidades até 31.05.2024. No entanto, à exceção da UNIBAP, que teve uma fiscalização ordinária iniciada em 03.04.2023, e outra iniciada em 07.12.2023, nenhuma outra entidade foi fiscalizada ordinariamente em mais de uma oportunidade. A primeira e única fiscalização ordinária das demais unidades ocorreu

apenas em 07.12.2023, tendo sido iniciada a partir de ato conjunto, disposto no processo SEI nº 35014.466924/2023-03.

No despacho SEI 14219654, de 07.12.2023, a CGPAG justificou a não realização das fiscalizações ordinárias antes de 2023, nos seguintes termos:

8. Ressalte-se que a realização de ato de acompanhamento e verificação tem previsão expressa no Acordo de Cooperação Técnica e não foi efetivada, no ano de 2022, em razão da publicação do Decreto n.º 10.995, de 14 de março de 2022 e da Portaria PRES/INSS n.º 1.429, de 21 de março de 2022, que extinguíram a Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios (DANB), transferindo suas atribuições à DCBEN, que se ressenste de quantidade insuficiente de servidores em atuação em seu âmbito, para análise de processos com tal envergadura.

Merece destaque que, apesar da alegação da CGPAG sobre a quantidade insuficiente de servidores na DCBEN para realizar a análise dos processos de fiscalização, o que resultou na ausência de fiscalizações em 2022, ainda, naquele ano, foram celebrados 12 novos acordos de cooperação, conforme detalhado no quadro 05.

Quadro 05 – ACT formalizados no ano de 2022

Entidade	Processo	Data publicação ACT
CONAFER	35014.061731/2022-71	06.03.2022
CINAAP	35014.096651/2021-55	19.04.2022
UNASPub	35014.283172/2021-77	27.04.2022
AAPPS/Universe	35014.025829/2022-64	29.04.2022
CAAP	35014.066276/2021-19	12.05.2022
FITF/CNTT/CUT	35014.281485/2021-91	12.05.2022
AP BRASIL	35014.436588/2021-02	29.06.2022
CONTRAF (FETRAF)	35014.193691/2022-25	29.06.2022
CBPA	35014.414462/2021-79	15.07.2022
COBAP	35014.183465/2022-36	31.08.2022
ABCB/Amar Brasil	35014.107280/2022-25	08.11.2022
CEBAP	35014.274730/2022-94	26.12.2022

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Sob o aspecto da fiscalização, há que se observar que, na fase de formalização dos acordos, a Procuradoria Federal Especializada do INSS (PFE/INSS), destacou que se tratava de um procedimento obrigatório e que antes de firmar a parceria caberia ao INSS realizar avaliação dos riscos envolvidos e a certificação de que os procedimentos fiscalizatórios seriam suficientes para assegurar a adequada execução dos termos ajustados. É o que se observa, por exemplo, nos itens 34 e 35 do PARECER 00007/2022/CGMPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, SEI nº 8401281:

34. Ainda, recomenda-se que o INSS proceda a uma análise de riscos consistente, como também a capacidade técnica desta Autarquia fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada e enquadramento das associações como de aposentados, pensionistas e/ou idosos ou de categoria profissional específica.

35. Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.

Às recomendações da PFE/INSS, as áreas envolvidas da DIRBEN não apontaram, em nenhum momento, a inviabilidade de realização de fiscalizações em função de capacidade operacional reduzida ou qualquer outro elemento que prejudicasse o monitoramento e avaliação, como se verifica no Despacho SEI nº 8414509, emitido pela DCBEN em 04.08.2022, que respondeu ao parecer destacado no parágrafo anterior:

2.2. Há compromisso por parte do INSS no acompanhamento atento da execução do ajuste proposto, antes mesmo da desta recomendação sugerida pela douda PFE, inclusive já está prevista na Minuta de Acordo de Cooperação Técnica nº 8179846, em sua cláusula terceira (das autorizações), item de 3.5 e na cláusula oitava (das responsabilidades) itens 8.10 a 8.13, restando atendida a recomendação supramencionada.

De forma idêntica, a DCBEN se manifestou no processo de formalização do ACT com a entidade AAPPS/Universo quanto às recomendações da PFE/INSS acerca dos mecanismos de fiscalização do acordo, conforme Despacho SEI 6900446:

7.2 Há compromisso por parte do INSS no acompanhamento atento da execução do ajuste proposto, antes mesmo da desta recomendação sugerida pela douda PFE, inclusive já está prevista na Minuta de Acordo de Cooperação Técnica nº 6364078, em sua cláusula terceira (das autorizações), item de 3.5 e na cláusula oitava (das responsabilidades) itens 8.10 a 8.13, restando atendida a recomendação supramencionada.

[...]

9.1 No que tange à fiscalização por parte da Administração Pública, quanto a execução do acordo, já esboçada nas cláusulas da minuta de Acordo de Cooperação Técnica e na minuta do Plano de Trabalho de ACT, é importante salientar que o INSS realizará fiscalizações ordinárias e extraordinárias, sempre que necessário, para assegurar a boa execução dos termos deste acordo, podendo neste bojo definir critérios permanentes de supervisão.

9.2 Constam ainda nas cláusulas a serem pactuadas, quando da celebração do Acordo, procedimentos que envolvem a fiscalização nos formulários de autorização de desconto de mensalidade associativa, concedidos, efetivamente, pelos associados aposentados e pensionistas para desconto das mensalidades, em seus benefícios.

9.3 A fiscalização e o controle, sendo realizados nos moldes previstos no Acordo, são capazes de minorar danos ao INSS e aos beneficiários. Inclusive, antes de cada

Autorização de Pagamento à entidade, realizada mensalmente pelo INSS junto à DATAPREV, é observada a regularidade fiscal da acordante, sob pena de não repasse. E em casos, de não saneamento, pode ensejar na rescisão/resilição do ACT celebrado.

9.4 Sempre que necessário o Instituto, possui a prerrogativa de aumentar o rigor nas fiscalizações dos formulários de autorizações dos segurados, culminando, inclusive, na aplicação de penalidade de suspensão de envio de arquivos de inclusão de novos descontos, quando constatado nas fiscalizações descumprimento de cláusulas acordadas.

De forma geral, nos processos examinados, a DIRBEN, por meio de suas unidades técnicas, afirmou que as disposições contidas no ACT e no Plano de Trabalho sobre a fiscalização ordinária e extraordinária dos documentos necessários para subsidiar os descontos seriam suficientes para assegurar a regularidade da execução da parceria. Porém, em nenhum momento, houve referência expressa à avaliação de riscos solicitada pela PFE/INSS e, tampouco, foram informadas fragilidades quanto à capacidade operacional para efetivar o acompanhamento dos ACT. A única exceção na amostra examinada se deu no Processo nº 35014.398093/2021-60, que trata da entidade RIAAM, no qual, em 27.12.2021, a DCBEN atestou que não contava com servidores suficientes para realizar a fiscalização dos ACT e apontou a necessidade de ajuste na norma para assegurar que o procedimento fosse realizado a contento. Mesmo assim, o ACT foi celebrado em 27.12.2021 e publicado na Edição 245, Seção 3, do Diário Oficial da União (DOU) de 29.12.2021.

Outro aspecto não tratado pela área técnica da DIRBEN no momento da formalização dos ACT, apesar das recomendações da PFE/INSS, foi quanto à efetividade do modelo de fiscalização proposto nos ACT e respectivo Plano de Trabalho. Como já destacado nas análises técnicas de viabilidade de assinatura do ACT realizadas pela DIRBEN, creditava-se como mecanismo suficiente para assegurar a averiguação da regularidade dos descontos associativos a conferência dos termos de adesão assinados pelos beneficiários. No entanto, ao realizar a execução da fiscalização, a DIRBEN identificou limitação quanto à confirmação da autenticidade das assinaturas dos documentos encaminhados pelas entidades, como se depreende dos trechos abaixo:

6 - Da análise de assinaturas

Na análise documental, a avaliação das assinaturas por ser eletrônica, com indicação da geolocalização, IP, TOKEN e ID da validação, e devido à ausência de qualificação técnica, limitou a capacidade de verificação da autenticidade das mesmas, uma vez que, são formulários eletrônicos, com assinaturas eletrônicas, não havendo como se fazer a comparação de grafia. (SEI 16654594)

5. Análise de Conformidade

Verificação de Assinaturas: Para esse trabalho, de modo geral, a equipe, devido à ausência de qualificação técnica para a realização de perícia grafotécnica, limitou-se a uma comparação visual básica das assinaturas. Este procedimento envolveu a análise de consistências visuais nas assinaturas, sem a utilização de métodos técnicos avançados. É importante notar que, para uma verificação mais precisa e confiável, a perícia grafotécnica deve ser conduzida por profissionais qualificados. A comparação visual básica das assinaturas, limitada pela ausência de qualificação técnica em perícia grafotécnica. *In casu*, para a documentação apresentada pela AMBEC, verificou-se que são formulários eletrônicos, com assinaturas eletrônicas, não havendo que se fazer a comparação de grafia. (SEI 16555362)

Por todo o exposto, observa-se que, além da fiscalização dos ACT examinados não ter sido realizada pelo INSS na periodicidade prevista nos respectivos instrumentos do acordo, a efetividade do procedimento também não foi adequadamente considerada antes da formalização das parcerias, uma vez que a própria área técnica da DIRBEN, como destacado acima, ao realizar os procedimentos fiscalizatórios, se deparou com limitações para certificar a autenticidade das informações enviadas pelas entidades.

Dessa forma, os resultados obtidos indicam que a DIRBEN, apesar das diversas ressalvas da PFE/INSS, não realizou adequada avaliação dos riscos antes da formalização dos ACT e não zelou para que estes fossem executados na forma pactuada. As alegações das áreas da DIRBEN, portanto, não resultaram em ações concretas de fiscalização e controle, como também deixaram de atender as recomendações e compromissos estabelecidos, assumindo, assim, o risco de efetivação dos descontos associativos sem assegurar que a expressa autorização dos titulares dos benefícios estivesse sendo observada pelas entidades, pois deixou de fiscalizar as entidades ABCB/Amar Brasil, AMBEC, AAPPS-UNIVERSO, CAAP, CBPA, CONAFER, MASTERPREV, RIAAM-BRASIL e UNIBAP.

4.2. Falhas na verificação da regularidade fiscal das entidades antes dos repasses financeiros

Outro aspecto de fiscalização exigido pelo Decreto nº 3.048/99 na operacionalização dos ACT entre o INSS e as entidades associativas é a verificação da regularidade fiscal antes de cada repasse dos descontos efetuados nos benefícios. De acordo com o § 1º G do art. 154 do citado Decreto, o repasse financeiro às entidades está condicionado à situação regular perante as fazendas Nacional, Estadual, Distrital e Municipal, Previdência Social, Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – Cadin.

Nesses termos, cabe ao INSS, antes de efetivar os repasses mensais, certificar-se das regularidades exigidas, registrando no documento de pagamento, por meio do OFCWeb, a informação se há ou não restrições e a data em que foi realizada a consulta⁴. Tanto é assim que a PFE/INSS, ao analisar as minutas de ACT e Plano de Trabalho relacionados às entidades cujas parcerias foram selecionadas na amostra em exame, emitiu recomendações explícitas quanto a essa obrigação, como se observa no PARECER n. 00010/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, SEI 3213840, relativo ao ACT da AMBEC:

65. Registra-se, além disso, que nesse tipo de ajuste, há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999, prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores -

⁴ Conforme rotina estabelecida no Anexo XIV do Manual de Orçamento, Finanças e Contabilidade, aprovado pela Resolução nº 99/INSS/PRES, de 02 de agosto de 2010, e no Guia Prático - Rotina de Execução Orçamentária e Financeira no INSS, aprovado pela Portaria Conjunta CGOFC/DIOFL/INSS nº 05, de 28 de setembro de 2023.

SICAF e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin.

66. Trata-se, portanto, de um requisito para o repasse do desconto realizado na renda mensal do beneficiário. Em vista disso, recomenda-se tal requisito legal seja refletido nas etapas de execução e ou nos procedimentos operacionais descritos no plano de trabalho.

Com a finalidade de verificar se os repasses às entidades ABCB, AMBEC, AAPPs/Universo, CAAP, CONAFER, CBPA, Master Prev, RIAAM e UNIBAP, no período de janeiro de 2023 a abril de 2024, foram precedidos de avaliação quanto à regularidade prevista no § 1º G do art. 154 do Decreto nº 3.048/99, realizou-se a análise documental das informações mensais de pagamento às entidades contidas no processo SEI 35014.031526/2023-61, no sistema OFCWeb e nos processos SEI de formalização dos ACT.

Os exames revelaram que foram realizados repasses financeiros sem a verificação da regularidade fiscal para 7 entidades cujas certidões de situação fiscal estadual e/ou municipal registradas no SICAF estavam vencidas e dependiam de providências pelas entidades, nos termos do § 1º do art. 12 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 03, de 26 de abril de 2018. No período avaliado, foram evidenciadas 68 ocorrências de regularidade fiscal vencida ou não atestada no SICAF referente às esferas estadual e municipal. A DIRBEN solicitou a regularização de 28 dessas ocorrências, das quais somente 10 foram atendidas.

Portanto, embora as ocorrências tenham sido regularizadas ao longo das competências, a análise documental da regularidade fiscal das entidades antes do repasse mensal dos valores descontados nos benefícios não foi observada em 78% da amostra, contrariando os procedimentos estabelecidos no § 1º G do art. 154 do Decreto nº 3.048/99 e nos ACT firmados com as entidades ABCB, AMBEC, CAAP, CONAFER, CBPA, RIAAM e UNIBAP.

5. As irregularidades apontadas pelos beneficiários em relação aos ACT indicam que a conveniência e o interesse público na manutenção das parcerias não foram asseguradas sob a perspectiva de custos e de impacto no atendimento ao cidadão pelo INSS.

5.1. Ausência de ressarcimento integral dos custos operacionais

Segundo o § 1º - I do art. 154 do Decreto nº 3.048/99, o INSS deve ser ressarcido das despesas realizadas em função do acordo de cooperação técnica firmado para fins da efetivação do desconto de mensalidade associativa previsto no inciso do caput do citado dispositivo.

Além disso, o § 1º desse mesmo art. 154 define que o INSS deverá observar critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público.

Nos planos de trabalho dos ACT formalizados entre o INSS e as entidades associativas ou sindicatos há previsão expressa de que os custos operacionais relativos à sua execução serão descontados mensalmente dos repasses a serem efetivados pelo INSS, conforme demonstrativo de despesas apresentados pela DATAPREV.

A partir dos critérios destacados acima, observa-se que o INSS não deve suportar custos relativos aos ACT, cabendo ser ressarcido pelas entidades das despesas realizadas em função dos acordos.

Com o objetivo de verificar se houve o citado ressarcimento ao INSS no período de janeiro de 2023 a maio de 2024, realizou-se a análise documental das informações inseridas no processo SEI 35014.031526/2023-61, em que constam as autorizações de pagamento mensais às entidades, a partir de 01/2023, bem como consultas ao sistema OFCWeb e indagação escrita à DIRBEN.

Observou-se que mensalmente a DATAPREV repassou ao INSS relatório discriminando os valores brutos a serem repassados às entidades, assim como os valores a serem retidos a título de despesa operacional, conforme sintetizado na tabela 4 abaixo:

Tabela 4 – Síntese dos Valores Informados nos Relatório da DATAPREV e Reproduzidos nas Autorizações de Pagamento Emitidas pelo INSS

Mês	Autorização de Pagamento	Valor Bruto	Valor Retido
jan/23	10441581/2023	R\$ 96.854.610,13	R\$ 315.538,80
fev/23	10763771/2023	R\$ 96.732.645,81	R\$ 325.200,20
mar/23	11170992/2023	R\$ 104.482.266,91	R\$ 336.262,10
abr/23	11546566/2023	R\$ 111.488.676,28	R\$ 354.181,20
mai/23	11918979/2023	R\$ 115.927.248,24	R\$ 362.910,80
jun/23	00268986/2023	R\$ 123.060.182,90	R\$ 380.807,70
jul/23	00306509/2023	R\$ 144.317.847,16	R\$ 440.280,92
ago/23	00361366/2023	R\$ 152.930.998,88	R\$ 556.668,67
set/23	00416544/2023	R\$ 158.786.500,50	R\$ 609.648,33
out/23	00476525/2023	R\$ 174.688.850,28	R\$ 600.370,09
nov/23	00521313/2023	R\$ 186.720.404,43	R\$ 575.928,31
dez/23	00559057/2023	R\$ 198.708.067,90	R\$ 555.871,50
jan/24	00045506/2024	R\$ 236.415.276,83	R\$ 618.856,00
fev/24	00090932/2024	R\$ 251.666.296,80	R\$ 651.558,20
mar/24	00144194/2024	R\$ 290.591.791,14	R\$ 731.218,20
abr/24	00203310/2024	R\$ 317.694.461,32	R\$ 797.122,60
mai/24	00203310/2024	R\$ 305.248.078,80	R\$ 769.231,30
Total		R\$ 3.066.314.204,30	R\$ 8.981.654,92

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações do processo 35014.031526/2023-61 e do OFCWeb

Como destacado na Figura 1, abaixo, o relatório emitido pela DATAPREV para fins de repasse dos valores de mensalidades associativas descontados dos benefícios e de ressarcimento dos custos operacionais, não discrimina como os custos operacionais foram apurados. Tal relatório contempla, por entidade, os descontos realizados por espécie de benefício, totalizando no Brasil a quantidade de descontos e o respectivo valor, assim como uma linha indicando os custos operacionais e outra o valor líquido.

Figura 1 – Exemplo do Relatório Repassado pela DATAPREV ao INSS para fins de Repasse dos valores relativos aos descontos associativos

MPS/DATAPREV	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	DATA : 15/01/2023
P/SUB/GER/02	SISTEMA UNICO DE BENEFICIOS	HORA : 15.36
LSUBGER03	TOTALIZACAO DE DESCONTOS EM CONSIGNACAO	PAG. : 1
COMPETENCIA 01/2023		
ENTIDADE : CONTAG - CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA		
-ESP--	-----D E S C R I C A O-----	--QUANT.-- --V A L O R--
01	PENSAO P/MORTE (TRAB.RURAL)	49.748 1.295.081,32
02	PENSAO P/MORTE-AC.TRAB (TR)	85 2.213,40
03	PENSAO P/MORTE (EMPR.RURAL)	74 1.917,10
04	APOS.INVALIDEZ (TRAB.RURAL)	11.998 312.412,29
05	APOS.INVALIDEZ-AC.TRAB (TR)	202 5.260,08
06	APOS.INVALIDEZ (EMPR-RURAL)	2 52,08
07	APOS.P/IDADE (TRAB.RURAL)	10.709 278.862,36
08	APOS.P/IDADE (EMPR.RURAL)	16 416,64
21	PENSAO POR MORTE	107.551 2.788.442,77
32	APOSENTADORIA P/ INVALIDEZ	22.098 575.751,82
41	APOSENTADORIA P/ IDADE	1.224.349 31.887.239,25
42	APOSENTADORIA P/ T.CONTRIB	243 6.552,47
51	APOSENTADORIA P/ INVALIDEZ	3 78,12
92	APOS.INVALIDEZ (ACID.TRAB)	337 8.784,44
93	PENSAO P/MORTE (ACID.TRAB)	22 571,47
TOTAL NO BRASIL		1.427.437 37.163.635,61
CUSTOS OPERACIONAIS		142.743,70
VALOR LIQUIDO		37.020.891,91

Fonte: Pág. 38 do documento SEI 10441592

Portanto, por este relatório emitido pela DATAPREV não é possível ter clareza de como o custo operacional foi apurado. Fato é que, mensalmente, o INSS faz a retenção do valor informado nesse relatório como sendo de custos operacionais e o recolhe à União mediante Guia de Recolhimento da União.

Diante da falta de detalhamento, foi emitida uma Solicitação de Auditoria para DIRBEN, solicitando, dentre outros aspectos, que fosse disponibilizado: i) demonstrativos encaminhados pela DATAPREV do período de abril/2023 a abril/2024, referentes às despesas operacionais dos ACT para descontos de mensalidades associativa; ii) demonstrativo ou estimativa do custo de implantação dos controles previstos pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14 de março de 2024; iii) valor cobrado pela DATAPREV para execução do bloqueio dos benefícios para desconto de mensalidade associativa e os parâmetros de seleção utilizados para aplicação da atualização.

Em resposta, a NOTA TÉCNICA Nº 38/2024/CGPAG/DIRBEN-INSS, de 25.06.2024, SEI 16610890, fez menção à mensagem eletrônica enviada pela DATAPREV (SEI 16669579), em que foi apresentada, como referência aos custos operacionais, a relação de 9 demandas com respectivo valor e situação que, somadas, totalizam R\$ 517.461,01. Quanto aos demais itens questionados na SA, a DATAPREV informou que não haverá custos com a implantação dos

controles da IN PRES/INSS nº 162/2024 e que ainda não tinha sido gerada a demanda relativa aos bloqueios. No entanto, em consulta ao sistema *Clarity*, identificou-se outras 27 demandas relacionadas à operacionalização de descontos associativos que o INSS encaminhou à DATA-PREV, totalizando R\$ 564.570,92.

Em videoconferência realizada em 10.07.2024, a representante da DATAPREV confirmou que os custos decorrentes dessas demandas são pagos pelo INSS, pois não existe contrato entre a empresa de processamento de dados e as entidades associativas. Além disso, esclareceu que o custo operacional que a empresa informa ao INSS mensalmente corresponde a R\$ 0,10 para cada consignação e que este valor foi definido pela Autarquia.

A ausência de fixação e detalhamento dos custos operacionais prejudica a definição dos custos envolvidos na execução dos ACT e, da mesma forma, a avaliação da adequação do valor de R\$ 0,10 retido por desconto processado para assegurar o completo ressarcimento das despesas dispendidas pela Autarquia.

Observa-se que no rol de atendimentos prestados pelo INSS à sociedade, previstos na Portaria PRES/INSS Nº 1.286, de 5 de abril de 2021, há dois serviços relacionados aos descontos associativos: “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) e “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315). Enquanto o primeiro serviço é utilizado pelo beneficiário para buscar junto ao INSS a exclusão da consignação em seu benefício, o segundo serve para ele bloquear ou desbloquear o benefício para a inclusão do desconto, sendo que a realização do desbloqueio é condição obrigatória para benefícios concedidos a partir de 06/2020.

O processamento das tarefas do serviço código 3854 exige a intervenção de servidor e cada requerimento concluído corresponde a 0,18 pontos⁵ da meta de 90 pontos que deve ser atingida mensalmente pelos servidores do INSS que exercem jornada integral em trabalho presencial, sujeito a controle de frequência (inciso I do art. 1º da Portaria PRES/INSS Nº 1.351, de 27.09.2021). Já o processamento dos requerimentos do serviço código 16315 é automático, independentemente, como regra geral, de intervenção de servidor do INSS.

Apesar dessa diferença quanto à necessidade de intervenção de servidores, os dois serviços implicam em custo junto à DATAPREV, que cobra do INSS pelo processamento de cada requerimento pelo menos a quantia de R\$ 0,09670, conforme Proposta Comercial nº 250, SEI 10160112. No período de janeiro de 2023 a maio de 2024, conforme extração do sistema BG-Tarefas realizada em 04.06.2024, foram criados 1.163.455 requerimentos do serviço 3854 e 743.729 do serviço 16315. Portanto, o processamento desses requerimentos gerou um custo de pelo menos R\$ 184.424,70 (1.907.184 x R\$ 0,09670).

Além disso, considerando que um servidor ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social tem uma remuneração mensal inicial de R\$ 5.812,72⁶, cada tarefa do serviço 3854 custou estimativamente R\$ 11,63. Assim, considerando as 1.163.455 tarefas criadas no período de janeiro

⁵ Conforme Tabela 02 do Anexo I da Portaria PRES/INSS nº 1.286, de 5 de abril de 2021.

⁶ Vencimento Básico (R\$ 776,74) + Gratificação de Atividade Executiva – GAE (R\$ 1.242,78) + Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS (R\$ 3.135,20 – 80 pontos) + Auxílio-Alimentação (R\$ 650,00).

de 2023 a maio de 2024, estima-se que o INSS despendeu com a remuneração dos servidores responsáveis por conclusão dos requerimentos o valor total de R\$ 13.530.981,65.

Outro custo identificado que envolve a execução dos acordos é a decorrente do deslocamento dos servidores para realizar visitas fiscalizatórias às entidades. No processo SEI 35014.049008/2024-85, foram informadas 24 visitas, das quais 21 ocorreram fora de Brasília/DF, cidade de exercício dos servidores que se deslocaram até as entidades. No sistema SCDP foram identificados 6 deslocamentos que implicaram em uma despesa de R\$ 25.672,15 com diárias, passagens e adicional deslocamento.

Dessa forma, conforme sintetizado na tabela 5, abaixo, o valor estimativo gasto pelo INSS, no período de janeiro de 2023 a maio de 2024, com a operacionalização dos requerimentos (remuneração de servidores e custo de processamento da DATAPREV), com as visitas de fiscalização e com as demandas abertas junto a DATAPREV para viabilizar a execução dos acordos supera em cerca R\$ 5,9 milhões os valores retidos pelo INSS no repasse mensal às entidades, o que significa dizer que o INSS não foi ressarcido integralmente dos custos conforme prevê § 1º-I do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Tabela 5 – Estimativa de Custos Relacionados à Operacionalização dos ACT pelo INSS no período de janeiro de 2023 a maio de 2024

Parcela Considerada	Valor (R\$)
Custo das tarefas relacionadas ao serviço código 3854 com remuneração de servidor	13.530.981,65
Custo das tarefas relacionadas ao serviço código 3854 com processamento da DATAPREV	112.506,10
Custo das tarefas relacionadas ao serviço código 16315 com processamento da DATAPREV	71.918,60
Custo das tarefas relacionadas aos serviços código 3854 e 16315 com outras demandas da DATAPREV registradas no <i>Clarity</i>	1.162.043,96
Custo das tarefas relacionadas aos serviços código 3854 e 16315 com visitas técnicas	25.672,15
Estimativa Total de Custos	14.903.122,46
Total Retido pelo INSS no repasse mensal dos descontos	8.981.654,92
Diferença	- 5.921.467,54

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações do processo 35014.031526/2023-61, do SCDP, do *Clarity* e do OFCWeb

Há que se ressaltar, por fim, que essa diferença estimada de cerca de R\$ 5,9 milhões pode ser ainda maior ao se considerar outros elementos que não puderam ser contabilizados pela não disponibilização de informações detalhadas pela DIRBEN (por exemplo, o custo com

outras demandas da DATAPREV relativas aos ACT, o custo com resposta a demandas judiciais, com a força de trabalho empreendida na formalização e fiscalização dos ACT, com a manutenção da estrutura de atendimento – Central 135, Agência da Previdência Social, entre outros).

Diante do exposto, conclui-se que, com as informações repassadas mensalmente ao INSS pela DATAPREV, não é possível ter clareza de como o custo operacional da implementação e execução dos ACT é apurado. Além disso, o valor retido de R\$ 0,10 por desconto processado não possui referência para assegurar a cobertura de todos os custos operacionais envolvidos. Considerando uma estimativa de R\$ 5,9 milhões de custos não ressarcidos, é possível concluir que a previsão do § 1º-I do art. 154 do Decreto nº 3.048/99 não foi cumprida no período de janeiro de 2023 a maio de 2024.

5.2. Impacto negativo na fila de requerimentos do INSS

Assim como o § 1º do art. 154 do Decreto nº 3.048/99, o art. 1º da Lei nº 13.019/2014 também exige que a formalização dos acordos de cooperação técnica observe o interesse público. Nos termos do art. 2º do Anexo I do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022, são atribuições precípuas do INSS: i) o reconhecimento do direito, a manutenção e o pagamento de benefícios e os serviços previdenciários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS; ii) o reconhecimento do direito, a manutenção e o pagamento de benefícios assistenciais previstos na legislação; e, iii) o reconhecimento do direito e a manutenção das aposentadorias e das pensões do regime próprio de previdência social da União, no âmbito das autarquias e das fundações públicas, nos termos do disposto no Decreto nº 10.620, de 5 de fevereiro de 2021.

Como já destacado, no período de janeiro de 2023 a maio de 2024, o INSS recebeu 1.907.184 requerimentos relativos aos serviços “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) e “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315), sendo 1.163.455 requerimentos do primeiro serviço e 743.729 requerimentos do segundo.

Conforme Anexo I da Portaria PRES/INSS Nº 1.286, de 5 de abril de 2021, esses serviços integram a fila da CEAB-MAN, que trata das demandas relativas a benefícios já concedidos, tais como pagamento, qualificação do cadastro e ajustes quanto a representantes legais. Conforme informações do Painel Lupa, instituído pela Portaria PRES/INSS Nº 1.613, de 28 de setembro de 2023, no período de janeiro de 2023 a maio de 2024 foram criados 11.502.086 requerimentos na referida fila.

Assim, observa-se que a demanda relacionada à operacionalização dos serviços 3854 e 16315, associados à existência dos ACT para realização de descontos associativos na folha de pagamento dos benefícios, representaram cerca de 16,6% do total de requerimentos tratados na CEAB-MAN no período de janeiro de 2023 a maio de 2024. Para ilustrar esse impacto no atendimento, observa-se que a análise dos 1.163.455 requerimentos do serviço código 3854, que demanda a intervenção de servidor, é equivalente, em pontuação, ao processamento de

279.229 requerimentos do serviço “Solicitar Emissão de Pagamento não Recebido” (Código 15616)⁷.

Em termos de utilização da capacidade operacional da CEAB-Manutenção, os 1.163.455 requerimentos do serviço 3854 representam 392.359,53⁸ horas de trabalho no período de janeiro de 2023 a maio de 2024, o que é equivalente a cerca de 49.045 dias de trabalho de um servidor com jornada de 8 horas diárias.

Outra constatação que demonstra o impacto da execução dos ACT de descontos associativos na demanda do INSS diz respeito ao fato de que em 90,78% dos requerimentos do serviço código 3854 consta manifestação do beneficiário informando que não consentiu com a inclusão do desconto. Por outra perspectiva, segundo a manifestação dos beneficiários, 1.056.290 requerimentos do serviço código 3854, no período de janeiro de 2023 a maio de 2024, poderiam ter sido evitados se seu consentimento com o desconto associativo tivesse sido adequadamente colhido.

Portanto, essas constatações indicam que, em decorrência da fragilidade do processo e das consequentes irregularidades nos descontos, a execução dos ACT no período examinado representou um aumento significativo na demanda atendida pelo INSS, na medida em que os requerimentos dos serviços código 3854 e 16315 concorrem com os requerimentos decorrentes das atribuições precípuas da Autarquia. Além disso, esse aumento de demanda impacta negativamente em todos os esforços que o INSS vem adotando para dar vazão à fila de requerimentos.

5.3. Impacto financeiro ao beneficiário do INSS em decorrência aos descontos não autorizados

Além do interesse público, da conveniência administrativa e da segurança das operações, a formalização de acordos de cooperação técnica cujo objeto seja a promoção de descontos associativos deve observar o interesse dos beneficiários, conforme preceitua o §1º do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Dessa maneira, compete ao INSS, na condição de responsável por operacionalizar os benefícios do RGPS, asseverar que as parcerias firmadas com o Instituto estejam em consonância com o interesse dos seus segurados e dependentes e com a missão institucional, que é voltada à garantia da proteção social, nos termos da Resolução CEGOV/INSS nº 33, de 21 de setembro de 2023.

De forma a avaliar as consequências da inclusão de descontos não autorizados sob a ótica do impacto financeiro aos beneficiários, analisou-se os requerimentos do serviço “Excluir

⁷ Cada requerimento corresponde a 0,75 pontos, nos termos da Tabela 02 do Anexo I da Portaria PRES/INSS nº 1.286, de 5 de abril de 2021.

⁸ Cada requerimento corresponde a 0,18 pontos (Tabela 02 do Anexo I da Portaria PRES/INSS nº 1.286, de 5 de abril de 2021) ou 0,3372 horas, uma vez que 4,27 pontos correspondem a 8 horas.

Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) recebidos pelo INSS no período de janeiro de 2023 a maio de 2024.

Considerando que atualmente não há mecanismo que possibilite ao titular do benefício proceder à contestação do desconto antes da sua inclusão em folha, a verificação quanto a valores descontados indevidamente é possível apenas quando já inserido o primeiro desconto, situação em que a nova consignação passa a constar no extrato de créditos do benefício e pode assim ser identificada pelo titular.

Dessa maneira, o período em que o desconto permanecerá vigente dependerá de quando houve a constatação pelo beneficiário de que há um valor não autorizado sendo subtraído de seu benefício previdenciário, bem como da adoção de medidas que visem à exclusão do desconto.

Quanto aos requerimentos de exclusão solicitados diretamente no INSS, o número de competências em que permanecerá ativo o desconto dependerá do tempo de espera para o serviço “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício”. Entretanto, ainda que o atendimento à demanda ocorra de forma tempestiva, haverá, no mínimo, uma competência com desconto indevido, visto que o beneficiário só consegue identificar o desconto após a sua inclusão, via extrato de pagamento.

A partir dos requerimentos⁹ recebidos pelo INSS entre janeiro de 2023 a maio de 2024, realizou-se estimativa do valor descontado dos beneficiários no período entre a solicitação de exclusão do benefício e a data de conclusão da tarefa correspondente.

Para tanto, considerando que os valores descontados em cada benefício variam de acordo com o percentual estabelecido em cada um dos ACT, estabeleceu-se o valor médio de cada desconto, apurado em R\$ 39,74, que decorre da divisão do valor total descontado dos benefícios em março de 2024¹⁰ pelo total de descontos efetivados¹¹.

Observando-se que, desde a data de cadastramento da tarefa de exclusão do desconto até a sua efetiva conclusão, cada benefício permaneceu, em média, 1,085 competência com os descontos vigentes, tem-se que cada beneficiário, que alegou não ter autorizado a consignação em folha, teve descontado de seu benefício, em média, R\$ 43,12¹² até ter seu pedido de exclusão da mensalidade associativa efetivado pelo INSS.

Considerando que o total de requerimentos de exclusão no período de janeiro de 2023 a maio de 2024 foi 1.054.427, estima-se que os descontos associativos, cujos beneficiários

⁹ Total de 1.054.427 requerimentos, sendo 1.056.290 requerimentos informando que não autorizaram o desconto – 1.863 requerimentos cancelados

¹⁰ R\$ 290.591.791,14.

¹¹ R\$ 731.238,82 (Valor Total do Custo Operacional) / R\$ 0,10 (Custo Operacional de Cada Desconto) = 7.312.182 descontos.

¹² 1,085 (competências) x R\$ 39,74 (valor médio de cada desconto)

informaram ao INSS não terem sido autorizados, atingiram o montante de cerca de R\$ 45,5 milhões.

Reitera-se, contudo, que os valores representativos do total dos descontos não autorizados pelos beneficiários podem ser ainda maiores, a depender de quando o beneficiário identifica o desconto indevido no extrato do benefício previdenciário e a solicitação da exclusão do desconto é efetivada pelo INSS.

Destarte, resta evidenciado o impacto financeiro aos beneficiários em decorrência dos descontos não autorizados, ante aos critérios estabelecidos no §1º do art. 154 Decreto nº 3.048/99, especialmente quanto à exigência de interesse dos beneficiários para a efetivação dos descontos.

Portanto, há um descompasso entre a justificativa adotada para formalização dos ACT (comodidade para o titular do benefício previdenciário no desconto automático para propiciar o usufruto dos serviços/atividades oferecidas pelas entidades) e a realidade fática (realização de descontos sem autorização com potencial prejuízo aos interessados), o que fragiliza, à luz do §1º do art. 154 do Decreto nº 3.048/99 e do art. 1º da Lei nº 13.019/2014, a conveniência e oportunidade de manutenção das parcerias entre o INSS e as entidades.

RECOMENDAÇÕES

Considerando o elevado número de requerimentos direcionados ao INSS para a exclusão dos descontos de mensalidade associativa com a indicação, pelos beneficiários, de que não houve autorização para a consignação e ainda, a fragilidade dos controles existentes para garantir a regularidade do processo de trabalho, recomenda-se à **Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN)**:

Recomendação 1: Adotar medidas para reavaliação do fluxo de implantação do desconto associativo, de forma a assegurar que a inclusão de cada desconto somente ocorra após a prévia autorização do beneficiário, a exemplo do previsto pela Portaria Conjunta DTI/DIRBEN/INSS nº 1, de 28 de julho de 2023.

Achados nºs 1 e 2

Recomendação 2: Adotar medidas para assegurar que os descontos associativos vigentes sejam revalidados mediante certificação inequívoca da manifestação do beneficiário, procedendo a imediata exclusão dos descontos não revalidados.

Achados nºs 1 e 2

Recomendação 3: Avaliar a conveniência e oportunidade de não se incluir novos descontos associativos até a implementação de fluxo que assegure a prévia autorização desses descontos pelos beneficiários.

Achados nºs 1, 2 e 4.1

Recomendação 4: Avaliar os custos da operacionalização dos descontos associativos, de forma a assegurar o ressarcimento integral das despesas, conforme estabelece o §1º-I do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Achado nº 5.1

Recomendação 5: A partir da definição dos custos envolvidos na operacionalização dos descontos associativos, avaliar viabilidade de adotar medidas para promover o ressarcimento ao erário do custo operacional efetivo a partir de janeiro de 2023, em observância ao §1º-I do art. 154 do Decreto 3.048/99.

Achado nº 5.1

Recomendação 6: Avaliar a necessidade de aplicação das penalidades estabelecidas na Lei nº 13.019/14 e nos termos dos acordos de cooperação técnica às entidades que os

descumpriram. Além disso, encaminhar ao Ministério Público as ocorrências das entidades que promoveram a inclusão indevida de descontos associativos em folha de pagamento, sem o conhecimento e a concordância dos segurados para, no seu âmbito, adotar as providências cabíveis.

Achados nºs 1 e 2

Recomendação 7: Implementar mecanismo que assegure o bloqueio automático do benefício para desconto de mensalidade associativa a partir do processamento de pedidos de exclusão de descontos existentes.

Achado nº 1

Recomendação 8: Avaliar a necessidade de se incluir nos normativos existentes o total de tarefas do “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) como um dos elementos para efeitos do previsto no §1º-F do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Achado nº 1

Recomendação 9: Adotar medidas para assegurar a realização da fiscalização dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT) com entidades associativas, em conformidade com os §§ 1º, 1ºF e 1ºG do art. 154 o art. 154 do Decreto 3.048/99.

Achado nº 4

CONCLUSÃO

A presente ação de auditoria apurou denúncias relativas a eventuais irregularidades nos descontos de mensalidades associativas inseridos na folha de pagamento do RGPS, a partir de solicitação da Presidência do INSS, por meio do Ofício SEI nº 716/2024/PRES-INSS, de 09 de maio de 2024.

Para a apuração, procedeu-se à avaliação das medidas adotadas pela DIRBEN quanto à formalização e execução dos acordos firmados com entidades associativas e sindicatos para a realização de descontos, na forma do inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213/91.

A partir dos requerimentos de exclusão de descontos recebidos no período de janeiro de 2023 a maio de 2024, solicitou-se às entidades associativas a apresentação da documentação comprobatória da autorização do desconto, nos termos do inc. V do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Ainda, foram estimados os custos advindos da operacionalização dos acordos de cooperação técnica dessa natureza, bem como o impacto na fila de atendimento do INSS em decorrência das solicitações de exclusão dos descontos e o respectivo impacto financeiro aos beneficiários.

A partir dos exames realizados, identificou-se:

- a) Inclusão de descontos sem a comprovação da autorização do segurado, em descumprimento ao inc. V do art. 154 do Decreto nº 3.048/99;
- b) Utilização de assinaturas em modelo eletrônico em desacordo com o estabelecido no inc. I do art. 654 da IN 128/2022, vigente à época dos documentos apresentados;
- c) Anuência do INSS para desbloqueio em lote de benefícios sem a autorização prévia, pessoal e específica por parte dos beneficiários, nos termos do §1º-A do art. 154 do Decreto nº 3.048/99;
- d) Falhas na avaliação de riscos de novas parcerias, tendo em vista o histórico de acordos rescindidos das entidades com o INSS;
- e) Ausência de fiscalizações das entidades pela DIRBEN no ano de 2022 e insuficiência de fiscalizações no ano de 2023, em descumprimento ao §1º-F do art. 154 do Decreto nº 3.048/99, ao art. 51 do Decreto nº 8.726/2016 e às cláusulas específicas dos ACT quanto à fiscalização, na forma do inc. VIII do art. 42 da Lei nº 13.019/2014;
- f) Repasse financeiro a entidades sem a devida observância à regularidade fiscal exigida no §1º-G do art. 154 do Decreto nº 3.048/99;

g) Não ressarcimento integral das despesas decorrentes da operacionalização dos acordos de cooperação técnica, em desconformidade com o §1º inc. I do Decreto nº 3.048/99;

h) Não observância, pela DIRBEN, do expressivo aumento das tarefas do serviço “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854), as quais indicam possíveis irregularidades, na forma do §1º F do Decreto nº 3.048/99.

As inconformidades estão relacionadas ao modelo de inclusão dos descontos de mensalidade associativa, o qual não certifica a autorização prévia dos beneficiários, na condição de filiados às entidades, conforme disciplina o inc. V do art. 154 do Decreto nº 3.048/99. Tal fato impossibilita a identificação, pelo titular do benefício, quanto à existência de descontos indevidos de forma antecipada à sua inclusão na folha de pagamento de seu benefício previdenciário, e deixa sob responsabilidade exclusiva da entidade a certificação de que há autorização do beneficiário para promover o desconto.

Além disso, o fato da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão não promover fiscalizações ordinárias das entidades e formalizar acordos de cooperação técnica sem análise de riscos, conforme proposto pela PFE/INSS, junto ao modelo existente, contribuíram para a inclusão de descontos sem a garantia de autorização do beneficiário.

A autorização para desbloqueio em lote ensejou em inobservância ao controle estabelecido pelo §1º-A do art. 154 do Decreto nº 3.048/99, possibilitando a averbação de descontos sem a autorização dos titulares dos benefícios.

Como consequência dos descontos com indícios de irregularidade, houve um aumento exponencial das tarefas relativas ao serviço “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854), com impactos diretos na fila de atendimento do INSS e no custo de operacionalização dos acordos de cooperação técnica destinados aos descontos de mensalidade associativa.

Nesse contexto, foram emitidas recomendações para a DIRBEN com vistas à adoção de medidas para reavaliação do fluxo de implantação do desconto associativo, de forma a assegurar que a inclusão de cada desconto somente ocorra após a prévia autorização do beneficiário. Além disso, para tratamento dos descontos atualmente vigentes, recomendou-se que sejam adotadas medidas para assegurar que tais descontos sejam revalidados mediante certificação inequívoca da manifestação do beneficiário e que seja reavaliada a conveniência e oportunidade de não inclusão de novos descontos até a implementação de novo fluxo que assegure a prévia autorização dos titulares dos benefícios.

Quanto às tarefas de exclusão de desconto associativo, recomendou-se implementar mecanismo que assegure o bloqueio automático do benefício para desconto de mensalidade associativa a partir do processamento de pedidos de exclusão de descontos existentes, de forma a mitigar os riscos de inclusão de novos descontos sem a autorização do beneficiário. Ainda, recomendou-se à DIRBEN avaliar a necessidade de se incluir nos normativos existentes o total dessas tarefas (“Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” - código

3854) como um dos elementos para efeitos do previsto no §1º-F do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Quanto aos custos relacionados aos descontos associativos, considerando que a operacionalização dos ACT é deficitária, não se pode assegurar que houve atendimento da conveniência administrativa e/ou do interesse público. Assim, faz-se necessário que o INSS defina uma metodologia de apuração dos custos operacionais, indicando a composição dos itens que deverão ser considerados e como deverão ser mensurados, além de calcular o custo operacional efetivo no período de janeiro de 2023 a maio de 2024 e promover o ressarcimento ao erário junto às entidades. Nesse sentido, foi emitida recomendação para que a DIRBEN avalie os custos da operacionalização dos descontos associativos, de forma a assegurar o ressarcimento integral das despesas, conforme estabelece o §1º-I do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Em decorrência dos indícios de irregularidades evidenciados, recomendou-se à DIRBEN avaliar a necessidade de aplicação das penalidades estabelecidas na nº Lei nº 13.019/14 e nos acordos de cooperação técnica às entidades que descumpriram os termos dos acordos.

Em relação às solicitações de exclusão requeridas pelos segurados, do período em que fora indicado a não autorização do desconto, assim como o resultado das análises a elas relacionadas, entende-se pertinente o encaminhamento ao Ministério Público Federal para fins de apuração das providências a seu cargo.

Nas condições verificadas, a operacionalização dos ACT, além de ensejar despesas não ressarcidas da ordem de R\$ 5,9 milhões no período de janeiro de 2023 a maio de 2024, representa evidente distanciamento da função primordial do INSS, voltada para o reconhecimento de direitos. Ao destinar parte da capacidade operacional para a análise de demandas relacionadas à exclusão de descontos indevidos de mensalidades associativas, deixa-se de atender serviços prioritários voltados para o reconhecimento e manutenção de benefícios previdenciários.

Cabe ressaltar, ainda, que a inserção de descontos indevidos representa impacto direto aos beneficiários, por vezes inseridos em um contexto socioeconômico em que o valor do desconto compromete a renda familiar.

Por fim, espera-se que as constatações e as recomendações trazidas pelo presente relatório de auditoria contribuam para o aperfeiçoamento do processo de trabalho, de forma que sua operacionalização esteja aderente ao previsto no Art. 154, inciso V do Decreto nº 3.048/99, assegurando a observância à conveniência administrativa, à segurança das operações, ao interesse dos beneficiários e ao interesse público.

ANEXOS

I – DESCRIÇÃO GERAL DOS CÁLCULOS ESTATÍSTICOS

Esta ação de auditoria utilizou:

- i. Os requerimentos da tarefa “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) requeridas no período 01/2023 a 05/2024;
- ii. Os requerimentos da tarefa “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315) requeridas no período de 10/2022 a 04/2024.

Os dados foram extraídos por meio da ferramenta WebFocus/BG-INSS. Para sua manipulação, foi utilizado o sistema *Qlik Sense*, disponibilizado pela Diretoria de Tecnologia da Informação.

Achado 1: Operacionalização de consignações de mensalidades associativas sem a devida comprovação da autorização do segurado.

a) Detalhamento da base de dados:

As informações relacionadas às solicitações de exclusão foram obtidas a partir das tarefas “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) criadas entre 01/2023 e 05/2024. A base de dados continha 1.163.455 requerimentos criados no período, sendo 73.848 com indicação de desconto autorizado, 1.056.290 com indicação de desconto não autorizado e 33.317 sem resposta indicando a autorização ou não do desconto.

A extração foi efetuada no dia 04.06.2024, com dados atualizados até 03.06.2024. Para cada requerimento foram selecionados os seguintes parâmetros para geração da base de dados:

- a. Número do protocolo da tarefa
- b. Número do benefício
- c. CPF do segurado
- d. Data de criação
- e. Data de conclusão
- f. Siape do profissional responsável pela tarefa
- g. Código do canal de atendimento da tarefa
- h. Tempo para conclusão em dias
- i. Tempo em pendência em dias
- j. Código da unidade da tarefa
- k. Código do Status da tarefa
- l. Código da Superintendência da unidade da tarefa
- m. UF da unidade criação da tarefa
- n. Código da Gerência Executiva da unidade de criação da tarefa
- o. Código da Superintendência da unidade de criação da tarefa
- p. Informação adicional da tarefa – Entidades
- q. Informação adicional da tarefa – Você autorizou o desconto?

b) Cálculo da amostra:

Os beneficiários que foram escolhidos para apresentação dos documentos de autorizações para desconto de mensalidade associativa às entidades foram selecionados a partir de uma amostra aleatória simples, com os seguintes parâmetros:

- i. nível de confiança (NC) de 98,5% ($z = 2,4324$)¹³ e erro amostral de 5%;
- ii. percentual de irregularidade (p) de 36%, com base no resultado do teste realizado pelo Tribunal de Contas da União, que se encontra detalhado no Acórdão 1115/2024 – Plenário¹⁴;
- iii. Universo (N) de 1.056.920 e a amostra (n) foi definida em, no mínimo, 545 benefícios, de acordo com a seguinte fórmula:

$$n = z^2 \cdot p(1-p) / e^2$$

A seleção dos beneficiários foi feita aleatoriamente a partir de uma lista criada com a função “=aleatórioentre(1;1056920)” na ferramenta *Excel* e associada ao requerimento no aplicativo *Qlik Sense*.

c) Identificação da identidade associada a cada requerimento:

Foi feito o cruzamento entre os requerimentos relacionados ao serviço “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) e o Histórico de Créditos (HISCRE), tendo como base o número do benefício (NB) do beneficiário.

d) Cálculos dos intervalos de confiança:

Para obtenção do intervalo estimado de processos com indícios de irregularidade por não apresentação da documentação necessária para comprovação da autorização do desconto, foram utilizadas as seguintes parametrizações:

- i. Nível de confiança (NC) de 98,5% ($z = 2,4324$);
- ii. percentual de irregularidade (p) de 54%, obtido na amostra analisada;
- iii. universo (N) de 1.056.920 e amostra (n) de 615 requerimentos.

Utilizando as fórmulas indicadas na tabela AII.1, obteve-se os resultados sintetizados na tabela AII.2.

¹³ z-score: calculado de acordo com a fórmula = INV.NORMP.N(0,9925) no *Excel*.

¹⁴ Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/0C/B1/53/1B/D8AEF81030E47CF8F18818A8/032.069-2023-5-AC%20-%20SCN_descontos_consignados_aposentados_INSS.pdf. Acesso em: 24.07.2024

Tabela AII. 1 – Fórmula Estatísticas

Parâmetro	Fórmula
Intervalo de confiança	$IC_{\text{proporções}} = [\hat{p} - z_{\alpha} \cdot s_{\hat{p}}; \hat{p} + z_{\alpha} \cdot s_{\hat{p}}]$
Desvio Padrão da população	$s_x = \sqrt{\frac{n \cdot \hat{p} \cdot (1 - \hat{p})}{n - 1}}$
Desvio Padrão da média amostral	$s_{\bar{x}} = \frac{s_x}{\sqrt{n}} \cdot \sqrt{\frac{N - n}{N - 1}}$

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base na literatura científica.

Tabela AII.2 - Dados relacionados ao intervalo de processos com índice de irregularidade

Número de processos	1.056.290,00
Número de processos revisados	615
Percentual de inconformidades	53,5%
1-p	46,5%
Variância amostral	24,88%
Desvio padrão amostral	0,4918
Ajuste pop. finitas	0,9997
Desvio padrão da média amostral	2,01%
Fator z	2,4324
Margem de erro	4,89%
Limite inferior	48,60%
Limite superior	58,39%
Número de processos inferior	513.369,92
Número de processos superior	616.774,51

Fonte: elaboração própria com base nos cálculos processados

Achado 2: Descumprimento do § 1º - A do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999 no desbloqueio de benefícios para propiciar a consignação de mensalidades associativas.

a) Detalhamento da base de dados:

As informações relacionadas às solicitações de bloqueio e desbloqueio utilizadas para evidenciar o achado foram obtidas a partir das tarefas “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315) solicitadas no período de 10/2022 a 04/2024.

A base de dados continha 739.229 requerimentos que foram requeridos entre 10/2022 e 04/2024.

Para cada requerimento foram selecionados os seguintes parâmetros para geração da base de dados:

- a. Número do protocolo da tarefa
- b. Número do benefício
- c. CPF do segurado
- d. Data de criação
- e. Data de conclusão
- f. Siape do profissional responsável pela tarefa
- g. Código do canal de atendimento da tarefa
- h. Tempo para conclusão em dias
- i. Tempo em pendência em dias
- j. Código da unidade da tarefa
- k. Código do Status da tarefa
- l. Código da Superintendência da unidade da tarefa
- m. UF da unidade de criação da tarefa
- n. Código da unidade de criação da tarefa
- o. Código da Gerência Executiva da unidade de criação da tarefa
- p. Código da Superintendência da unidade de criação da tarefa
- q. Informação adicional da tarefa – Bloqueio/Desbloqueio para desconto de mensalidade associativa?

b) Cálculo do Tempo Médio de Conclusão:

Foi efetuado o somatório do total de tempo para conclusão das tarefas concluídas no período de 10/2022 a 09/2023 e o resultado foi dividido pelo número total de tarefas concluídas no período.

$$\text{Tempo Médio de Conclusão} = \frac{\sum \text{Tempo de análise dos requerimentos concluídos}}{\sum \text{Quantidade total de requerimentos concluídos no período}}$$

c) Tratamento dos dados na ferramenta Qlik Sense:

Nesse aplicativo foram calculados os campos complementares para os requerimentos e efetuada a associação entre os dados oriundos das diversas fontes (tarefas principais, campos adicionais e listas encaminhadas), bem como efetuados os cálculos relacionados ao tempo médio de conclusão dos requerimentos.

Esses resultados foram dispostos em planilhas, de forma a possibilitar a disposição em tabelas e conseguinte consolidação e elaboração dos gráficos utilizados.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

AUDITORIA-GERAL

Setor de Autarquias Sul, Quadra 2, Bloco O
Edifício-Sede do Instituto Nacional do Seguro Social
6º andar, Sala 619
70070-946 - Brasília/DF
(61) 3313-4587
audger@inss.gov.br

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL