



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Instituto Nacional do Seguro Social

Exercícios 2023 e 2024

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Previdência Social

Unidade Auditada: Instituto Nacional do Seguro Social

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Avaliação: 1675291

Missão

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

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

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

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

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

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

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

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

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

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
CGU	Controladoria-Geral da União
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
Maciça	Folha de Pagamento dos benefícios do INSS
PROCON	Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
UF	Unidade da Federação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	11
1. Beneficiários do INSS relatam não ter autorizado os descontos de mensalidades associativas em seus benefícios previdenciários, tampouco participar de associação.	11
2. Vulnerabilidade dos beneficiários do INSS expostos à realização de descontos associativos.	14
RECOMENDAÇÕES	17
CONCLUSÃO	19
ANEXOS	21
I – QUANTIDADE DE PEDIDOS DE EXCLUSÃO DE DESCONTO ASSOCIATIVO EM 2023 E 2024, POR ENTIDADE ASSOCIATIVA OU SINDICATO	21
II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	22

INTRODUÇÃO

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

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

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

Figura 1 – Riscos identificados nas etapas de processamento do desconto de mensalidade associativa



Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação

Este relatório contempla os resultados das entrevistas efetuadas junto aos beneficiários do INSS, nas 27 Unidades da Federação, por meio das CGU Regionais e da Diretoria de Auditoria de Previdência e Benefícios, cujo objetivo foi verificar se os entrevistados têm ciência dos

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

descontos consignados em folha de pagamento e se estes foram devidamente autorizados, bem como, em algumas situações, confirmar a autenticidade da documentação que dá suporte ao lançamento desses descontos. Resultados relativos às visitas às entidades e à eficácia dos instrumentos de controle serão apresentados em relatórios específicos.

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

Figura 2 – Locais visitados e quantidade de entrevistados por UF



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

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

A amostra de entrevistados foi composta por dois grupos de beneficiários selecionados aleatoriamente, residentes nas capitais ou regiões metropolitanas de todas as Unidades da Federação, ou em municípios escolhidos pela CGU Regional. O primeiro grupo contemplou beneficiários (90 entrevistados) para os quais a CGU dispunha de documentações disponibilizadas pelas entidades associativas/sindicatos ao INSS, no âmbito de processos administrativos de apuração de irregularidades e/ou de fiscalização instaurados pela Autarquia. Já o segundo grupo foi formado por beneficiários cujos descontos tiveram início

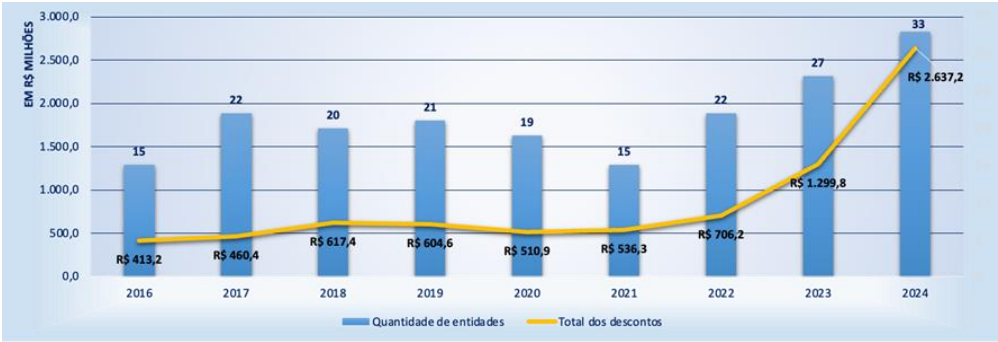
² Alguns beneficiários possuíam mais de um desconto de mensalidades associativas, em um ou mais benefícios.

em 2024 (1.183 entrevistados), a fim de que fosse possível coletar as informações com maior grau de precisão em decorrência do pouco tempo transcorrido entre a realização do suposto procedimento de filiação e/ou de autorização do desconto em folha e a execução da entrevista.

Considerações Iniciais

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

Gráfico 1 – Evolução do número de entidades e de descontos de mensalidade associativa na Maciça



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

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

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

Tabela 1 – Valores dos descontos referentes às 19 entidades que receberam mais de R\$ 15,0 milhões até maio de 2024, em R\$ milhões.

Entidade Acordante	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Estimado	
									Valor	%
CONTAG	339,9	355,1	355,8	364,0	369,9	378,0	408,5	426,9	435,0	16,5%
CONAFER	0,0	0,0	0,0	0,4	57,0	59,5	92,2	202,3	277,1	10,5%

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

AMBEC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0	91,4	231,3	8,8%
ABSP (atual AAPEN)	0,0	0,0	0,6	10,3	2,4	0,0	0,0	23,9	178,6	6,8%
UNASPUB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,5	54,4	141,5	5,4%
CBPA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	57,9	132,8	5,0%
CEBAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,5	131,6	5,0%
CAAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,6	21,3	127,9	4,8%
MASTER PREV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	108,6	4,1%
ABCB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	50,2	95,8	3,6%
UNSBRAS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	93,6	3,5%
AAPPS UNIVERSO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	57,9	81,7	3,1%
ABAPEN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	81,3	3,1%
SINDNAPI	17,8	18,6	18,1	17,6	22,2	39,6	63,3	90,5	77,1	2,9%
APDAP PREV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	41,8	76,8	2,9%
ABRASPREV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	64,8	2,5%
AAPB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	15,7	18,3	64,6	2,4%
COBAP	35,1	37,2	37,2	39,7	35,9	34,7	38,0	52,7	60,3	2,3%
AP BRASIL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	16,2	37,5	1,4%
Outras	20,3	49,1	203,4	172,7	23,4	23,4	46,3	86,5	139,2	5,3%
Total	413,0	460,0	615,0	604,6	510,9	536,3	706,2	1.299,8	2.637,2	100%

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

Em 2018 e 2019, identifica-se um elevado incremento percentual nos descontos de mensalidades associativas relativas a algumas entidades (ABSP, RIAAM BRASIL, ABAMSP, ANAPPS, ASBAPI, CENTRAPE), passando de R\$ 41,2 milhões em 2017, para R\$ 194,9 milhões em 2018 e R\$ 173,2 milhões em 2019. Considerando diversas representações e reclamações em face de associações de aposentados por descontos indevidos de benefícios, a Procuradoria da República no Estado do Paraná expediu ao INSS a Recomendação nº 02/2019⁴, de 10.07.2019, o que ensejou a suspensão de repasses, pelo INSS, para quatro destas associações, ABAMSP, CENTRAPE, ASBAPI, ANAPPS.

Mesmo conhecendo essa situação, a existência de denúncias recorrentes acerca da realização de descontos associativos não autorizados pelos beneficiários, e a falta de capacidade

⁴ Recomenda “ao Presidente do INSS a adoção de providências para: (I) apurar a ocorrência de descontos indevidos nos benefícios; (II) suspender, cautelarmente, o repasse dos referidos descontos às associações [ABAMSP, CENTRAPE, ASBAPI, ANAPPS]; e, ao final, após concluídas as apurações; (III) encerrar os acordos de cooperação técnica que têm causado prejuízos aos beneficiários do INSS.

Em relação a novos acordos, deverá firmá-los com entidades comprovadamente idôneas e que não tenham registro de reclamações por descontos indevidos nos órgãos de defesa do consumidor e em outros órgãos semelhantes”.

operacional necessária para acompanhamento dos ACT, o INSS não implementou controles suficientes para mitigar os riscos de descontos indevidos, e seguiu assinando ACT após a suspensão ocorrida em 2019, com o crescimento significativo dos descontos a partir de julho de 2023, conforme indicado no Gráfico 2, em sequência.

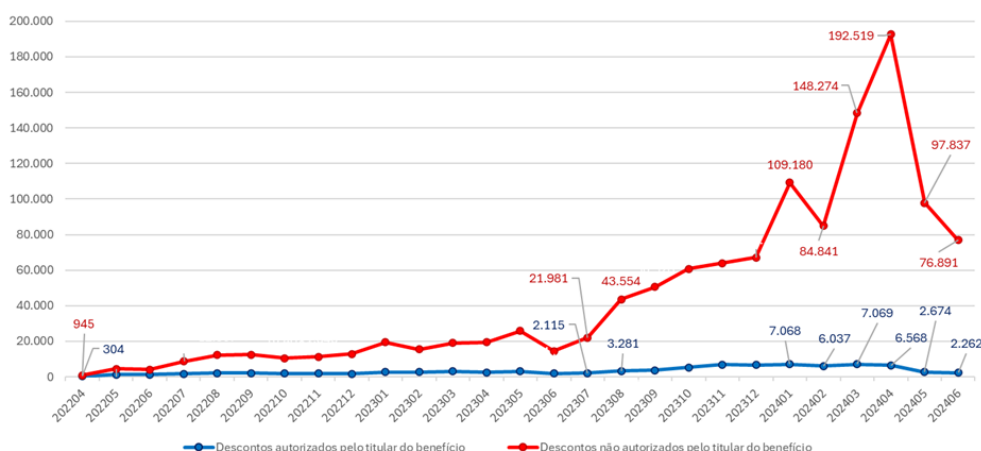
Gráfico 2 – Evolução mensal dos descontos de mensalidade associativa na Maciça



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

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

Gráfico 3 – Evolução do quantitativo de solicitações de exclusão de descontos de mensalidades associativas



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

RESULTADOS DOS EXAMES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 2 – Quantidade de entrevistados que relatam não ter autorizado desconto de mensalidade associativa, por Unidade da Federação.

UF do entrevistado	Quantidade de entrevistados	Quantidade de entrevistados com descontos não autorizados	% de descontos não autorizados em relação ao total de entrevistados
AC	53	53	100%
AL	50	49	98,0%
AM	49	49	100%
AP	31	31	100%
BA	54	52	96,3%
CE	51	50	98,0%

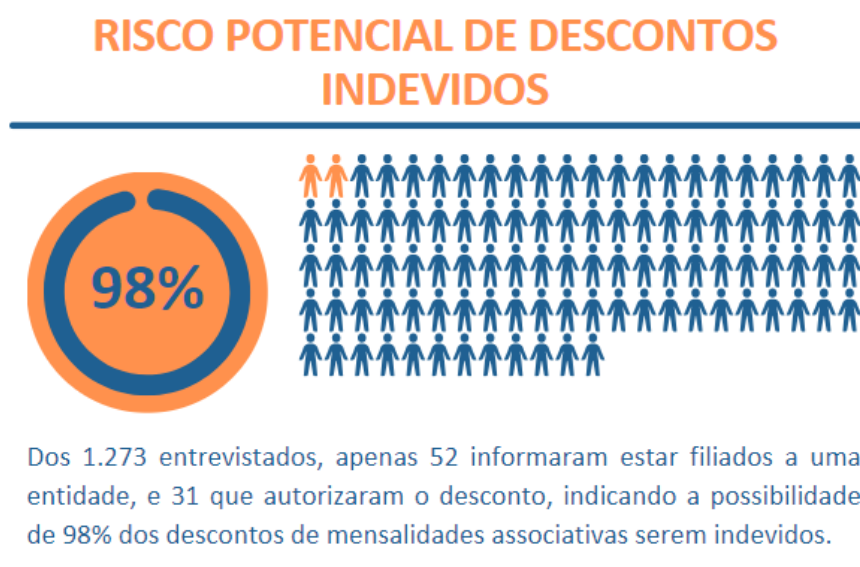
⁵ Foram identificados seis casos em que o entrevistado informou não participar de associação mesmo tendo confirmado que autorizou os descontos.

DF	50	49	98,0%
ES	29	26	89,7%
GO	59	57	96,6%
MA	32	32	100%
MG	77	77	100%
MS	57	57	100%
MT	45	45	100%
PA	56	56	100%
PB	52	52	100%
PE	50	50	100%
PI	24	24	100%
PR	39	37	94,9%
RJ	58	56	96,6%
RN	29	29	100%
RO	51	50	98,0%
RR	50	50	100%
RS	29	26	89,7%
SC	55	49	89,1%
SE	50	49	98,0%
SP	59	53	89,8%
TO	34	34	100%
Total	1.273	1.242	97,6%

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

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

Figura 3 – Consolidação dos resultados das entrevistas realizadas



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

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

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

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

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

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

Tabela 3 – Quantidade de entrevistados que relatam não ter autorizado desconto de mensalidade associativa, por entidade associativa ou sindicato.

Entidade	Quantidade de descontos mensalidade associativa (amostra)	Quantidade de descontos autorizados (amostra)	% de descontos não autorizados em relação ao total de descontos da entidade (amostra)	Quantidade de entrevistados com descontos da entidade	UF dos com da
CAAP	215	214	99,5%	19	
ABSP (atual AAPEN)	210	210	100%	19	
MASTER PREV (MPCB)	98	97	99,0%	21	
CEBAP	95	95	100%	20	
AMBEC	87	87	100%	21	
AAPB	82	82	100%	19	
UNSBRAS	72	72	100%	21	
ABCB	64	62	96,9%	19	
CONAFER	56	56	100%	16	
AAPPS UNIVERSO	52	52	100%	19	
APDAP PREV (ex ACOLHER)	40	39	97,5%	18	
CBPA	32	32	100%	8	
ABAPEN	27	27	100%	14	
UNASPUB	23	23	100%	13	

AAB	22	22	100%	12
SINDNAPI/FS	26	20	76,9%	15
ASBRAP/PREVABRAP	18	18	100%	11
COBAP	24	17	70,8%	11
SINDIAP/UGT	16	16	100%	10
UNIBAP	15	15	100%	11
AP BRASIL	13	11	84,6%	11
ABENPREV	10	10	100%	7
CINAAP	10	10	100%	7
ABRASP/REV	8	8	100%	5
ASABASP BRASIL	5	5	100%	4
CONTAG	6	5	83,3%	2
RIAAM BRASIL	4	4	100%	2
SINAB	4	4	100%	4
ABRAPPS (ex ANAPPS)	4	1	25,0%	1
FITF/CNTT/CUT	3	1	33,3%	1
SINTAPI/CUT	6	1	16,7%	4
Total	1.347	1.316	97,7%	-

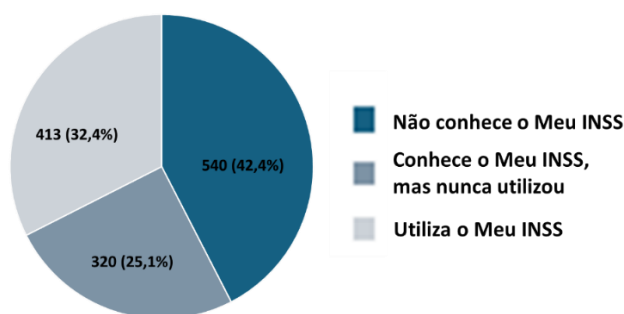
Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação, a partir de entrevistas realizadas pela CGU.

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

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

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

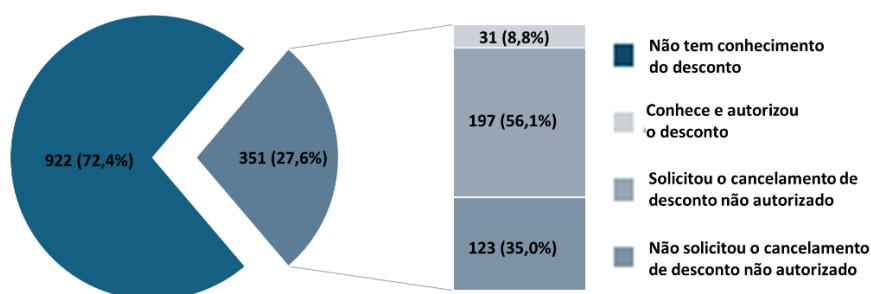
Gráfico 4 – Quantidade de beneficiários que conhecem o aplicativo Meu INSS



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

Ainda, conforme disposto no Gráfico 5, em sequência, dos 351 beneficiários que relataram conhecer o desconto, 31 (8,8%) disseram tê-lo autorizado, e 197 (61,6%) relataram ter solicitado cancelamento do desconto não autorizado. Aqueles que não solicitaram o cancelamento (123, ou 35,0%) podem, eventualmente, ter enfrentado dificuldades para realizar tal pedido, como dificuldades no acesso ao Meu INSS devido à necessidade do nível ouro na conta gov.br, número do benefício, ou nome da entidade para a realização do requerimento. Alguns entrevistados sinalizaram ter sido informados que teriam que fazer o pedido junto às entidades associativas ou sindicatos, outros recorreram ao PROCON e ao Reclame Aqui ou acionaram a esfera judicial, e houve um relato informando pensar se tratar de desconto obrigatório. Ainda, 41 (20,8%) beneficiários responderam que novo desconto foi inserido após o cancelamento de desconto anteriormente existente. Nesse sentido, destaca-se que não basta ao beneficiário solicitar o cancelamento do desconto; é necessário fazer novo requerimento para que o benefício seja bloqueado para novos descontos, ação feita por 96 dos beneficiários que solicitaram cancelamento de desconto não autorizado (48,7%). Ante as fragilidades de controle identificadas, os resultados sinalizam que os beneficiários encontram mais dificuldades para bloquear os descontos do que as entidades para implementá-los, indicando fragilidade na proteção dos direitos dos beneficiários.

Gráfico 5 – Quantidade de beneficiários que responderam às questões sobre conhecimento, autorização e pedido de cancelamento de desconto associativo



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

Verifica-se que a transformação digital ocorrida no INSS sem o devido aperfeiçoamento dos controles internos elevou os riscos relacionados à realização de descontos associativos indevidos. Além de os descontos poderem ser realizados pelas entidades sem qualquer tipo de análise por um servidor do INSS, os beneficiários encontram dificuldades para utilizar as

ferramentas disponibilizadas para acesso aos serviços providos pela Autarquia, muitas vezes necessitando de auxílio de outras pessoas ou deixando de realizar requerimentos em função da dificuldade que encontram para fazê-lo. Ademais, importa ressaltar que a própria fragilidade inerente ao perfil dos beneficiários, na sua grande maioria formada por idosos, com maior dificuldade de acesso a canais digitais, associada à deficiência dos instrumentos de controle do INSS, tornam esses beneficiários suscetíveis à atuação de terceiros agindo com o objetivo de obter, sem o devido esclarecimento aos beneficiários, a documentação relativa à filiação e à autorização para o desconto associativo.

RECOMENDAÇÕES

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

Achados nº 1 e 2

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

Achados nº 1 e 2

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

Achados nº 1 e 2

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

Achados nº 1 e 2

5. Avaliar a pertinência de suspender cautelarmente descontos de mensalidades associativas realizados em folha referentes a entidades que apresentaram súbito aumento no quantitativo de descontos implementados na Maciça em 2023 ou 2024, até que se implemente metodologia que preveja segurança suficiente à fidedignidade dos descontos, conforme Recomendações nº 3 e 4, haja vista que o INSS indica a falta de capacidade operacional para

o acompanhamento da implementação desses descontos e o elevado percentual de beneficiários que indicou à CGU não tê-los autorizado, assim como o elevado quantitativo de requerimentos de exclusão de descontos que têm sido realizados por meio dos diferentes canais de atendimento do INSS.

Achados nº 1 e 2

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

Achados nº 1 e 2

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

Achados nº 1 e 2

CONCLUSÃO

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

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

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

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

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

A criticidade da situação revelada a partir dos resultados das entrevistas realizadas pela CGU, conforme registrado neste Relatório, aliada à alta materialidade dos descontos de mensalidades associativas, superiores a R\$ 200 milhões mensais, requer ações contundentes

com vistas a preservar o interesse dos beneficiários do INSS, em sua maioria idosos e que demandam uma proteção maior do Estado.

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

ANEXOS

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

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

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

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

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

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

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

Manifestação da unidade auditada

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

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

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

Entre as **causas identificadas para os descontos não autorizados**, destacam-se o **não bloqueio automático para consignações dos benefícios concedidos antes de setembro de 2021, o não arquivamento, em ambiente prontamente acessível ao**

INSS, das documentações requeridas, a ausência de validação das documentações para autorização do desconto, a ausência de fiscalização e de auditoria desses procedimentos, a reduzida equipe técnica para atuar neste processo, e a fragilidade dos procedimentos de celebração de ACT, que não asseguram a integridade das entidades convenentes. (destaque nosso)

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

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

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

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

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

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

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

1. Publicação de Instrução Normativa específica que regula o desconto de mensalidade associativa.	Implementada em 14/03/2024 (DOU IN PRES/INSS nº 162/2024)
2. Exclusão e criação de trava para não permitir averbação em espécie de benefícios não elegíveis , conforme disposto no § 1º, art. 22 da Instrução Normativa 162: a) B31 - Auxílio Por Incapacidade Temporária; b) Benefício de Pensão Alimentícia, com informação de "Recebe PA ". c) Benefício pagos por meio de empresa conveniente (com código de banco 998); d) Benefício de Acordos Internacionais (com código de banco 996); e) Benefício Assistencial (BPC); f) Benefício concedidos por determinação judicial, em caráter provisório.	Implementada em 10/04/2024 pela DATAPREV (DM. 203378)
3. Suspensão cautelar de novas inclusões /adesões de descontos de mensalidade associativa.	Implementada em 20/04/2024 pela DATAPREV (DM.203398)
4. Bloqueio Geral de benefícios, concedidos antes de 09/2021, para descontos de mensalidade associativas.	Implementada em 16/05/2024 pela DATAPREV (DM.203577) Bloqueio de desconto associativo em 129.197.135 benefícios (entre ativos, cessados e suspensos) concedidos antes de 09/2021.
5. Autorização de biometria transitória das entidades acordantes	Implementada na competência 07/2024
6. Limitação de todos os descontos associativos à 1% (um por cento) do limite máximo , estabelecido para os benefícios do RGPS de acordo com os termos do § 3º do Art. 4º da Instrução Normativa PRES/INSS 162/2024, inclusive para as entidades que estão limitando num valor superior/inferior a 1% do teto, visto que os ACT's serão aditados para constar 1% do teto previdenciário, como trava limitadora geral.	Cadastrada em 19/07/2024 (DM.204225). Prevista para Folha de 09/2024 .

7. Exclusão descontos de mensalidades associativas, nos benefícios previdenciários apontados na Planilha CGU (em anexo), conforme Nota nº 01 de Auditoria 161930, referentes às entidades: UNASPUB, AMBEC, CBPA, CONAFER, AAPEN (Ex-ABSP), AAPB, SINDNAPI, APPS UNIVERSO, AMBEC (início maio/2024), AAPB (início maio/2024) e APPS UNIVERSO (início maio/2024).	Implementada em 25/07/2024 pela DATAPREV (DM.204205).
8. Publicação da Minuta Padrão dos ACT's e Plano de Trabalho , com assinatura dos termos aditivos de adequação aos termos da IN 162.	Prevista para 09/2024.
9. Entrada em produção do Serviço de Exclusão Automática de Desconto de Mensalidade + Bloqueio do Benefício pelo canais remotos do INSS.	Prevista para 26/09/2024 (DM.204120)
10. Entrada em funcionamento do sistema de biometria da DATAPREV , para averbação dos termos de adesão ao desconto de mensalidade associativa com uso de assinatura eletrônica avançada e biometria.	Prevista para 09/2024 .
11. Início do envio, pelas entidades, das fichas de autorização e documentação correlata do estoque (legado arquivado) à DATAPREV.	Prevista para ser implementada no período entre 2024 e 2025 (12 meses).
12. Início das verificações ordinárias e periódicas pelo INSS do cumprimento do ACT por parte das entidades acordantes.	Prevista para ser implementada em 2024 .
13. Repasse dos valores descontados às entidades ACORDANTES pela rotina do SISPAGBEN .	Prevista para ser implementada em 2024 .

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

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

iniciativa primária, sob apreciação superior, esta Coordenação-Geral avaliou recomendável o pedido de prorrogação do prazo.”

Análise da equipe de auditoria

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

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

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

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

Manifestação da unidade auditada

“Recomendação 1. (...)”

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

Recomendação 2. (...)”

12. No que se refere ao debloqueio para descontos associativos, entendemos que, no ambiente de confiabilidade técnica das averbações baseadas em biometria, a autorização para

o desbloqueio e averbação do desconto pode se dar por ato único, em favor do próprio beneficiário, que, assim, dispensa o trâmite da solicitação do desbloqueio prévio.

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

[Recomendação] **3. (...)**

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

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

[Recomendação] **4. (...)**

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

Recomendação 5. (...)

17. Esta área técnica não identificou na peça de auditoria os elementos técnicos, normativos e teóricos necessários para que possa avaliar com critério a recomendação proposta, sobretudo frente à definição, não compreendida, do percentual de 30% de incremento como **limite de tolerância**. No que concerne à avaliação sugerida, que, em suma, compele à suspensão da execução do acordo de cooperação técnica, somente possível por decisão

adequadamente fundamentada, resta imperioso trazer à baila o quanto previsto no § 1º-F do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999:

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a **quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado**, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

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

Recomendação 6. (...)

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

Recomendação 7. (...)

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

Análise da equipe de auditoria

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

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

Na manifestação à Recomendação 1, ao referenciar o modelo de transição biométrica, e uma possível rejeição a ele, a recomendação explícita que a solução provisória que autorizou novos descontos, com a utilização de um modelo diferente do recomendado pela Dataprev,

conforme registrado pela Empresa em reunião conjunta realizada no INSS, e considerando os resultados massivos de não autorização de descontos, como apurado neste trabalho de avaliação, implicariam em assunção de riscos a serem avaliados pelo INSS.

Quanto à Recomendação 2 e à possibilidade de autorização conjunta de desbloqueio do benefício para a implementação de desconto e de autorização desse desconto, a partir da utilização de biometria, e considerando os parâmetros normativos vigentes, é solução viável que contemplaria os descontos que vierem a ser implementados a partir da efetiva utilização de biometria a ser implementada pela Dataprev, o que, de acordo com o cronograma apresentado na manifestação da Autarquia, deve ocorrer até setembro/2024. No entanto, é necessário ter-se atenção em relação a eventuais autorizações de descontos massivos que possam vir a ser implementados a partir de demandas individuais das entidades, para as quais deveria existir a prévia e pessoal autorização dos beneficiários, não sendo suficiente eventuais justificativas de entidades acerca de eventuais prejuízos a que possam ser submetidas.

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

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

Quanto às recomendações 6 e 7, considerando a relevância de o INSS validar a efetiva existência de autorização dos beneficiários para a consignação de descontos associativos na Maciça, como mecanismo de controle interno indispensável ao acompanhamento da regularidade dos descontos efetuados, mesmo considerando a referida solicitação da

Autarquia ao TCU para modificação do teor do item 9.6.1 do Acórdão TCU nº 1115/2024 – Plenário, reitera-se a importância de o INSS definir parâmetros adequados e suficientes para garantir a existência de documentação suporte para a realização desses descontos, assim como a fidedignidade das autorizações que teriam permitido consignações pretéritas à implementação de biometria.