

Aviso nº 1012 - GP/TCU

Brasília, 30 de setembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2220/2025 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão de 24/9/2025, ao apreciar o TC-013.073/2025-7, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

Encaminho-lhe também, cópia da peça 103 do TC-037.762/2023-0 e das peças 33-35, 63-65 e 114-117 do TC-032.069/2023-5, nos termos do subitem 9.2 da mencionada Decisão.

O mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional originária do Ofício 061/2025/CFFC-P, de 17/6/2025, relativo ao Requerimento nº 180/2025-CFFC, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo.

Consoante disposto no subitem 9.5 da aludida Deliberação, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

Vital do Rêgo  
Presidente

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

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](http://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 –<br>Agravado | Universe<br>Associação dos<br>Aposentados e<br>Pensionistas dos<br>Regimes Geral da<br>Previdência<br>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 –<br>Agravado | Associação de<br>Proteção e Defesa<br>dos Direitos dos<br>Aposentados e<br>Pensionistas –<br>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 –<br>Agravado                  | Instituto Nacional<br>do Seguro Social<br>– 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 –<br>Embargos de<br>Declaração | Instituto Nacional<br>do Seguro Social<br>– 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 –<br>Embargos de<br>Declaração | Associação Dos<br>Aposentados<br>Mutualistas Para<br>Benefícios<br>Coletivos –<br>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<br>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<br>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<br>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<br>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](http://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](http://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. Concorde, 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-ja-vem-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, considere 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](http://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](http://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 Zymler, 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



## VOTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: INSS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

\*\*\*

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

57. 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.

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

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

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

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

AROLDO CEDRAZ  
Relator

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 032.069/2023-5

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade: não há.

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

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

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

## RELATÓRIO

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

### INTRODUÇÃO

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

### HISTÓRICO

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## EXAME TÉCNICO

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

### I. Introdução

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

#### I.1. Problema identificado

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

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

#### I.2. Deliberação que originou a fiscalização

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

#### I.3. Objetivo e escopo da inspeção

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

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

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

#### I.4. Questões da inspeção

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

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

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

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

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

#### I.5. Metodologia

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

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

#### I.6. Organização do relatório

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

## **II. Visão Geral**

### II.1. Marco regulatório

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

**Quadro 1 - Normas que disciplinam empréstimos consignados e mensalidades associativas**

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

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

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

## II.2. Partes interessadas

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

Quadro 2 – Partes interessadas na gestão dos benefícios por incapacidade

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

Fonte: elaboração própria

## II.3. Histórico do objeto

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 1- Empréstimos consignados e descontos para associações e sindicatos

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

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

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

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

### III. Respostas às questões da inspeção

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

#### III.1. Resposta à questão 1

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

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

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

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

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

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

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

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

*Situação encontrada*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Fonte: elaborado pela equipe, conforme pesquisa no site [www.reclameaqui.com.br](http://www.reclameaqui.com.br) nos períodos de fevereiro e março de 2024

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

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

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

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

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

Fonte: INSS

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

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

Tabela 4 - Valores repassados para associações e sindicatos

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

|              |                    |                    |                      |                      |
|--------------|--------------------|--------------------|----------------------|----------------------|
|              |                    |                    |                      |                      |
| <b>TOTAL</b> | <b>544.710.211</b> | <b>784.925.968</b> | <b>1.549.554.766</b> | <b>2.879.190.945</b> |

Fonte: INSS

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

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

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

#### *Crerios*

72. Como crerios para este achado, utilizou-se a seguinte legislao:

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

#### *Causas*

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

- a) a ausêcia de verificao da filiao do beneficiário e de sua autorizao previamente à averbao do desconto;
- b) fragilidade na ferramenta de bloqueio e desbloqueio para averbao de descontos; e
- c) ausêcia de avaliao peridica das reclamaes referentes a descontos indevidos de mensalidade associativa.

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

*a) Ausêcia de verificao da filiao do beneficiário e de sua autorizao previamente à averbao do desconto*

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

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

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

**Tema 183 da TNU:**

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

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

(Realces apostos na transcrição)

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

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

Art. 115 Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

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

(Realces apostos na transcrição)

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

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

(...)

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

(Realces apostos na transcrição)

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

§ 1º Os documentos de que tratam as alíneas:

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

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

(Realces apostos na transcrição)

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

**Decreto 3.048/1999**

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

(...)

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

(...)

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

(Realces apostos na transcrição)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 154

(...)

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

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

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

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

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

#### *Efeitos*

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

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

#### *Proposta de encaminhamento para a SCN*

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

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

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

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

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

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

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

### *Benefícios de controle*

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

### III.2. Resposta à questão 2

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

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

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

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

*Análise de jurisprudência sobre venda casada*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

#### *Informações da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon)*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 6 - Multas aplicadas pela Senacon às instituições financeiras

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

Fonte: Senacon

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

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

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

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

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


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

Fonte: elaboração própria

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

Figura 1 - Oferta de empréstimos por entidades

| Entidade    | Divulgação  |
|-------------|---|
| SINDNAPI-FS |   |
| UNASPUB     | <p><b>Serviços</b></p> <p>Ao associar-se, o conveniado terá acesso aos seguintes benefícios:</p> <div>  Seguro de Vida                      Auxílio Funeral                      Crédito Consignado                      Número da Sorte                 </div> |

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

Fonte: elaboração própria

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

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

### III.3. Resposta à questão 3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### III.4. Resposta à questão 4

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

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

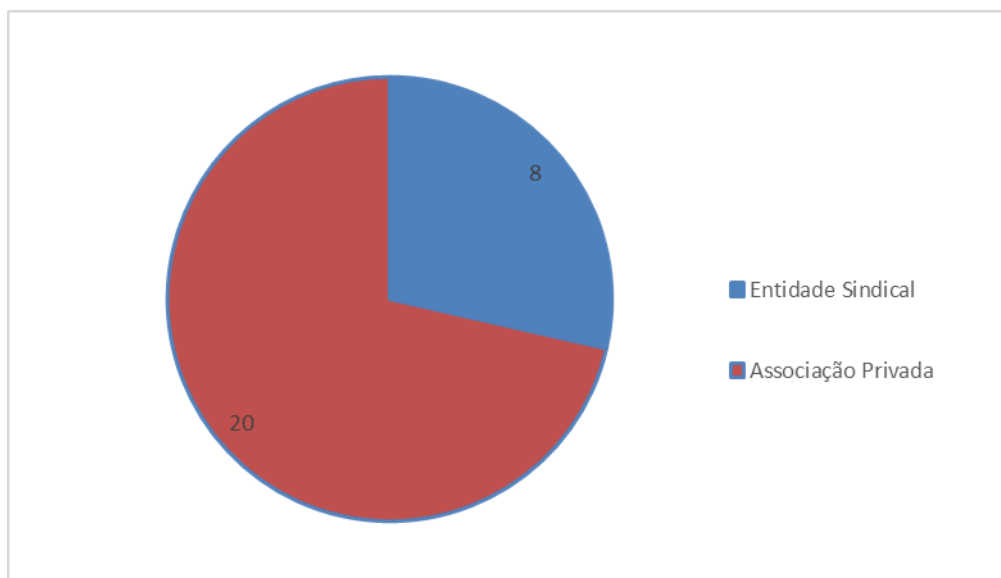
155. Nesse sentido, a equipe de auditoria pesquisou nas bases de dados de CNPJ armazenadas nos sistemas do TCU a respeito da situação cadastral, natureza jurídica e atividade econômica desenvolvida.

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

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



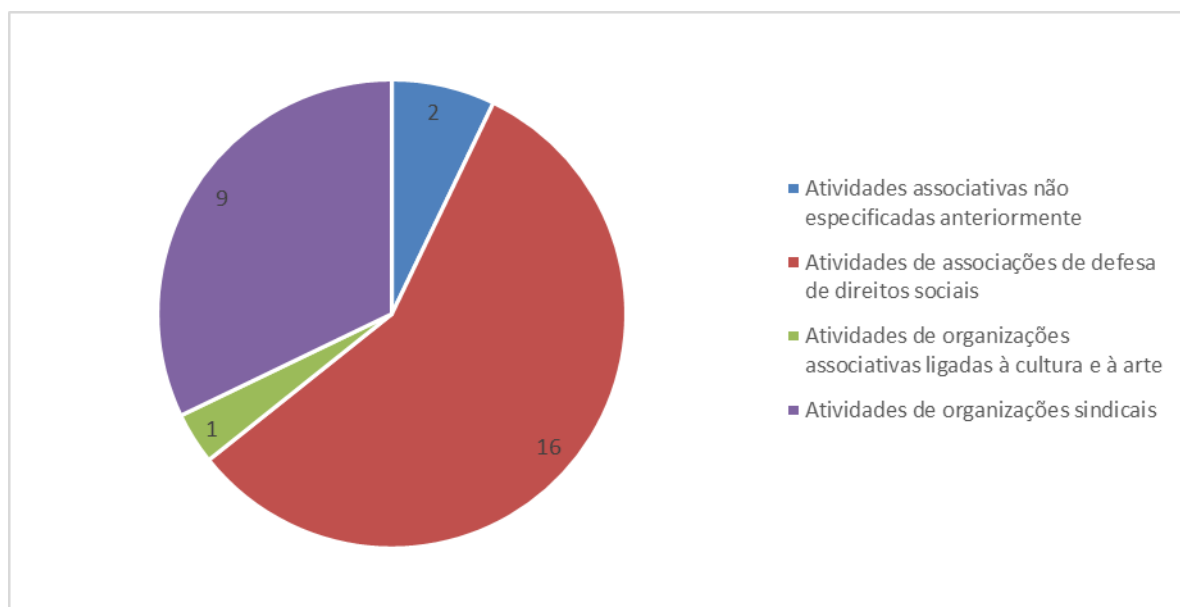
Figura 2 - Natureza jurídica das entidades



Fonte: elaboração da equipe a partir da Base CNPJ

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

Figura 3 - Atividades econômicas desenvolvidas pelas entidades



Fonte: elaboração da equipe a partir da Base CNPJ

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

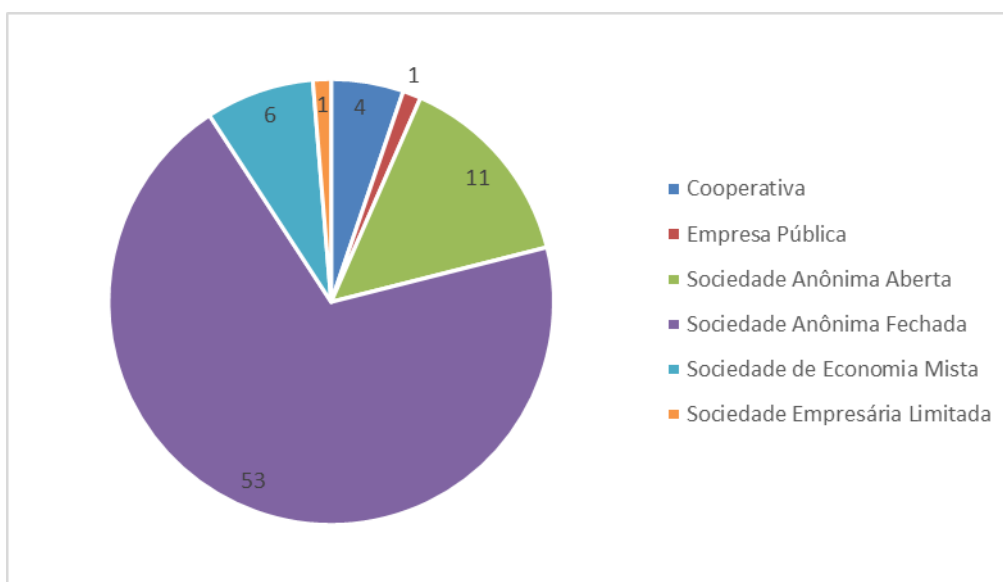
160. Além disso, não foi detectado pela equipe eventual atuação dessas entidades como correspondentes bancários de instituições financeiras. Cumpre esclarecer que os serviços oferecidos por correspondentes bancários são de responsabilidade das próprias instituições financeiras contratantes, conforme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

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

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

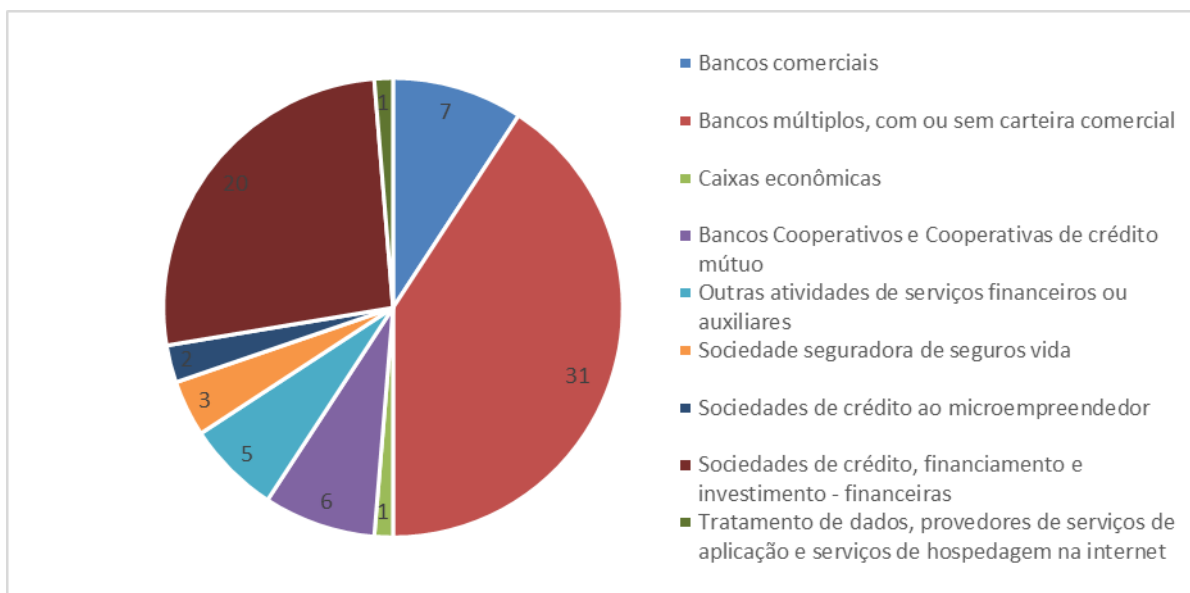
162. Nas figuras a seguir, destacam-se a composição da natureza jurídica e as principais atividades econômicas desenvolvidas pelas instituições financeiras, conforme consta na base de CNPJ:

**Figura 4 - Composição das instituições financeiras por Natureza Jurídica**



Fonte: elaboração da equipe a partir da Base CNPJ

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



Fonte: elaboração da equipe a partir da Base CNPJ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

## V. Conclusão da inspeção

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### PROCESSOS CONEXOS

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

### CONCLUSÃO

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

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

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

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

É o Relatório.

## ACÓRDÃO Nº 1115/2024 – TCU – Plenário

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

## 9. Acórdão:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.6.3. após a avaliação supramencionada, adote as medidas administrativas para identificar e responsabilizar as entidades associativas e sindicais com suspeita de fraudes na autorização das consignações de mensalidades, bem como promover o 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](http://www.tcu.gov.br/acordaos);



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

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

10. Ata nº 22/2024 – Plenário.

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

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

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)  
**BRUNO DANTAS**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**AROLDO CEDRAZ**  
Relator

Fui presente:

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

## VOTO

Cuidam dos 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).

2. Nesta etapa processual, após analisar a resposta à oitiva do INSS (peça 12), a unidade instrutiva propõe indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo solicitante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção.

3. Adicionalmente, tendo em vista que, segundo o art. 15, II, e § 1º da Resolução-TCU 215/2008, o prazo para atendimento integral a presente SCN expira em meados de fevereiro/2024, solicita, com fundamento no § 2º do mesmo artigo, que o prazo para atendimento seja prorrogado por noventa dias.

4. Ao analisar o conteúdo da instrução, percebo que, de fato, ainda não há elementos suficientes para analisar a existência ou não dos requisitos necessários à expedição de medida cautelar.

5. Isto porque, apesar de terem sido levantados as entidades associativas, sindicais e instituições financeiras que são detentoras de repasses, os valores repassados nos últimos 24 meses, bem como os mecanismos de controle indicados pelo INSS que buscam garantir a idoneidade do consentimento dos aposentados aos repasses efetuados, há uma fiscalização em andamento, objeto do TC 037.762/2023-0 que poderá trazer elementos adicionais para que seja possível dar a resposta, mesmo em caráter preliminar, desta questão.

6. Compulsando aqueles autos, verifico que foi expedida a Portaria de Fiscalização - AudBenefícios nº 632, de 8 de novembro de 2023 (TC 037.762/2023-0, peça 5), autorizando a inspeção da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev e Instituto Nacional do Seguro Social, podendo se estender a outros órgãos e entidades relacionados, com objetivo de verificar se os descontos consignados na folha de pagamento relativos a empréstimo e contribuição sindical foram devidamente autorizados pelos titulares dos benefícios, bem como verificar se empréstimos condicionados a contribuições sindicais foram consignados na folha de pagamento e, em caso positivo, analisar a regularidade dessa situação.

7. Conforme aquele documento, a fiscalização tem previsão de ser concluída no início do mês de março/2024, momento até o qual julgo ser possível robustecer a análise do pedido cautelar a vista dos elementos que estão sendo coligidos.

8. Neste ponto, cabe apontar que se trata de uma questão complexa, de alta materialidade e que envolve valores constitucionais como a dignidade da pessoa humana, ou seja, a proteção a qualquer desconto indevido nos benefícios dos segurados do INSS, que, na maioria das vezes, estão no mínimo para subsistência. Qualquer desconto, por menor que seja em valores absolutos, podem representar a falta dos insumos básicos para a alimentação, moradia e saúde dos segurados.

9. Por outro lado, os descontos de mensalidades associativas alcançaram valores vultosos no período analisado, alcançando R\$ 1.363.410.290,11 em 2023 (até 17/11 daquele ano). Digno de nota que os valores descontados têm aumentado substancialmente nos últimos anos, tendo em vista que, em 2021 e 2022, os valores, ainda que relevantes, foram substancialmente menores, respectivamente R\$ 577.010.896,31 e R\$ 784.987.873,33.

10. Tais elementos, ainda que não sejam suficientes para a indicação da regularidade ou não das operações, demonstra que há materialidade e relevância suficiente para que esta Corte aprofunde a análise até aqui realizada.
11. Desta forma, nesta etapa processual, entendo ser suficiente a prorrogação do prazo para atendimento da SCN, com vista a atendê-la em sua integralidade, e orientar a unidade a reanalisar os fundamentos para a adoção da cautelar, utilizando os insumos que sejam coletados durante a fiscalização objeto do TC 037.762/2023-0.
12. Ante o exposto, voto conforme a proposta que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de fevereiro de 2024.

AROLDO CEDRAZ  
Relator

## GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 032.069/2023-5

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão/Entidade: não há

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

**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. INSPEÇÃO EM ANDAMENTO. PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA ATENDIMENTO DA SCN.

## RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução subscrita por Auditor Federal de Controle Externo à peça 28, a qual contou o endosso do corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (peças 29 e 30):

## INTRODUÇÃO

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

## HISTÓRICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10. Em seu Despacho, o Ministro Relator Aroldo Cedraz considerou os fatos denunciados gravíssimos, uma vez que relatam que terceiros estariam tirando proveito da hipossuficiência de alguns aposentados por meio da adesão fraudulenta a entidades sindicais, as quais deveriam justamente atuar para o resguardo de seus direitos. E mencionou que, ainda que a Lei da Reforma Trabalhista tenha eliminado a obrigatoriedade da contribuição sindical, eventual fraude levada ao cabo em política pública federal (no caso, o pagamento de aposentadorias) poderia, em tese, acarretar a responsabilização de qualquer pessoa jurídica, seja pública ou privada. Por esse motivo, divergiu do juízo de admissibilidade da unidade técnica para conhecer, na íntegra, a SCN (peça 11, p. 1).

11. O Ministro Relator acrescentou que a sistemática fraudulenta denunciada pelo Parlamento só poderia ser frutífera com a participação das instituições bancárias responsáveis pelo pagamento dos benefícios do INSS, as quais auferem o direito de realizar pagamentos de benefícios do INSS por meio de licitação. As instituições vencedoras do último certame conquistaram o direito preferencial de



realizar os pagamentos de benefícios que entrarem de 2020 a 2024, além da possibilidade de oferecerem crédito consignado aos beneficiários do INSS, objeto das supostas fraudes apontadas nestes autos (peça 11, p. 1-2).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

16. A oitiva do INSS foi efetuada por meio do Ofício 52087/2023-TCU/Seproc (peça 12), compondo a resposta da autarquia as peças 14 a 20 destes autos, as quais serão examinadas a seguir.

## EXAME TÉCNICO

**Quais as entidades associativas, sindicais e instituições financeiras são detentoras de repasses, quais os respectivos valores nos últimos 24 meses, bem como quais são os mecanismos de controle que garantem a idoneidade do consentimento dos aposentados aos repasses efetuados**

17. O INSS juntou aos autos listagem contendo as entidades sindicais e associativas que possuem Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) vigentes, até 2028, para desconto de mensalidade (peça 18), assim como as instituições financeiras em operação de crédito consignado, também com vigência até 2028 (peça 19).

18. Com relação aos valores mensais repassados para instituições financeiras e entidades de classe nos últimos 24 meses, apresentam-se, na tabela abaixo, os valores fornecidos (peça 27):

**Tabela – Repasses referentes a empréstimos consignados e a descontos de mensalidade associativa de janeiro/2021 a 17/novembro/2023 (em R\$)**

|  | <b>2021</b>       | <b>2022</b>       | <b>2023 (até 17/11)</b> |
|--|-------------------|-------------------|-------------------------|
| Empréstimos consignados                | 57.542.972.497,81 | 72.559.459.961,43 | 81.663.807.988,18       |
| Descontos de mensalidades associativas | 577.010.896,31    | 784.987.873,33    | 1.363.410.290,11        |

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados fornecidos em planilhas de extração do Tesouro Gerencial (peça 27, itens não digitalizáveis)

19. No tocante aos mecanismos de controle que garantem a idoneidade do consentimento dos aposentados aos repasses efetuados, o INSS apresentou as considerações expostas a seguir:

a) não compete ao INSS o fomento, a fiscalização, o controle, o monitoramento e a regulação quanto à oferta de crédito no sistema financeiro nacional, tampouco a autocomposição direta nas controvérsias em relações de consumo mediante contratos de fornecimento de produtos e serviços entre instituições financeiras e pessoas físicas, ainda que beneficiários do RGPS (peça 17, p. 2);

b) a operacionalização de desconto para pagamento de empréstimos consignados e desconto de mensalidade associativa em benefícios elegíveis pagos pelo INSS, operacionalizados por meio de ACTs, possuem previsão legal nos dispositivos citados abaixo (peça 17, p. 2):

|   |
|---|
| Art. 6º da Lei 10.820, de 17/12/2003 (dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento)   |
| Art. 115 da Lei 8.213, de 24/7/1991 (dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social)  |
| Art. 154 do Regulamento da Previdência Social (aprovado pelo Decreto 3.048, de 6/5/1999)  |
| Lei 13.019, de 31/7/2014 (estabelece as regras do regime jurídico de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, na modalidade de acordos de cooperação), regulamentada pelo Decreto 8.726, de 27/4/2016 |
| Preceitos do Direito Público  |

c) nos ACTs e respectivos Planos de Trabalho constam as obrigações de cada partícipe, sendo de inteira e exclusiva responsabilidade das instituições bancárias/financeiras e/ou entidades de classe acordantes a reparação dos eventuais danos causados a seus associados e/ou terceiros, independentemente ou não da observância dos termos do ACT, não cabendo ao INSS a responsabilidade solidária em tais resultados, conforme devidamente ajustado na Cláusula “DA RESPONSABILIDADE” (peça 17, p. 2);

d) tanto no processamento de empréstimos consignados como na averbação de mensalidade associativa, o INSS é responsável apenas pelo credenciamento das instituições interessadas, através da celebração de ACT, desde que atendidos os requisitos legais e técnicos exigidos, pela retenção dos valores autorizados pelo beneficiário e pela transferência dos valores às instituições acordantes, subordinando-as à fiscalização e controle dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, bem como aos demais órgãos públicos competentes em matérias cíveis e penais. Ao representar de forma jurídica, administrativa e política seus associados, ainda que indiretamente, as entidades de classe acabam se enquadrando no conceito de fornecedores de serviços em relação aos seus associados. Destacam-se os seguintes dispositivos (peça 17, p. 2-3):

|   |
|---|
| <p><b>Lei 10.820/2003</b></p> <p>Art. 6º ...</p> <p>(...)</p> <p>§ 2º Em qualquer circunstância, a responsabilidade do INSS em relação às operações referidas no caput deste artigo restringe-se à: (Redação dada pela Lei n. 10.953, de 2004)</p> <p>I - retenção dos valores autorizados pelo beneficiário e repasse à instituição consignatária nas operações de desconto, não cabendo à autarquia responsabilidade solidária pelos débitos contratados pelo segurado; e</p> <p>II - manutenção dos pagamentos do titular do benefício na mesma instituição financeira enquanto houver saldo devedor nas operações em que for autorizada a retenção, não cabendo à autarquia responsabilidade solidária pelos débitos contratados pelo segurado.</p> |
| <p><b>Decreto 3.048/1999</b></p> <p>Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:</p>  |

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto n. 10.537, de 2020)

VI - pagamento de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil ou por entidades fechadas ou abertas de previdência complementar, públicas e privadas, quando expressamente autorizado pelo beneficiário, até o limite de trinta e cinco por cento do valor do benefício, dos quais cinco por cento serão destinados exclusivamente para: (Redação dada pelo Decreto n.º 10.410, de 2020)

a) amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito; ou (Incluído pelo Decreto n. 10.410, de 2020)

b) utilização com a finalidade de saque por meio do cartão de crédito. (Incluído pelo Decreto n.º 10.410, de 2020)

(...)

§ 10. O INSS não responde, em nenhuma hipótese, pelos débitos contratados pelos segurados, restringindo-se sua responsabilidade: (Incluído pelo Decreto n. 5.699, de 2006)

I - à retenção dos valores autorizados pelo beneficiário e seu repasse à instituição consignatária, em relação às operações contratadas na forma do inciso VI do caput; e (Incluído pelo Decreto n. 5.699, de 2006)

II - à manutenção dos pagamentos na mesma instituição financeira enquanto houver saldo devedor, desde que seja por ela comunicado, na forma estabelecida pelo INSS, e enquanto não houver retenção superior ao limite de trinta por cento do valor do benefício, em relação às operações contratadas na forma do § 9º. (Incluído pelo Decreto n. 5.699, de 2006)

e) os contratos de créditos consignados, a filiação e as autorizações de desconto de mensalidade associativa são celebradas exclusivamente entre o beneficiário e as acordantes, e são essas que detêm toda a documentação pertinente à autorização dos beneficiários. Os dados para a averbação são transmitidos diretamente pelas acordantes à Dataprev, responsável por toda a operação sistêmica e processamento dos descontos, em obediência ao previsto nos dispositivos legais supramencionados, não cabendo ao INSS a responsabilidade solidária ou subsidiária pelos débitos contratados/autorizados pelos beneficiários, bem como por possíveis práticas delitivas ou abusivas que sejam cometidas pelas acordantes (peça 17, p. 3);

f) caso o titular do benefício não tenha autorizado o desconto, cabe exclusivamente à instituição envolvida a eventual responsabilização administrativa, cível e penal pelos órgãos de controle externo competentes ligados a defesa dos direitos do consumidor. Nenhuma instituição que mantém ACT com o INSS para operacionalizar o crédito consignado está autorizada a realizar averbação de contratos através de ferramentas ou aplicações tecnológicas em desacordo com os requisitos técnicos definidos pela Dataprev e que sejam incapazes de garantir a integridade, a autenticidade, e a titularidade a partir da captura biométrica (peça 17, p. 3);

g) a Instrução Normativa - PRES/INSS 138/2022 (que estabelece critérios e procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para pagamento de crédito consignado contraído nos benefícios pagos pelo INSS), com base no art. 6º da Lei 10.820/2003, assim disciplina (peça 17, p. 3-4):

#### **Instrução Normativa - PRES/INSS 138/2022**

Art. 2º Em qualquer circunstância, a responsabilidade do INSS em relação ao crédito consignado restringe-se à retenção dos valores autorizados pelo beneficiário e repasse à instituição consignatária acordante, não cabendo à Autarquia responsabilidade solidária pelos débitos contratados pelo titular do benefício, conforme o § 2º do art. 6º da Lei n. 10.820, de 2003.

§ 1º O INSS não possui ingerência sobre eventuais contratações não amparadas por esta Instrução Normativa.

§ 2º A contratação de crédito consignado constitui uma operação entre o beneficiário e a instituição consignatária acordante, cabendo unicamente às partes zelar pelo seu cumprimento.

§ 3º Eventuais necessidades de acertos de valores sobre consignações pagas ou contratadas deverão ser objeto de ajuste ou acordo entre o beneficiário e a instituição consignatária acordante.

(...)

Art. 23. Os descontos, e respectivos repasses, são interrompidos por ocorrências relacionadas às alterações:

(...)

§ 3º O INSS não poderá efetuar alterações das informações originalmente contratadas e averbadas na forma do art. 18, cabendo somente a exclusão do contrato de crédito consignado e averbação de um novo contrato com as alterações pretendidas, por comando exclusivo da instituição consignatária acordante.

(...)

Art. 25. O beneficiário que, a qualquer momento, sentir-se prejudicado por operação ou contrato de crédito consignado considerados irregular ou inexistente, ou que identificar descumprimento de normas estabelecidas nesta Instrução Normativa e/ou do contrato por parte da instituição consignatária acordante, poderá registrar sua reclamação no sítio [consumidor.gov.br](http://consumidor.gov.br), com observância às condições indicadas na plataforma.

§ 1º O [consumidor.gov.br](http://consumidor.gov.br) é a plataforma oficial da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para a autocomposição nas controvérsias em relações de consumo conforme disposto no Decreto n.º 10.197, de 2 de janeiro de 2020.

h) citam-se as seguintes normas a respeito do Direito do Consumidor e do Sistema Financeiro Nacional (peça 17, p. 4):

**Lei 8.078, de 11/9/1990 (Código de Defesa do Consumidor)**

Art. 14 - estabelece a responsabilidade objetiva dos fornecedores de serviços pelos danos causados aos consumidores. No caso das instituições financeiras, essa responsabilidade é ainda mais acentuada, uma vez que elas possuem conhecimento técnico e expertise para avaliar a capacidade de pagamento dos consumidores antes de concederem crédito.

Art. 39, VIII - proíbe práticas abusivas por parte dos fornecedores, incluindo a concessão de crédito de forma inadequada ou excessiva.

Art. 42 - estabelece que o consumidor inadimplente não pode ser exposto a ridículo, ou submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça.

**Lei 4.595, de 31/12/1964 (dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias)**

Art. 10, incisos VI e X – estabelece que a competência de normatizar, regulamentar, fiscalizar e monitorar o Sistema Financeiro Nacional e, conseqüentemente, as instituições financeiras por ela autorizadas a funcionar regularmente no Brasil, é privativa do Banco Central do Brasil.

**Decreto 11.348, de 1º/1/2023 (que atualmente estabelece a estrutura regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública)**

Art. 1º, incisos VI e VIII do Anexo I – define que compete ao Ministério da Justiça e Segurança Pública a defesa da ordem econômica nacional e dos direitos do consumidor, bem como a ouvidoria-geral do consumidor.

O Ministério exerce tais competências por meio da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), que atua no planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional das Relações de Consumo, assim como na fiscalização das relações de consumo.

i) como a autocomposição nas controvérsias em relações de consumo compete à Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), integrante do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o INSS firmou ACT com essa Secretaria para atuar de forma preventiva para coibir eventuais práticas abusivas. Desde então, as reclamações passaram a ser tratadas por meio do sítio [consumidor.gov.br](http://consumidor.gov.br) para fins de tratamento e exclusão dos descontos. Esse sítio é a plataforma oficial da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para a autocomposição nas controvérsias em relações de consumo, e as reclamações nele registradas são tratadas pela Senacon (peça 17, p. 4-5);

j) por se tratar de relação de consumo e não ser de competência do INSS o controle e a fiscalização das operações e atividades tanto de instituições financeiras como das entidades representativas de aposentados ou pensionistas, os comandos de averbações são celebrados exclusivamente entre os beneficiários e as acordantes, de forma que os dados para efetivar a contratação são transmitidos diretamente por essas à Dataprev. Atendidos os requisitos da legislação vigente, possuindo margem consignável disponível, ou não havendo desconto de mensalidade ativo no benefício, a efetivação da averbação ocorre de forma automática mediante os parâmetros tecnológicos definidos pela Dataprev, sem qualquer participação do INSS. Inclusive, à luz dos diversos dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro, é vedado ao Poder Público a interferência e intervenção na organização de associações, sindicatos e entidades congêneres, cabendo ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (peça 17, p. 5);

k) quanto às questões envolvendo o mérito do atendimento e dos serviços prestados aos beneficiários pelas entidades de classes, instituições financeiras e seus respectivos correspondentes

bancários, a matéria transcende as competências legais do INSS, cabendo aos órgãos de controle externos competentes o controle e fiscalização o acompanhamento do atendimento, bem como a aplicação de penalidades administrativas, cíveis e/ou criminais, caso cabíveis (peça 17, p. 5);

l) após os ajustes sistêmicos entre a Dataprev e as instituições acordantes, a partir de 12/4/2023, todos os contratos de crédito consignado estão sendo averbados somente por meio da autenticação biométrica. A partir dessa data, estão também sendo disponibilizados aos beneficiários as cópias dos contratos de empréstimos consignados através do aplicativo Meu INSS. O INSS e a Dataprev estão acompanhando a implementação da nova funcionalidade e esperam que tais inovações auxiliem os segurados no controle e defesa de seus direitos nas esferas competentes (peça 17, p. 3);

m) no caso de desconto da mensalidade associativa, o INSS disponibiliza aos beneficiários, diretamente ao lado da rubrica de desconto da mensalidade, o contato do Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC) da entidade acordante, para ser tratado diretamente com ela qualquer assunto de interesse do beneficiário. O INSS ainda disponibiliza o serviço “Excluir mensalidade de associação ou sindicato no benefício”, através do link “<https://www.gov.br/pt.br/servicos/excluir-mensalidade-de-associacao-ou-sindicato-no-beneficio>”, do Meu INSS ou da Central Telefônica 135 (peça 17, p. 5);

n) os beneficiários do INSS também podem solicitar, por meio do aplicativo Meu INSS e da Central Telefônica 135, o serviço de bloqueio ou desbloqueio, separadamente, para fins de empréstimos e para o desconto de mensalidade associativa. O INSS tem recomendado aos usuários que mantenham seus benefícios bloqueados, caso não possuam necessidade de contratar empréstimos ou interesse em autorizar desconto de mensalidade associativa (peça 17, p. 5);

o) sintetizam-se outros controles adotados:

o.1) o aplicativo / site Meu INSS adota o *login* único de acesso da Rede Gov.BR, possuindo a conta três níveis de segurança e acesso (peça 17, p. 5);

o.2) o INSS tem adotado medidas internas para mitigar consignações fraudulentas e assédio por parte das instituições financeiras, havendo acordos em andamento com órgão de defesa do consumidor e revisões constantes das normas relativas à concessão de empréstimo consignado (peça 17, p. 5);

o.3) as evoluções trazidas pela Instrução Normativa – PRES/INSS 138/2022 buscam mitigar a ocorrência de situações indesejadas tanto para o poder público quanto para o beneficiário, sendo possível citar (peça 17, p. 5-6):

a) Bloqueio automático dos benefícios para que só ocorra realização de consignação mediante autorização do beneficiário, tal qual ocorre para servidores públicos e beneficiários de regime próprio vinculados ao poder executivo;

b) Procedimento de bloqueio/desbloqueio através dos níveis de segurança dos selos de autenticação GOV.BR, biometria facial e outras medidas de segurança tecnológica em desenvolvimento para verificação da autenticidade da autorização dos beneficiários;

c) A vedação a instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil que mantenham Convênios e/ou Acordos de Cooperação Técnica com o INSS, diretamente ou por meio de interposta pessoa, física ou jurídica, qualquer atividade de marketing ativo, oferta comercial, proposta, publicidade direcionada a beneficiário específico ou qualquer tipo de atividade tendente a convencer o beneficiário do INSS a celebrar contratos de empréstimo pessoal e cartão de crédito, com pagamento mediante consignação em benefício, antes do decurso de 180 (cento e oitenta) dias contatos a partir da respectiva Data de Despacho de Benefício – DDB.

o.4) a partir de 1º/4/2019, todo benefício previdenciário é concedido inicialmente já bloqueado tanto para averbação de desconto associativo quanto para fins de empréstimos, de forma preventiva. Esse bloqueio permanece por noventa dias, contados a partir da Data de Despacho do Benefício (DDB), até que haja autorização expressa pelo titular ou representante. O bloqueio dos benefícios elegíveis para averbação do crédito consignado também ocorre automaticamente nas seguintes hipóteses: (a) pela alteração do local de pagamento que implique Transferência do Benefício em Manutenção (TBM) para outra agência da Previdência Social (APS), por comando do INSS ou da rede bancária, com possibilidade de desbloqueio após sessenta dias; (b) por solicitação do titular, representante legal ou procurador; (c) quando alterados dados sensíveis via meu INSS, tais como: meio de pagamento, dados bancários e exclusão de representante legal; ou (d) quando comandada reativação do benefício (peça 17, p. 6);



o.5) publicações, no sítio do INSS e no Instagram, de informes alertando a sociedade sobre as normas, medidas de segurança e orientações sobre como evitar infortúnios ou golpes relativos ao crédito consignado (peça 17, p. 6-7); e

p) por fim, conforme consta da apresentação “Reclamações 2021 – 2022 – 2023 consumidor.gov.br” (peça 20), as medidas empreendidas pelo INSS têm colaborado para a redução de registro de reclamações no Portal do Consumidor no que se refere a crédito consignado (peça 17, p. 7).

#### Análise

20. Os argumentos do INSS das **alíneas “a” a “k”** acima, em síntese, têm como ponto comum a alegada ausência de competência da autarquia para atuar com relação a controvérsias afetas à autorização de empréstimos consignados atrelados ao desconto de taxas de associação, por entender o Instituto que, por se tratar de relações tipicamente de consumo de produto financeiro, caberia a atuação de instituições relacionadas ao Mercado Financeiro e ao Direito dos Consumidores na resolução de controvérsias na contratação desses empréstimos.

21. As **alíneas “l” a “p”**, por sua vez, descrevem os controles atualmente adotados pelo INSS e pela Dataprev para inibir a ocorrência de irregularidades relacionadas aos descontos referentes a empréstimos consignados e a taxas associativas.

22. A partir dos esclarecimentos prestados, entende-se não estarem presentes os requisitos necessários para concessão da medida cautelar pleiteada nestes autos, no sentido de proibir o empréstimo consignado atrelado ao desconto de taxas de associação, conforme se expõe a seguir.

23. Em busca na *internet*, verificou-se a divulgação de oferta de condições de empréstimo consignado mencionadas como mais vantajosas a associados de determinadas entidades. Observa-se, a título de exemplo, na página da Associação Nacional dos Frentistas - Afresc ([http://asfresc.com.br/det-convenio.php?id\\_c=4](http://asfresc.com.br/det-convenio.php?id_c=4), acesso em 22/11/2023), a divulgação de parceria entre a citada associação e determinada instituição financeira para a oferta de condições diferenciadas de empréstimo para os associados. Ainda que o exemplo não trate, especificamente, de associação de aposentados, entende-se que o exemplo é ilustrativo para a suposta irregularidade ora examinada.

24. Infere-se que os associados que contratam o empréstimo anunciado, muito provavelmente, o façam por considerarem as condições desse empréstimo mais vantajosas em comparação com outras opções disponíveis no mercado que porventura tenham pesquisado. Assim, não é possível afirmar que, nessa situação, o contratante do empréstimo consignado é induzido a se associar por meio da prática de “vício de consentimento”, sendo mais provável que ele simplesmente opte por essa modalidade de empréstimo consignado (associada ao desconto de taxa de associação) por considerá-la mais vantajosa. É aceitável, inclusive, que pessoas não associadas decidam se associar para ter acesso a essas condições diferenciadas de empréstimo consignado, ainda que tenham que arcar com o pagamento da taxa de associação.

25. Além disso, é preciso ponderar que alguns titulares de benefício podem ter interesse legítimo nos serviços e em outras vantagens oferecidas da entidade associativa (a exemplo de serviços advocatícios, acesso a descontos ofertados por estabelecimentos comerciais, de ensino, prestadores de serviços etc.), motivo pelo qual eles espontaneamente autorizam o desconto de taxa de associação no momento da contratação do empréstimo consignado. Ou seja, nessa situação, tampouco há que se falar na prática de “vício de consentimento”.

26. Assim, não é possível concluir que todos os empréstimos consignados concedidos de forma atrelada ao desconto de taxas de associação sejam prejudiciais aos contratantes de empréstimos consignados, incluindo os aposentados do INSS.

27. Ademais, cabe sopesar que os controles atualmente implementados pelo INSS e pela Dataprev (alíneas “l” a “p”), em análise preliminar, parecem compatíveis com as competências legais da autarquia no que tange a empréstimo consignado e ao desconto de taxas de associação (alíneas “a” a “k”). Cabe observar, contudo, que exame mais detalhado quanto à adequação desses controles será objeto da inspeção do TC 037.762/2023-0.

28. Pelos motivos expostos nos parágrafos anteriores, entende-se não estar caracterizado o pressuposto da **plausibilidade jurídica** para concessão de medida cautelar para proibir o empréstimo consignado atrelado ao desconto de taxas de associação.

29. Adicionalmente, cabe considerar que não há qualquer indício nos autos de que o número de casos supostamente irregulares seja significativo o suficiente para justificar a necessidade de adoção de medida cautelar para proibição imediata do empréstimo consignado atrelado ao desconto de taxas de associação.

30. Por fim, é preciso vislumbrar que, caso a medida cautelar pleiteada seja deferida, a suspensão do repasse de recursos às entidades associativas poderá impedir o acesso dos associados a benefícios ofertados pelas associações (a exemplo dos citados no parágrafo 25 desta instrução), assim como poderá modificar as condições atualmente contratadas de empréstimo consignado, podendo acarretar, por exemplo, o aumento nas taxas de juros em empréstimos consignados atualmente vigentes. Considera-se, assim, caracterizado o pressuposto do **perigo da demora reverso**.

31. Em face do exposto, propõe-se **indeferir o pedido de medida cautelar** formulado pelo solicitante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção.

### PROCESSOS CONEXOS

| NÚMERO DO TC   | DESCRIÇÃO SUMÁRIA  | ESTADO ATUAL | SITUAÇÃO ATUAL          |
|----------------|--|--------------|-------------------------|
| 037.762/2023-0 | Inspeção na consignação de empréstimos e mensalidades associativas em benefícios do INSS | Aberto       | Aguardando providências |

### CONCLUSÃO

32. O Ministro Relator decidiu conhecer integralmente da presente SCN, por estarem previstos os requisitos de admissibilidade (item 14).

33. Em face do exame da manifestação do INSS em resposta à oitiva, propõe-se indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo solicitante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção (item 31).

34. Por fim, tendo em vista que, segundo o art. 15, II, e § 1º da Resolução-TCU 215/2008, o prazo para atendimento integral a presente SCN expira em meados de fevereiro/2024, solicita-se, com fundamento no § 2º do mesmo artigo, que o prazo para atendimento a esta SCN seja prorrogado por noventa dias.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Pelo exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo:

a) 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;

b) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo solicitante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

c) com fundamento no art. 15, § 2º, da Resolução-TCU 215/2008, solicitar que o prazo para atendimento a esta SCN seja prorrogado por noventa dias;

d) comunicar à Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que a inspeção autorizada nestes autos está sendo realizada no âmbito do TC 037.762/2023, encontrando-se atualmente a referida fiscalização em fase de execução; e

e) informar à Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).



É o relatório.

## ACÓRDÃO Nº 241/2024 – TCU – Plenário

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

## 9. Acórdão:

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

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

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

9.2. com fundamento no art. 15, § 2º, da Resolução-TCU 215/2008, prorrogar o prazo para atendimento a esta SCN por noventa dias;

9.3. comunicar à Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que a inspeção autorizada nestes autos está sendo realizada no âmbito do TC 037.762/2023, encontrando-se atualmente a referida fiscalização em fase de execução; e

9.4. informar à Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social desta deliberação, destacando que o relatório e o voto que a fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

9.5. orientar a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho que reanalise os requisitos para a concessão da medida cautelar solicitada utilizando os elementos colacionados durante a inspeção objeto do TC 037.762/2023.

10. Ata nº 5/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/2/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0241-05/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

**BRUNO DANTAS**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**AROLDO CEDRAZ**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral





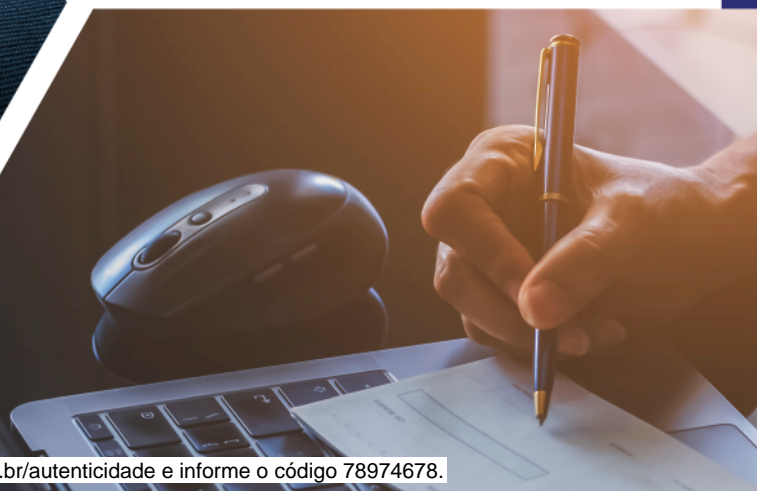
**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo  
Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas  
Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho

## **Relatório de Inspeção**

# **Conformidade das averbações dos empréstimos consignados e das mensalidades associativas**

Brasília (DF), Abril/2024





## RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

### CONFORMIDADE DAS AVERBAÇÕES DOS EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS E DAS MENSALIDADES ASSOCIATIVAS EM BENEFÍCIOS DO INSS

TC 037.762/2023-0

Fiscalização 214/2023

**Relator:** Ministro Aroldo Cedraz

#### DA FISCALIZAÇÃO

**Modalidade:** Relatório de Inspeção

**Ato originário:** Despacho de 16/10/2023 do Sr. Ministro Aroldo Cedraz (TC 032.069/2023-5)

**Objetivo:** i) verificar se os descontos consignados na folha de pagamento relativos a empréstimo e mensalidade associativa foram devidamente autorizados pelos titulares dos benefícios; e ii) verificar se empréstimos condicionados a mensalidades associativas foram consignados na folha de pagamento e, em caso positivo, analisar a regularidade dessa situação.

**Ato de designação:** Portaria de Fiscalização - AudBenefícios nº 632, de 8 de novembro de 2023 (fases planejamento, execução e relatório), alterada pelas Portarias de Fiscalização - AudBenefícios nºs 66, de 26 de fevereiro de 2024 e 146, de 28 de março de 2024.

**Período de realização da fiscalização:** planejamento de 3/11/2023 a 30/11/2023; execução de 1/12/2023 a 8/3/2024 e relatório de 11/3/2024 a 29/3/2024

#### Composição da equipe:

| Nome dos auditores                     | Matrícula | Lotação       |
|--|-----------|---------------|
| Luisa Helena Santos Franco             | 3168-2    | AudBenefícios |
| Pietro de Oliveira Costa (Coordenador) | 8264-3    | AudBenefícios |
| Sibele Farias Marchesini               | 8109-4    | AudBenefícios |

#### Supervisor:

| Nome do auditor                     | Matrícula | Lotação       |
|-------------------------------------|-----------|---------------|
| Fabiano Nijelschi Guercio Fernandes | 8124-8    | AudBenefícios |

#### UNIDADE AUDITADA:

**Unidade auditada:** Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS) e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev)

**Vinculação ministerial:** Ministério da Previdência Social

**Vinculação no TCU:** AudBenefícios/SecexContas

#### Responsáveis:

Alessandro Antonio Stefanutto, Presidente do INSS, desde 5/7/2023

Glauco André Fonseca Wamburg, Presidente interino do INSS, de 2/2/2023 a 4/7/2023;

Rodrigo Ortiz D'Avila Assumpção, Presidente da Dataprev, desde 3/4/2023

#### PROCESSOS CONEXOS:

011.339/2022-5 032.069/2023-5

## Grandes números

**R\$ 89,5 bilhões**

Montante de descontos de empréstimos consignado realizados nos benefícios do INSS durante o ano de 2023

**R\$ 1,55 bilhão**

Montante de descontos de mensalidades associativas realizados nos benefícios do INSS durante o ano de 2023

**76 instituições**

Instituições Financeiras em operação com Acordo de Cooperação Técnica vigente com o INSS em novembro de 2023

**28 entidades**

Entidades Associativas com Acordo de Cooperação Técnica vigente com o INSS em novembro de 2023

**R\$ 33,8 milhões**

Algumas das multas aplicadas pela Secretaria Nacional do Consumidor por descontos indevidos de empréstimos consignados

**32,9 milhões**

Número de benefícios com consignações de empréstimos por bancos em dezembro de 2023 (p.ex.: se um benefício tem empréstimos consignados em duas instituições financeiras diferentes, então esse benefício aparece duas vezes nesta contagem)

**5,56 milhões**

Parcelas de descontos de benefícios do INSS para entidades associativas e sindicais em dezembro de 2023

...



## RESUMO DA INSPEÇÃO

**Relator:** Ministro Aroldo Cedraz

**TC:** 037.762/2023-0

**Unidades jurisdicionadas:** Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev)

### O QUE O TCU FISCALIZOU?

O TCU realizou inspeção no INSS e na Dataprev relacionada à consignação de empréstimos e mensalidades associativas em benefícios pagos pelo INSS.

A fiscalização decorre de solicitação do Congresso Nacional, especificamente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

A inspeção verificou se os descontos consignados na folha de pagamento relativos a empréstimo e mensalidade associativa foram devidamente autorizados pelos titulares dos benefícios; e se empréstimos condicionados a essas mensalidades foram consignados na folha de pagamento, bem como a regularidade dessa situação.

As análises realizadas nesta inspeção abrangeram o ano de 2023 e foram realizadas em consonância com as normas de auditoria do TCU.

### VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

O volume de recursos fiscalizados foi de **R\$ 91,05 bilhões**, correspondente aos valores de crédito consignado e de mensalidade associativa descontados dos beneficiários do INSS durante o ano de 2023.

### O QUE O TCU ENCONTROU?

A inspeção identificou que os controles mantidos pelo INSS quanto aos descontos de crédito consignado e de mensalidade associativa são insuficientes, principalmente em relação à segunda modalidade.

Verificou-se que o INSS passou a exigir das instituições financeiras, a partir de abril de 2023, os contratos de crédito consignado para que os descontos sejam averbados. Contudo, a mesma exigência ainda não ocorre com as entidades associativas.

Isso tem resultado em descontos indevidos nos benefícios dos segurados do INSS, principalmente em relação às mensalidades associativas. E por tratar-se de população predominantemente vulnerável pela idade, é possível que muitos dos beneficiários não tenham conhecimento de que valores indevidos estejam sendo descontados de seus benefícios.

### QUAL A PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO?

Foram propostas determinações e recomendações ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) com o propósito de aprimorar os controles sobre os descontos de crédito consignado e de mensalidade associativa.

Com a implementação dessas medidas, espera-se que haja redução substancial da quantidade e do montante de descontos indevidos de crédito consignado e de mensalidades associativas nos benefícios pagos pelo INSS.

### QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?

Monitoramento dos encaminhamentos propostos e envio de resposta ao Congresso Nacional sobre a solicitação realizada.



## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO .....  | 6  |
| 1.1. Problema identificado.....  | 6  |
| 1.2. Deliberação que originou a fiscalização .....   | 6  |
| 1.3. Objetivo e escopo da inspeção.....  | 6  |
| 1.4. Questões da inspeção.....   | 6  |
| 1.5. Metodologia .....   | 6  |
| 1.6. Organização do relatório.....   | 7  |
| 2. VISÃO GERAL .....   | 7  |
| 2.1. Marco regulatório .....   | 7  |
| 2.2. Partes interessadas .....   | 8  |
| 2.3. Histórico do objeto .....   | 8  |
| 3. RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DA INSPEÇÃO .....   | 10 |
| 3.1. Resposta à questão 1 .....  | 10 |
| 3.1.1. Achado – Descontos de mensalidade associativa não autorizados .....   | 10 |
| 3.2. Resposta à questão 2 .....  | 23 |
| 3.3. Resposta à questão 3 .....  | 29 |
| 3.4. Resposta à questão 4 .....  | 30 |
| 4. REEXAME DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA NO TC 032.069/2023-5, EM FACE DOS ELEMENTOS OBTIDOS NA INSPEÇÃO (ITEM 9.5 DO ACÓRDÃO 241/2024-TCU-PLENÁRIO)..... | 33 |
| 5. CONCLUSÃO .....   | 36 |
| 6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO .....  | 38 |
| APÊNDICE I – Métodos empregados .....  | 39 |
| APÊNDICE II – Processos conexos .....  | 41 |
| APÊNDICE III – Análise dos comentários dos gestores .....  | 42 |
| LISTA DE FIGURAS .....   | 45 |
| LISTA DE QUADROS.....  | 45 |
| LISTA DE TABELAS .....   | 45 |
| LISTA DE SIGLAS .....  | 46 |
| REFERÊNCIAS.....   | 48 |



## 1. INTRODUÇÃO

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

### 1.1. Problema identificado

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

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

### 1.2. Deliberação que originou a fiscalização

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

### 1.3. Objetivo e escopo da inspeção

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

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

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

### 1.4. Questões da inspeção

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

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

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

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

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

### 1.5. Metodologia

9. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria 280/2010, alterada pela Portaria TCU 185/2020), que estão alinhadas

às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

10. O detalhamento da metodologia e das limitações encontra-se no Apêndice I deste relatório.

## 1.6. Organização do relatório

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

## 2. VISÃO GERAL

### 2.1. Marco regulatório

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

Quadro 1 - Normas que disciplinam empréstimos consignados e mensalidades associativas

| Norma                                       | Matéria   |
|---|---|
| Lei 8.078/1990                              | Código de Defesa do Consumidor<br>- Vedação de condicionamento do fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço (art. 39, I)  |
| Lei 8.213/1991                              | Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências<br>- Permissão para desconto em folha (art. 115)  |
| Lei 10.820/2003                             | Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências.<br>- Autorização pelo beneficiário ao INSS para desconto em folha (art. 6º);<br>- Autorização para o INSS dispor sobre aspectos operacionais (art. 6º § 1º)<br>- Responsabilidade do INSS (art. 6º § 2º)  |
| Decreto 3.048/1999                          | Regulamenta a Previdência Social.<br>- Desconto de entidades associativas e consignados (art. 154)  |
| Instrução Normativa INSS / PRES nº 128/2022 | Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário<br>- Autorização de desconto referentes às mensalidades associativas (art. 655)  |
| Instrução Normativa INSS / PRES nº 138/2022 | Estabelece critérios e procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para pagamento de crédito consignado contraído nos benefícios pagos pelo INSS.<br>- Celebração de Acordo de Cooperação Técnica (art. 1º)<br>- Averbação da contratação de crédito consignados (art. 5º. II e III)<br>- Autorização de bloqueio e desbloqueio pelo titular (art. 8º, § 7º)<br>- Averbação do desconto (art. 17);<br>- Tratamento de informações do crédito consignado pela Dataprev (art. 18);<br>- Reclamações (art. 25, §§1º e 2º, e art. 26)<br>- Competências do INSS em relação aos consignados (art. 27)<br>- Competências da Dataprev (art. 31);<br>- Competências das instituições financeiras consignatárias (arts. 34 e 35);<br>- Penalidades (art. 36) |
| Instrução Normativa INSS / PRES nº 162/2024 | Estabelece critérios e procedimentos para celebração, operacionalização e acompanhamento dos acordos de cooperação técnica relativos aos descontos de mensalidades associativas   |

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

## 2.2. Partes interessadas

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

Quadro 2 – Partes interessadas na gestão dos benefícios por incapacidade

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

Fonte: elaboração própria

## 2.3. Histórico do objeto

14. A modalidade de empréstimo denominada crédito consignado surgiu em 1950 com a Lei 1.046, que dispôs sobre as consignações em folha de pagamento. Entretanto, foi em 1999, com o Decreto 3.048, que foi prevista a possibilidade de o INSS descontar da renda mensal do benefício pagamento de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil ou por entidades fechadas ou abertas de previdência complementar, públicas e privadas, quando expressamente autorizado pelo beneficiário.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 1- Empréstimos consignados e descontos para associações e sindicatos

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

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

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

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

### 3. RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DA INSPEÇÃO

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

#### 3.1. Resposta à questão 1

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

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

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

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

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

##### 3.1.1. Achado – Descontos de mensalidade associativa não autorizados

31. Devido: (i) à ausência de verificação da filiação do beneficiário e de sua autorização previamente à averbação dos descontos; (ii) à fragilidade na ferramenta de bloqueio e desbloqueio para a averbação de descontos; e (iii) à falta de avaliação periódica das reclamações referentes a descontos indevidos, constatou-se a ocorrência de descontos de mensalidade associativa não



autorizados pelos beneficiários, o que ocasiona dissabores para os segurados na tentativa de obter o ressarcimento dos valores descontados indevidamente, prejuízo e redução do poder de compra dos beneficiários que não percebem os descontos indevidos, e o favorecimento ao enriquecimento ilícito de entidades associativas inidôneas.

#### *Situação encontrada*

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

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

34. Apesar da citada previsão normativa, o entendimento do INSS é de que a documentação autorizando a filiação e o desconto mensal, bem como cópia da documentação pessoal do beneficiário, deve ficar acautelada nas associações e sindicatos, e disponibilizada ao INSS, para efeito de controle, quando devidamente solicitada (peça 46, p. 1, item 6, e reunião realizada em 27/11/2023).

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

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

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

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

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

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

41. Diante disso, a equipe solicitou ao INSS os termos de filiação e de autorização de desconto de mensalidade associativa referentes a 28 benefícios em que há desconto de mensalidade associativa (peça 37). Em resposta (examinada na planilha “Análise de Termos e Contratos de Consignados solicitados INSS”), a autarquia apresentou documentação referente a 25 casos, sendo



que em relação aos três casos restantes, a entidade UNASPUB solicitou ao INSS mais prazo para envio da documentação, mas até o fechamento deste relatório, não enviara e em outros dois casos não houve resposta. Diante da análise realizada, observou-se que faltou o termo de filiação em nove casos, cinco não possuem termo de autorização de desconto, nove não tem cópia de documento pessoal (em dois desses, não havia essa exigência à época da filiação). Como resultado da análise, conclui-se que dez dos 28 casos solicitados não atendem às exigências de documentação prevista no art. 655 da IN PRES/INSS 128/2002, o que corresponde a 35,7% dos casos, conforme tabela abaixo:

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

| Número Benefício com máscara | Enviou Documentação | Termo de Filiação | Termo de Autorização de Desconto | Tem cópia de documento pessoal ou outro documento comprobatório          | Entidade       | Atende ao art. 655 da IN PRES/INSS 128/2002? |
|------------------------------|---------------------|-------------------|----------------------------------|--|----------------|--|
| *****58046                   | Sim                 | Sim               | Sim                              | Sim  | ABCB           | Sim  |
| *****68055                   | Sim                 | Sim               | Sim                              | Não. Sindicato informou que não era exigido à época da filiação em 2003. | Sindnapi       | Sim  |
| *****45930                   | Sim                 | Sim               | Sim                              | Sim  | ABCB           | Sim  |
| *****35605                   | Sim                 | Não               | Sim                              | Sim  | Conafer        | Não  |
| *****33466                   | Sim                 | Sim               | Sim                              | Sim  | Master Previ   | Sim  |
| *****89621                   | Sim                 | Sim               | Sim                              | Não. Sindicato informou que não era exigido à época.                     | Sindnapi       | Sim  |
| *****63946                   | Sim                 | Não               | Sim                              | Não  | SINTRA-API/CUT | Não  |
| *****55060                   | Sim                 | Sim               | Sim                              | Sim  | ABAMSP         | Sim  |
| *****73521                   | Sim                 | Sim               | Sim                              | Sim  | Universo       | Sim  |
| *****24071                   | Sim                 | Sim               | Sim                              | Sim  | Universo       | Sim  |
|                              | Sim                 | Sim               | Sim                              | Sim  | AAPEN          |  |
| *****92280                   | Sim                 | Sim               | Sim                              | Sim  | Acolher        | Sim  |
| *****87423                   | Não                 | Não               | Não                              | Não  | UNASPUB        | Não  |
| *****96360                   | Sim                 | Sim               | Sim                              | Sim  | COBAP          | Sim  |
| *****73061                   | Sim                 | Sim               | Sim                              | Sim  | ABCB           | Sim  |
| *****29898                   | Sim                 | Não               | Sim                              | Sim  | Conafer        | Não  |
| *****59691                   | Não                 | Não               | Não                              | Não  |                | Não  |
| *****83647                   | Sim                 | Sim               | Sim                              | Sim  | SINAB          | Sim  |
| *****36206                   | Sim                 | Não               | Sim                              | Sim  | Conafer        | Não  |
| *****41901                   | Sim                 | Não               | Não                              | Não  | CBPA           | Não  |
| *****86406                   | Sim                 | Sim               | Sim                              | Sim  | AMBEC          | Sim  |
| *****33588                   | Sim                 | Não               | Não                              | Não  | AMBEC          | Não  |
| *****41062                   | Sim                 | Sim               | Sim                              | Sim  | AP Brasil      | Sim  |
| *****05662                   | Sim                 | Não               | Sim                              | Não  | COBAP          | Não  |

|            |     |     |     |     |          |     |
|------------|-----|-----|-----|-----|----------|-----|
| *****71852 | Sim | Sim | Sim | Sim | AMBEC    | Sim |
| *****28500 | Sim | Sim | Sim | Sim | Unverso  | Sim |
| *****16757 | Sim | Sim | Sim | Sim | Universo | Sim |
| *****70652 | Não | Não | Não | Não |          | Não |
| *****92864 | Sim | Sim | Sim | Sim | CAAP     | Sim |

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em informações enviadas pelo INSS (peças 37, 86 e 99).

42. Já a Ouvidoria do INSS informou que, no início de cada mês, realiza extrações de todas as manifestações pendentes no Fala.BR, e que encaminha essas demandas às unidades do INSS para tratamento e acompanhamento. E que, nos anos de 2021, 2022 e 2023, recebeu o total de 762 manifestações referentes a descontos de mensalidade associativa, sendo 93 manifestações em 2021, 88 manifestações em 2022, e 581 manifestações em 2023 (peça 65, p. 1-2).

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

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

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

| Entidade  | Quantidade de Reclamações | % de Reclamações relacionadas às cobranças indevidas | Nota (0-10) ou Reputação     |
|---|---------------------------|--|------------------------------|
| AMBEC - Associação de Aposentados Mutualista para Benefícios Coletivos  | 7.568                     | 81,7%  | 7,1                          |
| CONAFER - Confederação Nacional dos Agricultores Familiares Rurais e Empreendedores familiares Rurais do Brasil | 3.726                     | 67,9%  | 6,4                          |
| UNIVERSO - Associação dos Aposentados Pensionistas dos Regimes Geral e Próprio de Previdência Social            | 2.736                     | 86,62%   | 5,8                          |
| UNASPUB - União Nacional de Auxílio aos Servidores Públicos   | 2.108                     | 87,77%   | 8,2                          |
| ACOLHER - Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas                           | 1.971                     | 87,30%   | 5                            |
| CAAP - Caixa de Assistência aos Aposentados e Pensionistas  | 1.912                     | 85,03%   | 7,8                          |
| CEBAP - Centro de Estudos dos Benefícios dos Aposentados e Pensionistas   | 1.629                     | 58,95%   | 6,5                          |
| UNIBAP - União Brasileira de Aposentados da Previdência   | 1.429                     | 64,61%   | 7,5                          |
| ABENPREV - Associação de Benefícios e Previdência   | 1.373                     | 95,88%   | 6,9                          |
| CBPA - Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura   | 1.120                     | N/D  | 8,1                          |
| ABSP - Associação Brasileira dos Servidores Públicos  | 626                       | 83,18%   | Não recomendada - Sem índice |
| COBAP - Confederação Brasileira dos Aposentados,  | 451                       | 83,40%   | Não recomendada              |

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

Fonte: elaborado pela equipe, conforme pesquisa no site [www.reclameaqui.com.br](http://www.reclameaqui.com.br) nos períodos de fevereiro e março de 2024

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

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

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

| ENTIDADES | 12/2021   | 12/2022   | 12/2023   |
|-----------|-----------|-----------|-----------|
| CONTAG    | 1.455.403 | 1.432.415 | 1.380.660 |
| CONAFER   | 231.242   | 443.754   | 641.454   |
| AMBEC     | 3         | 40.557    | 601.624   |

|                         |                  |                  |                  |
|-------------------------|------------------|------------------|------------------|
| ABSP                    | -                | -                | 382.381          |
| SINDNAP/FS              | 237.699          | 325.603          | 366.207          |
| CBPA                    | -                | -                | 341.439          |
| AAPPS – UNIVERSO        | -                | 97.434           | 296.580          |
| ACOLHER                 | -                | -                | 255.717          |
| COBAP                   | 162.950          | 177.645          | 244.702          |
| AMAR BRASIL – ABCB      | -                | 53.258           | 212.625          |
| UNASPUB                 | -                | 44.436           | 148.296          |
| UNIBAP                  | 53.542           | 82.357           | 99.871           |
| AP BRASIL               | -                | 44.121           | 80.393           |
| AAPB                    | 989              | 77.452           | 70.427           |
| ABENPREV                | -                | -                | 67.012           |
| CAAP                    | -                | 65.343           | 59.905           |
| SINAB                   | -                | 8.110            | 57.241           |
| CINAAP                  | -                | 8.046            | 57.196           |
| SINDIAPI/UGT            | 8.937            | 48.050           | 54.763           |
| CEBAP                   | -                | -                | 49.020           |
| CONTRAF-BRASIL (FETRAF) | 40.222           | 38.767           | 38.425           |
| RIAAM                   | 27.493           | 25.136           | 23.746           |
| ABABASP BRASIL          | -                | -                | 15.969           |
| ABRAPPS                 | -                | 3.650            | 5.764            |
| SINTAPI/CUT             | 3.980            | 3.797            | 3.630            |
| SINTRAAPI/CUT           | -                | 1.453            | 3.500            |
| FITF/CNTT/CUT           | -                | 92               | 168              |
|                         |                  |                  |                  |
| <b>TOTAL</b>            | <b>2.222.460</b> | <b>3.021.476</b> | <b>5.558.715</b> |

Fonte: INSS

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

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

Tabela 4 - Valores repassados para associações e sindicatos

| Sigla      | 2021        | 2022        | 2023        | TOTAL (R\$ 1,00) |
|------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| CONTAG     | 381.901.026 | 413.596.458 | 435.220.945 | 1.230.718.429    |
| CONAFER    | 54.076.632  | 93.551.558  | 202.317.093 | 349.945.284      |
| SINDNAP/FS | 41.022.182  | 88.631.738  | 149.240.232 | 278.894.153      |
| COBAP      | 37.706.330  | 41.966.583  | 64.492.491  | 144.165.405      |
| AMBEC      | 0           | 14.777.264  | 90.365.201  | 105.142.465      |
| UNIBAP     | 3.189.828   | 38.452.410  | 55.370.085  | 97.012.323       |

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

Fonte: INSS

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

50. Face a esses crescimentos de associados e valores repassados, a equipe questionou o INSS se existia algum tratamento ou monitoramento a respeito dessas entidades que tiveram aumento expressivo nos quantitativos de associados nos últimos anos. Por sua vez, o INSS informou que acompanha sim esses aumentos, embora não exista impedimento legal para tais crescimentos; e que suspendera parcialmente (apenas relativo ao aumento expressivo de um mês para o outro) o repasse à entidade Ambec (suspensão em 28/12/2023). Segundo o INSS, a autarquia solicitou documentação comprobatória, por amostragem, das autorizações dos segurados relativos às associações do mês em questão. Após o cumprimento dessa exigência e análise da regularidade por parte do INSS, o repasse fora liberado em 1º/2/2024; e que situação semelhante também ocorrera com a entidade ABCB (suspensão total em 3/4/2023 e liberação em 17/5/2023, após exibição de documentação e cumprimento das exigências feitas pelo INSS) (peça 84).

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

*Critérios*

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

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

#### *Causas*

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

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

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

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

55. Instado a se manifestar sobre quais são os mecanismos de controle que garantem a idoneidade do consentimento dos aposentados aos repasses efetuados, o INSS informou, com base no art. 6º, § 2º, da Lei 10.820/2003, e no art. 154, § 10º, do Decreto 3.048/1999, não lhe caber a responsabilidade solidária ou subsidiária por possíveis práticas delitivas ou abusivas que sejam cometidas pelas acordantes, cabendo exclusivamente à instituição envolvida a eventual responsabilização administrativa, cível e penal (peça 83, p. 2-3).

56. No entanto, conforme bem ressaltado pela Defensoria Pública da União (DPU), o Tema 183 da Turma Nacional de Uniformização (TNU) do Conselho da Justiça Federal (CJF) estabelece que, nos casos de empréstimos consignados não autorizados, o INSS pode ser responsabilizado por danos patrimoniais ou extrapatrimoniais, se demonstrada negligência, por omissão injustificada no desempenho do dever de fiscalização (peça 58, p. 3).

#### **Tema 183 da TNU:**

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

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

57. Embora o tema acima se refira expressamente a empréstimos consignados, cabe observar que, apesar de os valores dos descontos de mensalidades associativas serem usualmente substancialmente inferiores aos valores de empréstimos consignados, também é esperado que haja controles suficientes para garantir a idoneidade do consentimento dos descontos de mensalidades associativas. Tais controles se mostram ainda mais importantes quando considerado que o público-



alvo é composto majoritariamente por beneficiários de menor renda familiar. Logo, qualquer desconto indevido no benefício do segurado, ainda que de valor reduzido, apresenta potencial lesividade ao segurado. Por tais razões, é razoável tratar ambas as modalidades de descontos, empréstimo consignado e mensalidade associativa, com similar nível de controle.

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

Art. 115 Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

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

(Realces apostos na transcrição)

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

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

(...)

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

(Realces apostos na transcrição)

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

§ 1º Os documentos de que tratam as alíneas:

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

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

(Realces apostos na transcrição)

63. A despeito da previsão expressa de que os descontos serão autorizados desde que seja apresentada documentação, o INSS informou à equipe de inspeção que os termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa não são rotineiramente apresentados pelas entidades associativas, mas mantidos sob a custódia dessas entidades, sendo apresentados à autarquia apenas quando eventualmente demandadas (peça 46, p. 1, item 6, e reunião realizada em 27/11/2023).

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

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

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

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

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

69. Em reunião realizada em 27/11/2023, o INSS informou que, no tocante a entidades associativas, a autarquia ainda não exige os termos de filiação e de autorização de desconto com o uso de reconhecimento biométrico. Essa fragilidade possibilita a ocorrência de descontos indevidos e solicitados com má-fé, além de dificultar a defesa do segurado e a restituição de valores já descontados indevidamente.

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

71. Evidencia-se, assim, a diferença nos controles adotados quanto ao empréstimo consignado e ao desconto de mensalidade associativa, de modo que os procedimentos de segurança referentes aos descontos de mensalidade associativa podem ser aperfeiçoados. Ainda que, mediante

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

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

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

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

**Decreto 3.048/1999**

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

(...)

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

(...)

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

(Realces apostos na transcrição)

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

75. O INSS informou que todo benefício previdenciário é concedido já bloqueado para fins de desconto de mensalidade associativa desde 21/9/2021 (peça 85)

76. A autarquia apresentou o seguinte detalhamento sobre o bloqueio dos benefícios (peça 83, p. 6):

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

O bloqueio dos benefícios elegíveis para averbação do crédito consignado também ocorre automaticamente nas seguintes hipóteses, nos termos do art. 8º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 138, de 10 de novembro de 2022: a) pela alteração do local de pagamento que implique Transferência do Benefício em Manutenção – TBM para outra agência da Previdência Social – APS, por comando do INSS ou da rede bancária, com possibilidade de desbloqueio após 60 (sessenta) dias; b) por solicitação do titular, representante legal ou procurador; c) quando alterado dados sensíveis via meu INSS como: meio de pagamento, dados bancários e exclusão de representante legal; ou d) quando comandada reativação do benefício.

77. Com relação a bloqueio e desbloqueio, o INSS ainda informou que (peça 83, p. 5):

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

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

79. Esses controles, de fato, inibem a ocorrência de descontos indevidos. Contudo, é relevante ressaltar que os benefícios anteriores a 21/9/2021 se encontram, como regra, desbloqueados para descontos, cabendo ao segurado a iniciativa para proceder ao bloqueio (peça 61, p. 2-3, e peça 85. Embora o INSS tenha informado que tem adotado para esses casos medidas alternativas, como a ampla divulgação nos canais de comunicação oficiais e redes sociais sobre a possibilidade de bloqueio dos benefícios (peça 61, p. 3), entende-se que tais medidas são insuficientes para prevenir descontos indevidos.

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

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

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

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

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

85. Por fim, cabe observar que, além das mensalidades associativas, a fragilidade de controle de que trata este tópico também foi verificada com relação aos empréstimos consignados, tendo em

vista que os benefícios concedidos até 1º/4/2019 se encontram desbloqueados para desconto dessa modalidade, cabendo ao beneficiário a iniciativa para o bloqueio. Além disso, o primeiro desbloqueio por parte do beneficiário permite que outros descontos de empréstimos consignados sejam averbados sem nova autorização no aplicativo Meu INSS. Desse modo, a necessidade de aperfeiçoamento da ferramenta de bloqueio e desbloqueio para averbação de descontos também se aplica aos empréstimos consignados.

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

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

Art. 154

(...)

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

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

88. Questionado se realizou a citada avaliação periódica nos anos de 2022 e 2023, o INSS informou, por meio de sua Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios (CGPAG) não ter realizado acompanhamentos no ano de 2022, em função da extinção da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios (DANB) e da transferência de suas atribuições à Divisão de Consignação de Benefícios (DCBEN), a qual não possui quantidade suficiente de servidores para realização dessas avaliações. Acrescentou que, no ano de 2023, não foram aplicadas penalidades em decorrência de irregularidades, mas que foram autuados sete processos de acompanhamento de possíveis irregularidades em relação a determinadas entidades (peça 61, p. 4).

89. Cabe observar, ainda, que as penalidades possíveis de serem aplicadas pelo INSS em decorrência de irregularidades praticadas pelas entidades associativas, à época da execução desta inspeção, estavam definidas somente no ACT (peça 61, p. 4, e peça 62, p. 8-9), o que fragilizava a efetiva aplicação dessas penalidades. No entanto, com a recente publicação da IN PRES/INSS 162/2024 em 15/3/2024, tais penalidades passaram a ser previstas no artigo 35 desse normativo.

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

*Efeitos*

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

92. Os descontos indevidos também podem gerar responsabilidade subsidiária do INSS por danos patrimoniais ou extrapatrimoniais causados aos beneficiários, conforme entendimento firmado



no Tema 183 da TNU, além de favorecer o enriquecimento ilícito por parte de entidades associativas inidôneas.

#### *Proposta de encaminhamento para a SCN*

93. Com base no exposto acima, em conjunto com o exame dos requisitos para concessão de medida cautelar (seção 4 deste relatório) e os comentários dos gestores após o relatório preliminar (Apêndice III), propõe-se o seguinte encaminhamento para a SCN:

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

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

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

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

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

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

#### *Benefícios de controle*

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

### **3.2. Resposta à questão 2**

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

96. Para avaliar a ocorrência de venda casada na contratação simultânea de crédito consignado e filiação associativa com cobrança de mensalidade, far-se-ia necessário obter



documentos que comprovassem tal venda casada ou, ainda, obter registros de que o segurado no INSS, no momento da contratação do crédito consignado, foi compelido a filiar-se a entidade associativa.

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

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

#### *Análise de jurisprudência sobre venda casada*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Informações da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon)*

107. Outro ponto verificado pela equipe de inspeção foi o posicionamento da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) a respeito da possibilidade de descontos indevidos de empréstimos consignados e descontos associativos relacionados à ocorrência de “venda casada” de mensalidade associativa na contratação de crédito consignado, especialmente no caso do INSS, conforme Ofício 000.046/2023-TCU/AudBenefícios (Peça 16). A Senacon apresentou as respostas constantes nas peças 30 a 34, que se mostram sumarizadas abaixo.

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

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

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

111. Adicionalmente, a Senacon informa que, conforme o Acordo de Cooperação Técnica nº 5/2019:

cabe ao INSS monitorar e analisar periodicamente os registros realizados no consumidor.gov.br, bem como realizar a gestão dos dados e informações obtidas por meio da plataforma, para que sejam empregados como subsídios de ações voltadas para a garantia de efetividade do sistema, a melhoria da regulação e a divulgação de informações sobre o setor.

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

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

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

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

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

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

Tabela 5 - Multas aplicadas pela Senacon às instituições financeiras

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

Fonte: Senacon

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

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

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

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

| CNPJ               | Entidade                | Site                           |
|--------------------|-------------------------|--------------------------------|
| 04.040.532/0001-03 | SINDNAPI - FS           | sindicatodosaposentados.org.br |
| 33.683.202/0001-34 | CONTAG                  | ww2.contag.org.br              |
| 04.077.473/0001-48 | SINTAPI - CUT           | sintapicut.org.br              |
| 11.509.421/0001-69 | SINDIAPI - UGT          | sindiapi.com.br/2021           |
| 13.416.634/0001-71 | UNIBAP                  | unibapprev.org                 |
| 06.062.946/0001-69 | AAPB                    | aapbrasil.org                  |
| 08.254.798/0001-00 | AMBEC                   | ambec.org/AAMBEC               |
| 10.804.925/0001-49 | ABRAPPS (antiga ANAPPS) | abrapps.org.br                 |
| 23.713.047/0001-06 | SINAB                   | sinab.net.br                   |
| 04.506.612/0001-01 | SINTRAPI - CUT          |                                |
| 09.100.605/0001-29 | RIAAM BRASIL            | riaambrasil.org.br             |
| 37.014.107/0001-07 | CINAAP                  | cinaap.com.br                  |
| 08.168.653/0001-96 | UNAS PUB                | unaspublish.com.br             |
| 08.302.024/0001-07 | UNIVERSO                | associacaouniverso.org.br      |
| 12.675.296/0001-20 | FITF/CNTT/CUT           | fitf.org.br                    |

|                    |                |                        |
|--------------------|----------------|------------------------|
| 04.721.637/0001-28 | CAAP           | caapbrasil.org         |
| 14.815.352/0001-00 | CONAFER        | conaferr.org.br        |
| 41.001.558/0001-79 | AP BRASIL      | apbrasil.org           |
| 08.427.212/0001-61 | CONTRAF        | contrafrasil.org.br    |
| 38.062.390/0001-05 | CBPA           | cbpapescabr.com        |
| 39.911.488/0001-44 | AMAR BRASIL    | abcbbr.org             |
| 91.340.141/0001-09 | COBAP          | cobap.org.br           |
| 09.152.106/0001-85 | CEBAP          | cebap.org.br           |
| 07.699.920/0001-99 | ACOLHER        | acolher-se.org.br      |
| 29.992.407/0001-24 | ABENPREV       | abenprev.org.br        |
| 41.034.197/0001-67 | ASABASP BRASIL | asabasp.org/beneficios |
| 07.508.538/0001-50 | ABSP           | abspbrasil.com         |
| 00.215.187/0001-40 | UNSBRAS        | unsbras.org.br         |

Fonte: elaboração própria

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

Figura 1 - Oferta de empréstimos por entidades

| Entidade    | Divulgação   |
|-------------|--|
| SINDNAPI-FS |  |
| UNASPUB     |  |
| ABENPREV    |  |

Fonte: elaboração própria

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



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

### 3.3. Resposta à questão 3

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

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

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

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

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

127. Sendo assim, no período dado, foram identificados **967.375** novos contratos de empréstimos consignados que foram firmados com datas próximas (menos de um mês, antes ou depois) ao início de desconto para entidades associativas. Considerando o universo de 15.605.260 contratos firmados nesse período de referência, esse valor corresponde a **6,25%** do total de contratos de empréstimos consignados, e representou **R\$ 3.364.933.875,15** em descontos consignados de janeiro a outubro de 2023. Como cada pessoa pode ter mais de um empréstimo, vale dizer que foram **522.921** benefícios distintos com empréstimos consignados contratados próximo a novas associações (**5,37%** do total do universo de benefícios com contratos de consignação contratados no período).

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

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



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

131. Finalmente, a equipe observou que desses novos descontos para associações com datas próximas a novos empréstimos, **471.290** deles foram feitos sobre benefícios antigos, com data de despacho (ou seja, data que representa o início de referência para o pagamento do benefício) anteriores a 21/09/2021. Esta data é relevante porque a partir dessa data os novos benefícios já nascem bloqueados para descontos relativos a mensalidades associativas, por decorrência do Decreto 10.410 de 30 de junho de 2020 e da IN 110, de 3 de dezembro de 2020. Logo, **97,61%** dos novos descontos relativos a mensalidades associativas concomitantes (com intervalo de menos de um mês) a novos contratos de empréstimos foram feitos sem que o beneficiário tivesse condição de evitá-los, em caso de erro ou fraude.

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

### 3.4. Resposta à questão 4

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

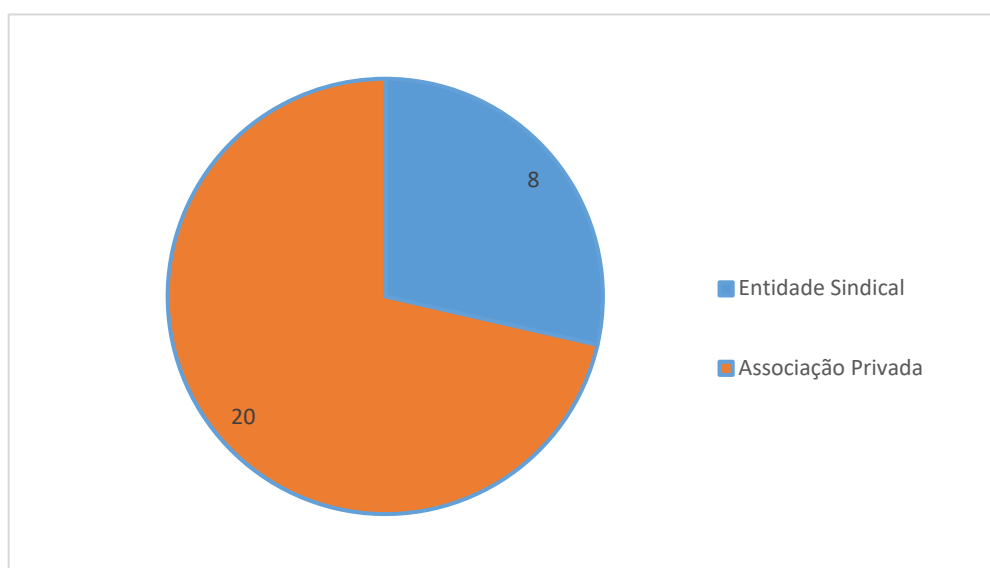
134. O INSS possuía, ao fim de 2023, 28 acordos de cooperação técnica (ACT) ativos com entidades associativas e sindicatos que possibilitavam o desconto consignado para pagamento das mensalidades por parte de beneficiários do INSS.

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

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

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

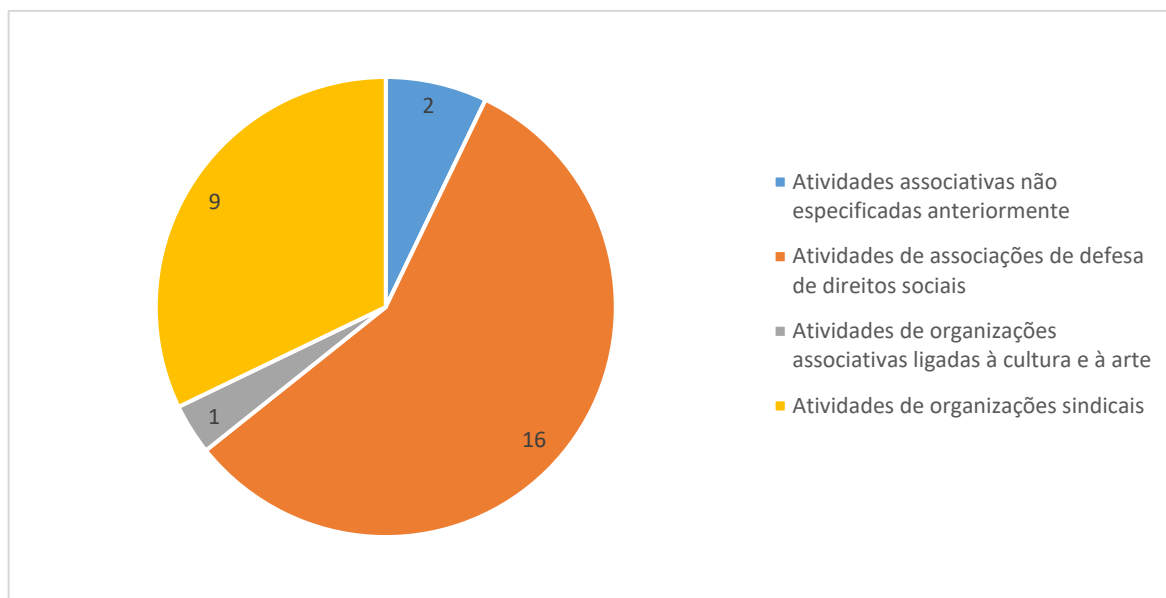
Figura 2 - Natureza jurídica das entidades



Fonte: elaboração da equipe a partir da Base CNPJ

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

Figura 3 - Atividades econômicas desenvolvidas pelas entidades



Fonte: elaboração da equipe a partir da Base CNPJ

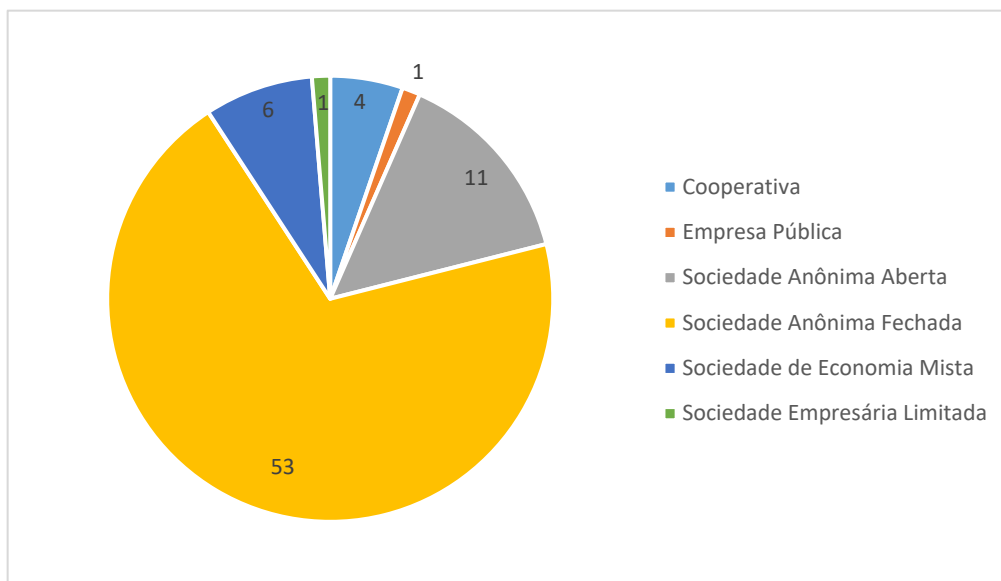
139. A respeito do questionamento se essas entidades integram o sistema financeiro nacional, a resposta é negativa. As entidades associativas e entidades sindicais não possuem atividades relacionadas ao sistema financeiro nacional. Em pesquisa ao site do Banco Central do Brasil sobre se algumas dessas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

140. Além disso, não foi detectado pela equipe eventual atuação dessas entidades como correspondentes bancários de instituições financeiras. Cumpre esclarecer que os serviços oferecidos por correspondentes bancários são de responsabilidade das próprias instituições financeiras contratantes, conforme Resolução do Conselho Monetário Nacional 4.933/2021, sendo que cabe às próprias instituições financeiras a supervisão dos seus contratados, restando ao Banco Central a fiscalização indireta dessas atividades.

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

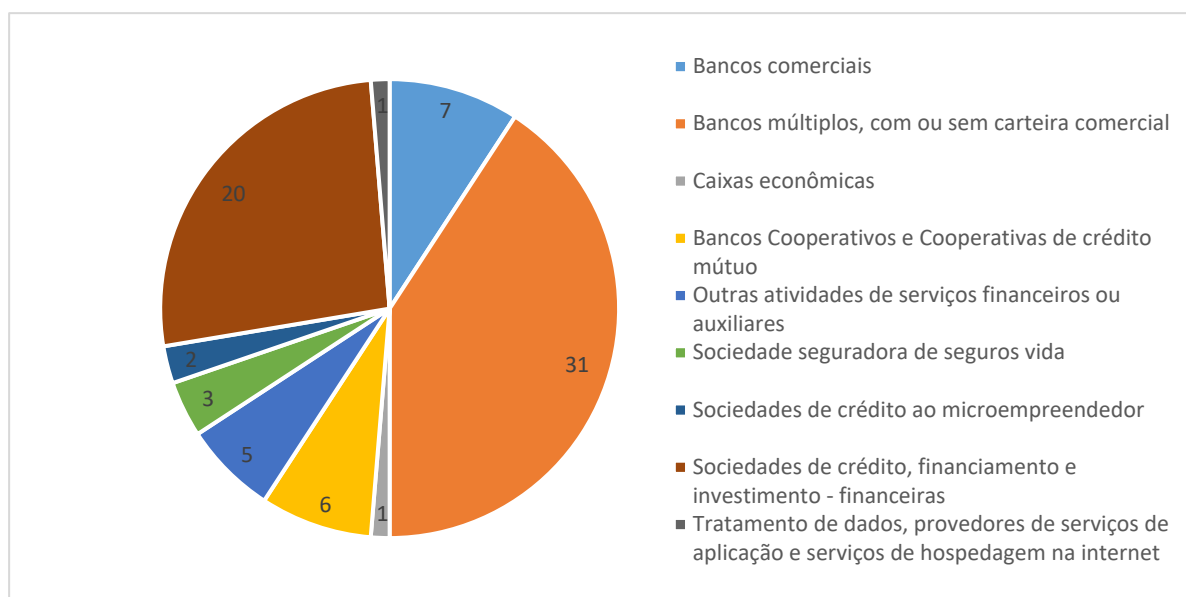
142. Nas figuras a seguir, destacam-se a composição da natureza jurídica e as principais atividades econômicas desenvolvidas pelas instituições financeiras, conforme consta na base de CNPJ:

Figura 4 - Composição das instituições financeiras por Natureza Jurídica



Fonte: elaboração da equipe a partir da Base CNPJ

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



Fonte: elaboração da equipe a partir da Base CNPJ

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

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

145. Quanto à Nuclea, foi solicitado ao gestor do INSS informações sobre sua atuação como entidade com ACT com INSS. A autarquia informou que a Nuclea não tem autorização para realização ou averbação de créditos consignados, e que, conforme o ACT firmado, a parceria permite tão somente que essa entidade faça serviço de batimento, permitindo que a Dataprev realize o controle

das operações de cessão de crédito entre as instituições financeiras conveniadas com o INSS para empréstimo consignado.

#### 4. REEXAME DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA NO TC 032.069/2023-5, EM FACE DOS ELEMENTOS OBTIDOS NA INSPEÇÃO (ITEM 9.5 DO ACÓRDÃO 241/2024-TCU-PLENÁRIO)

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

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

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

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

148. Conforme exposto neste relatório, identificou-se na inspeção que os controles do INSS para averbação de descontos, especialmente de mensalidade associativa, são insuficientes para prevenir descontos indevidos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

- a) determinação para suspensão do repasse de recursos às entidades associativas; e
- b) determinação para exigência, pelo INSS, de assinatura eletrônica avançada e biometria nos termos de filiação e de autorização de desconto; ou apresentação da devida documentação comprobatória para novas contratações ou filiações mediante desconto consignado, nos termos da legislação.

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

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

160. Diante do exposto, consideram-se presentes os pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo na demora, e ausente o pressuposto do perigo na demora reverso, na hipótese de concessão de medida cautelar determinando ao INSS que, em um prazo estabelecido, efetivamente implemente ferramenta tecnológica que permita assinatura eletrônica avançada e biometria nos termos de filiação e de autorização de desconto (com suspensão das averbações por parte do período, e exigência da apresentação desses documentos após esse prazo, caso a tecnologia ainda não tenha sido implementada).

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

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

| Pressuposto avaliado  | Empréstimos consignados   | Descontos consignados de mensalidade associativa   |
|-----------------------|---|--|
| Fumaça do bom direito | Não<br>(controles mais consolidados inibem a ocorrência de descontos indevidos)                                   | Sim<br>(insuficiência dos controles pode ensejar a ocorrência de descontos indevidos em larga escala)                  |
| Perigo na demora      | Não<br>(a existência de controles mais consolidados dificulta a <u>imediata</u> averbação de descontos indevidos) | Sim<br>(as fragilidades dos controles possibilitam a <u>imediata</u> averbação de descontos indevidos em larga escala) |



|   |   |  |
|---|---|--|
| Perigo na demora reverso (na hipótese de determinação para suspensão do repasse de recursos às instituições financeiras e entidades associativas)   | Não examinado   | Sim<br>(beneficiários poderiam ter acesso impedido aos benefícios e vantagens oferecidos pelas entidades associativas, e as entidades idôneas deixariam de receber os recursos de mensalidades em função da quebra das regras dos ACTs por entidades inidôneas)  |
| Perigo na demora reverso (na hipótese de determinação para exigência, pelo INSS, de assinatura eletrônica avançada e biometria nos termos de filiação e de autorização de desconto; ou apresentação da devida documentação comprobatória para novas contratações ou filiações mediante desconto consignado, nos termos da legislação) | Não examinado   | Não<br>(o segurado não seria privado de direito, desde que haja o estrito cumprimento do rito legal)   |
| Suficiência dos requisitos para concessão de medida cautelar  | Não<br>(ausência dos pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo na demora) | Sim, na hipótese de que o INSS somente averbe novos descontos de mensalidade associativa por meio de assinatura eletrônica avançada e biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024; ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991 |

## 5. CONCLUSÃO

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

163. No que tange aos descontos de crédito consignado, o INSS recentemente iniciou a cobrança dos contratos firmados, com uso de reconhecimento biométrico, o que apresenta potencial para redução de descontos indevidos. Também, o INSS passou a disponibilizar os respectivos contratos no aplicativo Meu INSS, atendendo o requisito legal de consignação mediante autorização prévia e aumentando a possibilidade de defesa dos segurados. Contudo, ainda assim, as reclamações

registradas no site consumidor.gov.br, meio oficial de reclamação quanto a este tema, continuaram elevados.

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

165. Por fim, os descontos de crédito consignado e de mensalidade associativa são inicialmente bloqueados (benefícios concedidos antes de 1º/4/2019 e antes de 21/09/2021 são em regra desbloqueados para empréstimos consignados e descontos associativos, respectivamente; sendo apenas bloqueados, caso haja solicitação do segurado), necessitando de ação prévia do segurado para o desbloqueio desses descontos. Contudo, uma vez desbloqueado, outros descontos podem ser averbados sem nova ação do segurado, o que representa um risco adicional de desconto indevido. Desse modo, propõe-se determinação para implementação de ferramenta que viabilize o bloqueio automático e o desbloqueio prévio, pessoal e específico para cada averbação de desconto, seja de empréstimo consignado, seja de mensalidade associativa.

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

167. A respeito da questão 3, foram identificados, no período de janeiro a setembro de 2023 **967.375** novos contratos de empréstimos consignados que foram firmados com datas próximas (menos de um mês, antes ou depois) ao início de desconto para entidades associativas. Considerando o universo de **15.605.260** contratos firmados nesse período de referência, esse valor corresponde a **6,25%** do total de contratos de empréstimos consignados, e representou **R\$ 3.364.933.875,15** em descontos consignados de janeiro a outubro de 2023. Do ponto de vista das entidades associativas, foram **482.828** novas associações que tiveram o início do seu desconto com datas próximas (menos de um mês, antes ou depois) do início de contratos de empréstimos. Considerando o universo de 2.024.953 novas associações no período, foram **23,84%** das novas associações com datas próximas a empréstimo, correspondente a **R\$ 74.646.229,06** em descontos associativos de janeiro a outubro de 2023. Entretanto, a despeito dessas proximidades de datas, não se pode afirmar que são vendas casadas não permitidas legalmente.

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

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

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

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

## 6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

172. Ante o exposto, e tendo em vista o encerramento da inspeção que ensejou a constituição destes autos, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se o **apensamento** deste processo ao TC 032.069/2023-5, com fundamento no art. 169, I, do Regimento Interno.

SecexContas, AudBenefícios, D1, 22/4/2024.

*(assinado eletronicamente)*

Pietro de Oliveira Costa  
AUFC – Mat. 8264-3  
Coordenador

Luisa Helena Santos Franco  
AUFC – Mat. 3168-2  
Membro

Sibele Farias Marchesini  
AUFC – Mat. 8109-4  
Membro

## APÊNDICE I – Métodos empregados

### Descrição geral da metodologia

1. Esta inspeção é derivada da solicitação do Congresso Nacional analisada inicialmente no TC 032.069/2023-5.
2. Primeiramente, houve um levantamento preliminar de informações acerca dos processos de empréstimos consignados e de descontos de associações e sindicatos na folha de pagamentos de benefícios do INSS.
3. Para tanto, a equipe de inspeção levantou informações sobre os normativos legais que disciplinam a matéria, os principais *stakeholders* envolvidos, as principais atividades que são desenvolvidas nesses processos de trabalho e eventuais riscos e problemas que são identificados, bem como a visão geral do objeto.
4. Com base nesses elementos, foi definida uma questão de auditoria e incorporados os quatro questionamentos, apontados no despacho do Ministro relator para autorização desta fiscalização, como subquestões para a inspeção.
5. Definida a questão de auditoria, foi elaborada a Matriz de Planejamento, com os procedimentos a serem executados pela equipe durante a fase de execução da fiscalização.
6. Com base nas definições da Matriz de Planejamento, foram requeridas informações ao INSS, Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, Banco Central do Brasil e Defensoria Pública da União.
7. Além disso, foram solicitadas ao INSS e à Dataprev as bases de dados relativas a empréstimos consignados e descontos de associações na folha de pagamentos de benefícios do INSS.
8. O primeiro procedimento de execução realizado pela equipe foi a análise da documentação fornecida pelas citadas entidades com o propósito de firmar entendimento sobre as operações realizadas e identificar possíveis inconsistências e falhas de controle.
9. Outro procedimento realizado pela equipe foi um levantamento jurisprudencial acerca do entendimento dos Tribunais sobre possibilidade de vendas casadas de empréstimos consignados e exigência de associar-se a entidades com o propósito de obter condições de empréstimos mais vantajosas.
10. A equipe de fiscalização executou também procedimento de verificação de reclamações sobre as 28 entidades associativas e sindicatos, com termo de acordo de cooperação técnica com o INSS em vigência em novembro/2023, nos sítios eletrônicos do Reclame aqui ([www.reclameaqui.com.br](http://www.reclameaqui.com.br)) com o propósito de identificar a existência ou não de quantidade significativa de reclamações de descontos indevidos de mensalidades nos contracheques dos beneficiários do INSS.
11. Outro procedimento realizado pela equipe de inspeção foi a verificação de alguns casos de beneficiários do INSS que possuíam descontos de mensalidades associativas em seus contracheques, para se certificar se os referidos descontos foram devidamente autorizados por essas pessoas. Para tanto, foi solicitado que o INSS levantasse os termos de filiação e de autorização de desconto de mensalidade junto às entidades associativas e sindicatos. Coube à equipe de fiscalização, constatar se havia ou não documentação comprobatória da filiação e da autorização do desconto.

12. Por fim, o último procedimento realizado pela equipe de fiscalização consistiu na análise de base de dados relativas a empréstimos consignados e a descontos de associações e sindicatos no período de janeiro de 2023 a setembro de 2023, com o propósito de identificar informações importantes, tendências de valores e possíveis inconsistências nesses conjuntos de dados.

### **Limitações de auditoria**

13. Houve atraso por parte do INSS para entrega da base de dados relativa aos descontos de associações e sindicatos, prejudicando consideravelmente o tempo para realização das análises das referidas bases.

14. As bases de dados de empréstimos consignados e de descontos associativos analisadas foram de janeiro a setembro de 2023, não sendo possível análises referentes aos meses de outubro a dezembro de 2023.

15. A equipe de fiscalização até solicitou novas bases de dados para a Dataprev em fevereiro de 2024 com períodos relativos a todo ano de 2023. Mas como essas bases de dados só foram enviadas em meados de março de 2024 e a equipe não tinha mais tempo hábil para aprofundar as análises dessas bases de dados para o ano de 2023 completo.

16. A equipe também não conseguiu desenvolver procedimento com uma amostra significativa de termos de filiação e autorização de descontos de mensalidades associativa. Para realizar tal procedimento, a equipe precisaria que as bases de dados tivessem sido fornecidas há mais tempo, pois as amostras seriam definidas por meio dessas bases de dados. Como as bases de dados, principalmente a relacionada aos descontos associativos, chegaram tardiamente, não foi desenvolver o referido procedimento.

17. Por fim, a equipe de inspeção não apurou possível responsabilização de gestores quanto às denúncias de descontos indevidos mensalidades associativas tendo em vista que o referido relatório de inspeção tem o propósito de atender ao pedido de Solicitação do Congresso Nacional, o qual tem rito próprio e prazo para atendimento. Caso a Segecex entenda que deva haver apuração específica sobre a conduta de eventuais gestores, há necessidade de autuação de processo próprio de representação.

## APÊNDICE II – Processos conexos

1. Foram constatados os seguintes processos conexos a este trabalho:
  - a) TC 011.339/2022-5 – Representação acerca de possível fraude na contratação de empréstimo consignado. Representação não conhecida. Acórdão 476/2023-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. Processo encerrado.
  - b) TC 032.069/2023-5 – Solicitação do Congresso Nacional. Solicita informações ao TCU para 'apuração de irregularidade no âmbito do INSS, entidades sindicais, associativas e instituições bancárias, com descontos indevidos nos proventos de aposentadoria de milhões de aposentados'. Relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. Acórdão 241/2024-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. Em aberto.



### APÊNDICE III – Análise dos comentários dos gestores

1. Os gestores do INSS e da Dataprev reuniram-se, por meio de videoconferência, com a equipe de fiscalização da unidade AudBenefícios do TCU em 25/4/2024, em reunião de fechamento da inspeção sobre conformidade de averbações de empréstimos consignados e descontos associativos. Nessa reunião, os gestores dessas entidades também aproveitaram para apresentar seus comentários sobre o relatório preliminar da referida inspeção.
2. Ainda, em complemento aos comentários realizados em reunião, o INSS também apresentou o documento denominado “Informação nº 3/2024/DIRBEN-INSS” (peça 100), com proposta de validação das autorizações de descontos de entidades associativas.
3. Os parágrafos a seguir descrevem os comentários e solicitações de alterações no relatório descritas por esses gestores na reunião e documento complementar (peça 100).
4. Os gestores do INSS informaram que houve um grande aumento de solicitações de entidades que desejam celebrar acordo de cooperação técnica e que está trabalhando para evitar eventuais falhas nesses processos, informando que atualmente há 42 pedidos de novos acordos de cooperação em análise. Tendo em vista essa grande quantidade de demanda, os gestores informaram que houve a percepção de alterar os normativos que tratam de descontos associativos.
5. Além disso, a alteração nos processos e fluxos de trabalho relativos às consignações, tais como a exigência de desbloqueio de benefício por parte dos segurados para realização de consignações, pode ocasionar um aumento de procura de serviços nas agências físicas do INSS, podendo comprometer outras atividades prestadas pelo INSS, o que tem que ser avaliado.
6. Os gestores do INSS informaram também que desde 10/4/2024 suspenderam a inclusão por parte das entidades de novas averbações para desconto de mensalidades associativas, e que tal medida deverá ter efeito prático nas próximas folhas de pagamento (provavelmente maio/2024), haja vista que as entidades enviam as listas de inclusão e exclusão de desconto nos dois primeiros dias de cada mês. Essa suspensão valerá até que a Dataprev institua um sistema de biometria e coleta de dados dos segurados com descontos associativos, em consonância com a nova IN PRES/INSS 162/2024.
7. Em relação à necessidade de apresentação de documentação de filiação e autorização do segurado para desconto associativo, os gestores (INSS e Dataprev) informaram que pretendem desenvolver uma solução tecnológica, provavelmente um sistema, com o propósito de atender a necessidade de salvaguardar e analisar essas informações, bem como otimizar o trabalho de coleta desses dados por parte das entidades associativas, dado que o volume de informações a serem processadas são da casa de milhões (só em dezembro/2023, havia mais de 5,5 milhões de associados com desconto na folha do INSS). A ideia principal dessa nova solução seria coletar essas informações e disponibilizá-las no próprio portal Meu INSS para que o próprio segurado pudesse confirmar ou não autenticidade daquela solicitação de averbação de desconto. Além disso, essa solução proposta evitaria que o INSS tivesse que deslocar quantidade significativa de servidores para análise manual da referida documentação, o que poderia prejudicar bastante as demais atividades desenvolvidas pela autarquia.
8. Ademais, alegam que é inviável no momento coletar e analisar esses dados em um prazo exíguo, como noventa dias proposto no relatório preliminar da inspeção. Mas, por outro lado, não informam quanto tempo precisarão para colocar em operação a solução proposta.

9. Outro ponto destacado pelos gestores do INSS, referiu-se aos dados constantes ao “Quadro 3 – Análise de termos de autorização e filiação a entidades” do relatório preliminar. Eles informaram que as entidades associativas enviaram os demais termos que estão faltando e que apenas dois casos não foram devidamente informados à autarquia. Desse modo, solicitam que o relatório final atualize essas informações.

10. Em relação ao documento “Informação nº 3/2024/DIRBEN-INSS” (peça 100), o INSS apresenta uma proposta de fluxo para validação das autorizações dos descontos de entidades associativas, com o propósito de automatizar e aumentar o controle sobre as operações de autorização de descontos de associação. Entretanto, solicita prazo de até dez dias para apresentação de plano de ação para implementação dessa nova sistemática de validação e controle dos referidos descontos.

### Análise dos comentários

11. Discorridos os principais comentários apresentados pelos gestores do INSS e da Dataprev sobre o relatório preliminar de inspeção sobre conformidade das averbações dos empréstimos consignados e das mensalidades associativas em benefícios do INSS, passe-se à análise dos argumentos nos parágrafos seguintes.

12. Em relação ao ponto sobre a exigência de desbloqueio de todos os benefícios por parte dos segurados para realização de consignações, o que poderia ocasionar um aumento de procura de serviços nas agências físicas do INSS, tal argumento já fora apresentado pelo INSS anteriormente (peça 61, p. 5). A determinação proposta pela equipe de auditoria tem o propósito de fortalecer os controles existentes e evitar a possibilidade de ocorrência de descontos indevidos na folha de pagamento dos beneficiários do INSS. Dessa forma, conclui-se que a proposta de determinação para bloqueio de benefícios deverá ter a seguinte redação final:

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

a.1) 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;

13. Quanto à afirmação dos gestores que desde 10/4/2024 suspenderam a inclusão por parte das entidades de novas averbações para desconto de mensalidades associativas, e que tal medida deverá ter efeito prático nas próximas folhas de pagamento e, que suspensão valerá até que a Dataprev institua um sistema de biometria e coleta de dados dos segurados com descontos associativos, entende-se que a medida vai ao encontro da necessidade de aperfeiçoamento dos controles existentes a fim de evitar descontos indevidos, mas que deve-se haver um prazo limite para o desenvolvimento de solução tecnológica a fim de restabelecer novas consignações para aquelas pessoas que assim desejarem.

14. No que tange ao desenvolvimento de nova solução tecnológica para o atendimento da necessidade de recepcionar e analisar a documentação de filiação e autorização de desconto associativo e a dificuldade de atender essa necessidade em um prazo exíguo de noventa dias, os argumentos trazidos à discussão pelos gestores são pertinentes mas é necessário que o eventual novo sistema esteja disponível o mais breve possível, sob risco de prejudicar aqueles beneficiários que porventura tenham interesse em manter esses descontos de mensalidade.

15. Além disso, é importante destacar que o INSS apresentou no documento “Informação nº 3/2024/DIRBEN-INSS” (peça 100) uma proposta de fluxo para validação das autorizações dos descontos de entidades associativas, com o objetivo de automatizar e aumentar o controle sobre as operações de autorização de descontos de associação, o que demonstra a iniciativa da autarquia em querer reforçar os controles existentes. Entretanto, a entidade pediu um prazo adicional de dez dias para apresentar um plano de ação sobre essa proposta, o que não é possível atender neste momento, dado que esta inspeção já está fase final de conclusão, e tem que subsidiar a resposta da Solicitação do Congresso Nacional (SCN) sobre o tema, cujo prazo já está em vias de expiração.

16. Desse modo, para atender demandas citadas nos três parágrafos acima, a equipe de inspeção propõe ajustar a redação do relatório final nos seguintes termos:

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

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

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

17. Quanto ao outro ponto destacado pelos gestores referentes aos dados constantes ao “Quadro 3 – Análise de termos de autorização e filiação a entidades” do relatório preliminar, a equipe de fiscalização já identificou os outros termos de filiação e autorização de desconto de mensalidade e realizará os ajustes pertinentes no relatório final da inspeção.

18. Por fim, a equipe de inspeção, com o propósito de atender a necessidade a maior transparência com os beneficiários do INSS e tendo em vista os diversos argumentos trazidos pelos gestores concluiu por incluir a seguinte recomendação final:

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

## **LISTA DE FIGURAS**

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 - Oferta de empréstimos por entidades .....  | 28 |
| Figura 2 - Natureza jurídica das entidades .....  | 30 |
| Figura 3 - Atividades econômicas desenvolvidas pelas entidades.....   | 31 |
| Figura 4 - Composição das instituições financeiras por Natureza Jurídica .....  | 32 |
| Figura 5 - Composição das instituições financeiras, por atividade econômica principal .....   | 32 |
| Figura 6 - Comportamento, mês a mês, das rubricas de descontos de associações privadas agrupadas, em relação ao número de benefícios (com linha de tendência exponencial e média móvel) ..... | 34 |

## **LISTA DE QUADROS**

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 - Normas que disciplinam empréstimos consignados e mensalidades associativas..... | 7  |
| Quadro 2 – Partes interessadas na gestão dos benefícios por incapacidade .....             | 8  |
| Quadro 3 - Análise de termos de autorização e filiação a entidades.....                    | 12 |
| Quadro 4 - Lista de entidades associativas e sindicais – páginas da internet .....         | 27 |
| Quadro 5 - Resumo da avaliação dos pressupostos para concessão de medida cautelar.....     | 35 |

## **LISTA DE TABELAS**

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1- Empréstimos consignados e descontos para associações e sindicatos.....  | 10 |
| Tabela 2 - Quantidade de ocorrências registradas no site Reclame Aqui entre fevereiro/2021 e fevereiro/2024 referentes a descontos indevidos de entidades associativas e reputação dessas entidades ..... | 13 |
| Tabela 3- Quantitativo de associados em Dez/2021, Dez/2022 e Dez/2023 .....   | 14 |
| Tabela 4 - Valores repassados para associações e sindicatos .....   | 15 |
| Tabela 6 - Multas aplicadas pela Senacon às instituições financeiras .....  | 27 |

## LISTA DE SIGLAS

|                   |   |
|-------------------|---|
| AAPB              | Associação dos Aposentados e Pensionistas do Brasil   |
| ABENPREV          | Associação de Benefícios e Previdência  |
| ABRAPPS           | Associação Brasileira de Aposentados e Pensionistas do Instituto Nacional de Seguridade Social (antes ANAPPS) |
| ABSP              | Associação Brasileira dos Servidores Públicos   |
| ACOLHER           | Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas                                   |
| ACT               | Acordo de cooperação técnica  |
| AMAR BRASIL       | Amar Brasil Clube de Benefícios - ABCB  |
| AMBEC             | Associação de Aposentados Mutualista para Benefícios Coletivos  |
| AP BRASIL         | Associação no Brasil de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social                                      |
| ASABASP<br>BRASIL | Associação de Suporte Assistencial e Beneficente para Aposentados, Servidores e Pensionistas do Brasil        |
| CAAP              | Caixa de Assistência aos Aposentados e Pensionistas   |
| CBPA              | Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura  |
| CEBAP             | Centro de Estudos dos Benefícios dos Aposentados e Pensionistas   |
| CINAAP            | Círculo Nacional de Assistência dos Aposentados e Pensionistas  |
| COBAP             | Confederação Brasileira dos Aposentados, Pensionistas e Idosos  |
| CONAFER           | -Confederação Nacional dos Agricultores Familiares Rurais e Empreendedores familiares Rurais do Brasil        |
| CONTRAF           | Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil                     |
| CDC               | Código de Defesa do Consumidor  |
| CGPAG             | Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios  |
| CGU               | Controladoria-Geral da União  |
| CONTAG            | Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  |
| Dataprev          | Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência  |
| DCBEN             | Divisão de Consignação em Benefícios  |
| FITF/CNTT/CUT     | Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários  |
| INSS              | Instituto Nacional do Seguro Social   |
| RIAAM BRASIL      | Rede Ibero-Americana de Associações de Idosos do Brasil   |
| Senacon           | Secretaria Nacional do Consumidor – Ministério da Justiça   |
| SINAB             | Sindicato Nacional dos Aposentados do Brasil  |
| SINDIAPI -<br>UGT | Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da União Geral dos Trabalhadores                    |
| SINDNAPI<br>- FS  | Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical                                   |
| SINTAPI -<br>CUT  | Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos   |

---

|                     |   |
|---------------------|---|
| SINTRA-API<br>– CUT | Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas e Idosos de Mogi Guaçu    |
| TJBA                | Tribunal de Justiça do Estado da Bahia  |
| TJDFT               | Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios                                     |
| TJRS                | Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul  |
| UNASPUB             | União Nacional de Auxílio aos Servidores Públicos   |
| UNIBAP              | União Brasileira de Aposentados da Previdência  |
| UNIVERSO            | Associação dos Aposentados Pensionistas dos Regimes Geral e Próprio de Previdência Social |
| UNSBRAS             | União dos Aposentados e Pensionistas do Brasil  |



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.** Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em março de 2024.

BRASIL. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.** Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em março de 2024.

BRASIL. Lei 10.820, de 17 de dezembro de 2003. **Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências.** Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em março de 2024.

BRASIL. Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999. **Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências.** Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em março de 2024.

BRASIL. Instrução Normativa-PRES/INSS 128, de 28 de março de 2022. **Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário.** Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>>. Acesso em março de 2024.

BRASIL. Instrução Normativa-PRES/INSS 138, de 10 de novembro de 2022. **Estabelece critérios e procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para pagamento de crédito consignado contraído nos benefícios pagos pelo INSS.** Disponível em <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-138-de-10-de-novembro-de-2022-443355349>>. Acesso em março de 2024.

BRASIL. Instrução Normativa-PRES/INSS 162, de 14 de março de 2024. **Estabelece critérios e procedimentos para celebração, operacionalização e acompanhamento dos acordos de cooperação técnica relativos aos descontos de mensalidades associativas.** Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-162-de-14-de-marco-de-2024-548471140>>. Acesso em março de 2024.

FIGUEREDO, Adriano T.; CARVALHO, José N. F. de. **Expansão do crédito consignado no Brasil entre os anos 2004 e 2011.** Informe econômico. Publicação do curso de ciências econômicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Piauí. nº 28. p. 23-27. Novembro de 2012. Disponível em <<https://periodicos.ufpi.br/index.php/ie/issue/view/ie28/124>>. Acesso em fevereiro de 2024.

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 013.073/2025-7

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade: Ministério da Previdência Social e Instituto Nacional do Seguro Social.

Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN), COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES. CONHECIMENTO. ENVIO DAS INFORMAÇÕES SOLICITADAS. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS PARA A CONCESSÃO DAS MEDIDAS CAUTELARES REQUERIDAS. ATENDIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAMENTO.**

## RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução subscrita por Auditor Federal de Controle Externo à peça 15, a qual contou com o endosso do corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (peças 16 e 17):

### INTRODUÇÃO

1. O Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Deputado Bacelar, mediante Ofício 061/2025/CFFC-P (peça 3), de 17/6/2025, solicita informações sobre as entidades sindicais e associativas suspeitas de efetuar descontos indevidos em benefícios previdenciários de aposentados e pensionistas do INSS, com base em auditorias da Controladoria-Geral da União (CGU) e investigações da Polícia Federal, bem como a adoção de medida cautelar para suspensão imediata dos descontos até a conclusão das investigações.
2. A solicitação da CFFC decorre da aprovação do Requerimento 180/2025-CFFC, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo (peça 4).
3. O Requerimento foi autuado como Solicitação do Congresso Nacional. O Presidente, Ministro Vital do Rêgo, mediante o Aviso 612 - GP/TCU (peça 5), de 24/6/2025, com base no art. 5º, I, da Resolução-TCU 215/2008, encaminhou o processo para a Secretaria-Geral de Controle Externo para adoção das providências pertinentes, com a urgência requerida pelo caso.

### EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. De acordo com o art. 38, I, da Lei 8.443/1992, regulamentado pelo inciso I do art. 4º da Resolução-TCU 215/2008, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e suas comissões técnicas ou de inquérito têm legitimidade para solicitar desta Corte informação e realização de fiscalização.
5. No presente caso, a solicitação de informação foi aprovada pela CFFC da Câmara dos Deputados e encaminhada mediante ofício assinado pelo Presidente dessa Comissão, atendendo aos requisitos para ser conhecida.

### EXAME TÉCNICO

6. O Requerimento 180/2025-CFFC (peça 4), com fundamento em matéria do portal Uol (peça 9, disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2025/04/27/fraude-inss-aposentados->

pensao-associacoes-sindicatos-cgu-policia-federal.htm, acesso em 1/7/2025), remete à ocorrência de recentes operações da Polícia Federal, corroboradas por auditorias da CGU, que tratam de descontos indevidos em benefícios de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social por parte de entidades sindicais e associativas, muitos deles realizados sem qualquer autorização dos titulares.

7. Diante disso, são solicitadas as seguintes informações (peça 3):

a) cópia dos relatórios de auditorias, inspeções e processos de fiscalização realizados, direta ou indiretamente, sobre descontos em benefícios previdenciários realizados por entidades sindicais, associativas ou similares, no período de 2016 a 2024;

b) lista nominal das entidades que tenham sido objeto de auditoria ou fiscalização, com a indicação:

b.1) da natureza das irregularidades detectadas;

b.2) dos valores indevidamente descontados ou transferidos;

b.3) dos responsáveis individualizados, quando possível;

c) informações sobre a existência de representações, denúncias ou processos em trâmite no TCU relativos às entidades mencionadas nos relatórios da CGU e da Polícia Federal, notadamente àquelas investigadas na recente operação de combate a fraudes no INSS; e

d) indicação de eventuais medidas já adotadas ou recomendadas pelo TCU para cessar os descontos irregulares e promover o ressarcimento dos valores aos segurados prejudicados;

8. Adicionalmente às informações, foram solicitadas:

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

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

### I. Análise quanto as informações solicitadas

9. Sobre a cópia dos relatórios de auditoria, inspeções e processos de fiscalização realizados, **alínea “a”** do item 7 acima, entende-se que a menção a processos de fiscalização refere-se de fato a relatórios de qualquer um dos instrumentos de fiscalização previstos na Seção II do Regimento Interno do TCU: auditorias, inspeções, acompanhamentos, monitoramentos ou levantamentos.

10. Assim, para atender à solicitação, propõe-se o envio de cópia do relatório de inspeção da Fiscalização 214/2023, de 22/4/2024, peça 103 do TC 037.762/2023-0. Essa inspeção decorreu de solicitação de fiscalização da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, autuada no TC 032.069/2023-5 (SCN), e teve como objetivo:

i) verificar se os descontos consignados na folha de pagamento relativos a empréstimo e mensalidade associativa foram devidamente autorizados pelos titulares dos benefícios; e ii) verificar se empréstimos condicionados a mensalidades associativas foram consignados na folha de pagamento e, em caso positivo, analisar a regularidade dessa situação.

11. Essa foi a única fiscalização deste tribunal sobre desconto de mensalidades associativas em benefícios pagos pelo INSS. De forma complementar ao mencionado relatório, propõe-se o envio de cópia do inteiro teor dos acórdãos prolatados no processo que tratou da SCN: Acórdão 241/2024, de 21/2/2024, Acórdão 1115/2024, de 5/6/2024, e Acórdão 1019/2025, de 7/5/2025, todos do Plenário do TCU (peças 33-35, 63-65 e 114-117 do TC 032.069/2023-5).

12. Adicionalmente, informa-se que o monitoramento das determinações e da recomendação do Acórdão 1115/2024 – TCU – Plenário está em execução, por meio do TC 016.470/2024-9.

13. Quanto à lista nominal das entidades que tenham sido objeto de auditoria ou fiscalização, **alínea “b”** do item 7 acima, relata-se que não houve auditoria ou fiscalização tendo como objeto entidades sindicais ou associativas. Destaca-se que no relatório de inspeção da Fiscalização 214/2023 algumas

entidades são mencionadas nominalmente, entretanto não foi objeto do trabalho a apuração de irregularidades cometidas por tais entidades.

14. No tocante a informações sobre a existência de representações, denúncias ou processos em trâmite no TCU relativos às entidades mencionadas nos relatórios da CGU e da Polícia Federal, **alínea “c”** do item 7 acima, além dos processos citados nos parágrafos 10-12, cabe encaminhar para a CFFC a tabela a seguir, a qual lista todas as representações recebidas por esta Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho referentes aos descontos indevidos em benefícios previdenciários de aposentados e pensionistas do INSS:

| Processo       | Origem  | Data      | Descrição Sumária  | Situação                             |
|----------------|---|-----------|--|--------------------------------------|
| 007.869/2025-8 | Dep. Ubiratan                                 | 23/4/2025 | Representação que solicita a apuração de dano ao erário e de responsabilidade em decorrência de descontos indevidos de mensalidades associativas.                                    | Em comunicação.                      |
| 007.870/2025-6 | Dep. Ubiratan                                 | 26/4/2025 | Representação que solicita a apuração de dano ao erário e de responsabilidade em decorrência de descontos indevidos de mensalidades associativas.                                    | Apensado ao processo 007.871/2025-2. |
| 007.871/2025-2 | Dep. Adriana Ventura e Dep. Marcel Van Hattem | 28/4/2025 | Representação acerca de indícios de apropriação ilícita de recursos públicos por parte do Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical (SINDNAPI/FS). | Aguardando providências.             |
| 007.894/2025-2 | Subprocurador -Geral Lucas Furtado            | 28/4/2025 | Representação acerca da execução, pelo INSS, do plano de devolução dos valores indevidamente pagos pelos beneficiários.  | Apensado ao processo 007.869/2025-8. |
| 007.151/2025-0 | Subprocurador -Geral Lucas Furtado            | 24/4/2025 | Representação acerca de suposta fraude bilionária envolvendo descontos indevidos em benefícios de aposentados e pensionistas.  | Apensado ao processo 007.871/2025-2. |
| 008.027/2025-0 | Subprocurador -Geral Lucas Furtado            | 6/5/2025  | Representação para adoção das medidas necessárias ao ressarcimento dos valores irregularmente descontados de beneficiários do INSS.  | Apensado ao processo 007.869/2025-8. |
| 008.139/2025-3 | Subprocurador -Geral Lucas Furtado            | 8/5/2025  | Representação com vistas a apurar a aquisição de imóveis e outros bens por parte de entidades envolvidas em desvios de recursos de beneficiários do INSS.                            | Em comunicação.                      |

|                |                                    |          |  |                                      |
|----------------|------------------------------------|----------|--|--------------------------------------|
| 008.133/2025-5 | Dep. Capitão Alberto Neto          | 8/5/2025 | Representação com vistas à suspensão das entidades envolvidas no esquema de descontos indevidos do INSS.   | Apensado ao processo 007.869/2025-8. |
| 008.689/2025-3 | Dep. Luciene Cavalcante            | 8/5/2025 | Representação para realização de auditoria externa anual sobre os descontos intermediados pelo INSS em pensões e aposentadorias.   | Arquivado.                           |
| 009.483/2025-0 | Subprocurador -Geral Lucas Furtado | 2/6/2025 | Representação para decretar a indisponibilidade dos bens dos agentes públicos já identificados como responsáveis pela fraude havida nos descontos indevidos em benefícios operacionalizados pelo INSS.             | Em comunicação.                      |
| 010.842/2025-0 | Dep. André Fernandes (PL/CE)       | 4/6/2025 | Representação sobre omissão da AGU ao deixar de incluir diversas entidades associativas com fortes indícios de fraude em ação cautelar movida contra irregularidades nos Acordos de Cooperação Técnica com o INSS. | Em comunicação.                      |

15. No que se refere à indicação de eventuais medidas já adotadas ou recomendadas pelo TCU para cessar os descontos irregulares e promover o ressarcimento dos valores aos segurados prejudicados, **alínea “d”** do item 7 acima, por meio do Acórdão 1115/2024 – TCU – Plenário, de 5/6/2024, foram feitas determinações, recomendações e adoção de medida cautelar, conforme transcrito a seguir:

(...)

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. 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;

(...)

16. Além disso, o Ministro Relator Aroldo Cedraz determinou a realização de duas novas fiscalizações, voltadas para as ações de ressarcimento e responsabilização pelos descontos irregulares, no âmbito do TC 007.869/2025-8 e TC 007.871/2025-2, respectivamente.

## II. Análise quanto à avaliação da adoção de medida cautelar

17. Com relação ao pedido de avaliação da adoção de medida cautelar, **alínea “a”** do item 8 acima (para a suspensão ou cancelamento imediato de todos os descontos promovidos pelas entidades sindicadas nos benefícios previdenciários, até a conclusão de todas as investigações e auditorias em andamento), relata-se que foi publicado o Despacho Decisório PRES/INSS 65, de 28/4/2025 (peça 10), determinando:

I - a suspensão dos Acordos de Cooperação Técnica formalizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social, que envolvam descontos de mensalidades associativas em folha de pagamento de benefícios previdenciários, até ulterior reavaliação de sua regularidade e conformidade com as normas vigentes, bem como de quaisquer repasses às entidades partícipes dos ajustes;

II - a suspensão dos descontos de mensalidades associativas nos benefícios previdenciários; e

(...)

18. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.



19. Ressalta-se que pedido semelhante de medida cautelar foi tratado no âmbito do processo 007.869/2025-8. Nesse processo foi realizada oitiva e diligências junto ao MPS e ao INSS, que, entre outros pontos, tiveram como finalidade apurar a permanência de descontos indevidos de mensalidade associativa dos benefícios previdenciários após o Despacho Decisório PRES/INSS 65/2025.

20. Após a análise da resposta, constatou-se que os descontos de mensalidade associativa e os repasses às entidades encontram-se suspensos, assim, foi decidido pelo indeferimento da medida cautelar, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para sua adoção. Ressalva-se que a análise dos pressupostos para concessão de tal medida deverá ser refeita caso a ordem do Presidente do INSS seja modificada e/ou ocorra qualquer alteração fática ou jurídica que permita o reestabelecimento dos Acordos de Cooperação ou de repasses via consignação no contracheque dos segurados de mensalidades associativas (peça 71 do processo 007.869/2025-8).

21. Foi solicitada, também, a adoção imediata de providências para exigir o afastamento cautelar de todos os diretores, representantes legais e administradores das entidades sindicais e associativas, **alínea “b”** do item 8 acima. Entretanto essas entidades, em regra, não fazem parte da Administração Pública Federal e não se enquadram na situação descrita no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, transcrito a seguir:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

22. Adicionalmente, o art. 273 do Regimento Interno do Tribunal disciplina que:

Art. 273. No início ou no curso de qualquer apuração, o Plenário, de ofício, por sugestão de unidade técnica ou de equipe de fiscalização ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, nos termos do art. 44 da Lei nº 8.443, de 1992, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

23. Considerando o exposto, não há fundamento jurídico para exigir o afastamento cautelar de todos os diretores, representantes legais e administradores das entidades sindicais e associativas. Essas entidades, em regra, não estão sujeitas à fiscalização direta do TCU, conforme o art. 70 da Constituição Federal. Ademais, a competência para determinar o afastamento cautelar de dirigentes dessas entidades, em geral, está vinculada ao Poder Judiciário, e não ao Tribunal de Contas da União.

## CONCLUSÃO

24. O documento constante da peça 3 deve ser conhecido como 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 (item 5);

25. A solicitação de informações pode ser atendida por meio do envio de cópia desta instrução, da peça 103 do TC 037.762/2023-0 e das peças 33-35, 63-65 e 114-117 do TC 032.069/2023-5 (itens 10 e 11).

26. A adoção de medida cautelar para a suspensão ou cancelamento imediato de todos os descontos não deve ser reconhecida no momento (item 20).

27. Não merece prosperar a solicitação de afastamento cautelar de todos os diretores, representantes legais e administradores das entidades sindicais e associativas (item 23).

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **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;

b) **encaminhar** cópia desta instrução, da peça 103 do TC 037.762/2023-0 e das peças 33-35, 63-65 e 114-117 do TC 032.069/2023-5 ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

c) **negar** a adoção das medidas cautelares solicitadas (itens 20 e 23); e

d) **dar ciência** do acórdão que vier a ser prolatado, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

É o Relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), autuada a partir de expediente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, que versa sobre apurações relacionadas a descontos de mensalidades associativas em benefícios previdenciários, bem como sobre as ações de controle externo a cargo desta Corte de Contas.

2. O presente processo origina-se do Ofício 061/2025/CFFC-P, de 17 de junho de 2025, por meio do qual foi encaminhado o Requerimento 180/2025-CFFC, aprovado pela referida comissão, que requer deste Tribunal o conjunto de informações e de providências a seguir sintetizadas:

- a) cópia de relatórios de fiscalização (auditorias, inspeções, acompanhamentos, monitoramentos ou levantamentos) realizados no período de 2016 a 2024, sobre descontos em benefícios previdenciários por entidades associativas ou sindicais;
- b) lista nominal das entidades fiscalizadas, com detalhamento da natureza das irregularidades, dos valores descontados e da identificação dos responsáveis, quando houver;
- c) informações sobre processos em trâmite no TCU (representações, denúncias etc.) relativos às entidades mencionadas nas investigações da CGU e da Polícia Federal; e
- d) indicação das medidas adotadas ou recomendadas pelo TCU para a cessação dos descontos e o ressarcimento aos segurados.

3. Adicionalmente, pleiteia-se a avaliação quanto à adoção de duas medidas cautelares:

- a) suspensão ou cancelamento imediato de todos os descontos promovidos pelas entidades investigadas; e
- b) afastamento cautelar dos diretores, representantes legais e administradores das referidas entidades.

4. Conforme analisado pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudPrevidência), a solicitação preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, I, da Lei 8.443/1992 e no art. 4º, I, da Resolução-TCU 215/2008, uma vez que emana de comissão técnica da Câmara dos Deputados, autoridade legitimada para tanto. Desse modo, impõe-se seu conhecimento.

5. Quanto ao objeto da solicitação, acompanho a análise e a proposta de encaminhamento da unidade técnica e a incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer breves considerações.

6. Cumpre registrar que o tema tem sido objeto de atuação diligente e contínua por parte desta Corte de Contas, como evidenciado pelo volume de processos instaurados para tratar da matéria, listados no Relatório precedente.

7. As deliberações desta Corte, notadamente o Acórdão 1.115/2024-Plenário, foram determinantes para a suspensão dos descontos irregulares. A referida decisão, além de expedir determinações e recomendações, concedeu medida cautelar para que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) aprimorasse os mecanismos de segurança para a averbação de novos descontos, exigindo assinatura eletrônica avançada e biometria, e implementasse o bloqueio automático como regra para todos os benefícios. Tais medidas visaram coibir a prática irregular e proteger os beneficiários de débitos não autorizados.

8. Nesse contexto, duas linhas de atuação, determinadas no âmbito de outros processos recentes, merecem destaque:

9. A primeira dela se refere ao acompanhamento das ações de ressarcimento, objeto do TC 007.869/2025-8, no qual foi determinada fiscalização específica para monitorar a efetividade das medidas administrativas a cargo do INSS para promover o ressarcimento dos valores indevidamente descontados dos segurados, conforme previsto no subitem 9.6.3 do Acórdão 1.115/2024-Plenário.
10. Ademais, a apuração de responsabilidades é objeto do TC 007.871/2025-2, no qual está em curso ação de controle com o objetivo de aprofundar as investigações para a identificação e a responsabilização de todos os agentes envolvidos na cadeia de eventos que resultou nos descontos irregulares, abrangendo agentes públicos, entidades e seus respectivos gestores.
11. No que tange às medidas cautelares pleiteadas, acompanho o posicionamento da unidade técnica por seu indeferimento, pelas razões a seguir expostas.
12. Quanto ao pedido de suspensão dos descontos, constata-se a ausência do *periculum in mora*, pressuposto indispensável à concessão da tutela de urgência, nos termos do art. 276 do Regimento Interno/TCU. A ausência de risco decorre do fato de que o Presidente do INSS, por meio do Despacho Decisório 65/2025, já determinou a suspensão dos Acordos de Cooperação Técnica e dos respectivos descontos de mensalidades associativas, tornando a medida cautelar, neste momento, ineficaz.
13. Em relação ao pedido de afastamento cautelar dos dirigentes das entidades, o pleito não encontra amparo jurídico na competência desta Corte. As entidades em questão possuem natureza de direito privado e não integram a Administração Pública Federal, não se submetendo, portanto, à jurisdição do TCU para fins de aplicação da medida de afastamento prevista no art. 44 da Lei 8.443/1992 e no art. 273 do Regimento Interno/TCU, que se destina a responsáveis por recursos públicos no exercício de função pública.
14. Ressalva-se, contudo, que o indeferimento das medidas neste processo não exaure a competência do Tribunal para atuar nos feitos correlatos. A matéria permanece sob análise e, caso a suspensão administrativa dos descontos seja revertida ou se mostre insuficiente, a superveniência dos requisitos legais poderá ensejar a adoção de novas medidas acautelatórias para a proteção do interesse público e dos direitos dos segurados.
15. Por fim, entendo que a solicitação de informações pode ser atendida por meio do envio da cópia integral desta deliberação, da peça 103 do TC 037.762/2023-0 e das peças 33-35, 63-65 e 114-117 do TC 032.069/2023-5. Deixo claro, por oportuno, que todos os demais elementos que estão sendo coligidos nos processos listados no Relatório estão disponíveis ao Congresso Nacional, caso sejam solicitados.

Ante o exposto, e em concordância com a instrução da AudPrevidência, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de setembro de 2025.

AROLDO CEDRAZ  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2220/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.073/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Previdência Social e Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), autuada a partir de expediente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, que versa sobre apurações relacionadas a descontos de mensalidades associativas em benefícios previdenciários, bem como sobre as ações de controle externo a cargo desta Corte de Contas.

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. encaminhar a peça 103 do TC 037.762/2023-0 e as peças 33-35, 63-65 e 114-117 do TC 032.069/2023-5 ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.3. indeferir as medidas cautelares solicitadas em virtude da ausência dos pressupostos autorizadores;

9.4. dar ciência desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

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

10. Ata nº 38/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/9/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2220-38/25-P.

**13. Especificação do quórum:**

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**WALTON ALENCAR RODRIGUES**  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

**AROLDO CEDRAZ**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral





TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.012/2025-GABPRES

Processo: 013.073/2025-7

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

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

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

Data da ciência: 03/10/2025

*(Assinado eletronicamente)*

CARLOS ALBERTO TEODORO CARVALHO

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