

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\$)

| | 2021 | 2022 | 2023 (até 17/11) |
|--|-------------------|-------------------|-------------------------|
| 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>Lei 10.820/2003</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>Decreto 3.048/1999</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, com observância às condições indicadas na plataforma.

§ 1º O 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 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 afetadas 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, 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.



É o relatório.