

TC 032.069/2023-5

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional (com pedido de medida cautelar)

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

Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados

Assunto: Requerimento 285/2023, solicitando fiscalização para apurar irregularidade no âmbito do INSS, entidades sindicais, associativas e instituições bancárias relativa a descontos indevidos em benefícios

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

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

HISTÓRICO

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

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

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

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

5. O Requerimento foi autuado como SCN. O Presidente, Ministro Bruno Dantas, mediante despacho (peça 6), com base no art. 5º, I, da Resolução-TCU 215/2008, encaminhou o

processo para a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para adoção das providências pertinentes, com a devida urgência que o caso requer.

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

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

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

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

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

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

11. O Ministro Relator acrescentou que a sistemática fraudulenta denunciada pelo Parlamento só poderia ser frutífera com a participação das instituições bancárias responsáveis pelo pagamento dos benefícios do INSS, as quais auferem o direito de realizar pagamentos de benefícios do INSS por meio de licitação. As instituições vencedoras do último certame conquistaram o direito preferencial de realizar os pagamentos de benefícios que entram de 2020

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EXAME TÉCNICO

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

I. Introdução

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

I.1. Problema identificado

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

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

I.2. Deliberação que originou a fiscalização

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

I.3. Objetivo e escopo da inspeção

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

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

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

I.4. Questões da inspeção

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

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

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

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

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

I.5. Metodologia

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

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

I.6. Organização do relatório

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

II. Visão Geral

II.1. Marco regulatório

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

Quadro 1 - Normas que disciplinam empréstimos consignados e mensalidades associativas

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

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

II.2. Partes interessadas

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

Quadro 2 – Partes interessadas na gestão dos benefícios por incapacidade

Parte interessada	Papel e/ou interesse na atividade
INSS	Responsável pela manutenção da folha de pagamentos de beneficiários do regime geral de previdência social e do benefício de prestação continuada.
Dataprev	Responsável pela guarda e gestão da base de dados da previdência social e dos benefícios de prestação

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

Fonte: elaboração própria

II.3. Histórico do objeto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 1- Empréstimos consignados e descontos para associações e sindicatos

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

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

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

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

III. Respostas às questões da inspeção

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

III.1. Resposta à questão 1

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

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

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

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

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

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

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

Situação encontrada

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

sistemática de tais descontos ocorre por meio de operacionalização entre a Dataprev e essas entidades.

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

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

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

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

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

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

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

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

61. Diante disso, a equipe solicitou ao INSS os termos de filiação e de autorização de desconto de mensalidade associativa referentes a 28 benefícios em que há desconto de mensalidade associativa (peça 37). Em resposta (examinada na planilha “Análise de Termos e Contratos de Consignados solicitados INSS”), a autarquia apresentou documentação referente a 25 casos, sendo que em relação aos três casos restantes, a entidade UNASPUB solicitou ao INSS mais prazo para envio da documentação, mas até o fechamento deste relatório, não enviara e em outros dois casos não houve resposta. Diante da análise realizada, observou-se que faltou o termo de filiação em nove casos, cinco não possuem termo de autorização de desconto, nove não tem cópia de documento pessoal (em dois desses, não havia essa exigência à época da filiação). Como resultado da análise, conclui-se que dez dos 28 casos solicitados não atendem às exigências de

documentação prevista no art. 655 da IN PRES/INSS 128/2002, o que corresponde a 35,7% dos casos, conforme tabela abaixo:

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

Número Benefício com máscara	Enviou Documentação	Termo de Filiação	Termo de Autorização de Desconto	Tem cópia de documentação ou outro documento comprobatório	Entidade	Atende ao art. 655 da IN PRES/INSS 128/2002?
*****58046	Sim	Sim	Sim	Sim	ABCB	Sim
*****68055	Sim	Sim	Sim	Não. Sindicato informou que não era exigido à época da filiação em 2003.	Sindnapi	Sim
*****45930	Sim	Sim	Sim	Sim	ABCB	Sim
*****35605	Sim	Não	Sim	Sim	Conafer	Não
*****33466	Sim	Sim	Sim	Sim	Master Previ	Sim
*****89621	Sim	Sim	Sim	Não. Sindicato informou que não era exigido à época.	Sindnapi	Sim
*****63946	Sim	Não	Sim	Não	SINTRA-API/CUT	Não
*****55060	Sim	Sim	Sim	Sim	ABAMSP	Sim
*****73521	Sim	Sim	Sim	Sim	Universo	Sim
*****24071	Sim	Sim	Sim	Sim	Universo	Sim
	Sim	Sim	Sim	Sim	AAPEN	
*****92280	Sim	Sim	Sim	Sim	Acolher	Sim
*****87423	Não	Não	Não	Não	UNASPUB	Não
*****96360	Sim	Sim	Sim	Sim	COBAP	Sim
*****73061	Sim	Sim	Sim	Sim	ABCB	Sim
*****29898	Sim	Não	Sim	Sim	Conafer	Não
*****59691	Não	Não	Não	Não		Não
*****83647	Sim	Sim	Sim	Sim	SINAB	Sim
*****36206	Não					Não
*****41901	Sim	Não	Não	Não	CBPA	Não
*****86406	Sim	Sim	Sim	Sim	AMBEC	Sim
*****33588	Sim	Não	Não	Não	AMBEC	Não
*****41062	Sim	Sim	Sim	Sim	AP Brasil	Sim
*****05662	Sim	Não	Sim	Não	COBAP	Não
*****71852	Sim	Sim	Sim	Sim	AMBEC	Sim
*****28500	Sim	Sim	Sim	Sim	Unverso	Sim
*****16757	Sim	Sim	Sim	Sim	Universo	Sim
*****70652	Não					Não

*****92864	Sim	Sim	Sim	Sim	CAAP	Sim
------------	-----	-----	-----	-----	------	-----

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

62. Já a Ouvidoria do INSS informou que, no início de cada mês, realiza extrações de todas as manifestações pendentes no Fala.BR, e que encaminha essas demandas às unidades do INSS para tratamento e acompanhamento. E que, nos anos de 2021, 2022 e 2023, recebeu o total de 762 manifestações referentes a descontos de mensalidade associativa, sendo 93 manifestações em 2021, 88 manifestações em 2022, e 581 manifestações em 2023 (peça 54, p. 1-2).

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

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

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

Entidade	Quantidade de Reclamações	% de Reclamações relacionadas às cobranças indevidas	Nota (0-10) ou Reputação
AMBEC - Associação de Aposentados Mutualista para Benefícios Coletivos	7.568	81,7%	7,1
CONAFER - Confederação Nacional dos Agricultores Familiares Rurais e Empreendedores familiares Rurais do Brasil	3.726	67,9%	6,4
UNIVERSO - Associação dos Aposentados Pensionistas dos Regimes Geral e Próprio de Previdência Social	2.736	86,62%	5,8
UNASPUB - União Nacional de Auxílio aos Servidores Públicos	2.108	87,77%	8,2
ACOLHER - Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas	1.971	87,30%	5
CAAP - Caixa de Assistência aos Aposentados e Pensionistas	1.912	85,03%	7,8
CEBAP - Centro de Estudos dos Benefícios dos Aposentados e Pensionistas	1.629	58,95%	6,5
UNIBAP - União Brasileira de Aposentados da Previdência	1.429	64,61%	7,5
ABENPREV - Associação de Benefícios e Previdência	1.373	95,88%	6,9
CBPA - Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura	1.120	N/D	8,1
ABSP - Associação Brasileira dos Servidores Públicos	626	83,18%	Não recomendada - Sem índice
COBAP - Confederação Brasileira dos Aposentados, Pensionistas e Idosos	451	83,40%	Não recomendada - Sem índice
AP BRASIL - Associação no Brasil de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social	441	89,49%	7,4
AMAR BRASIL - Amar Brasil Clube de Benefícios - ABCB	432	69,77%	8

CINAAP - Círculo Nacional de Assistência dos Aposentados e Pensionistas	350	85,49%	6,1
RIAAM BRASIL - Rede Ibero-Americana de Associações de Idosos do Brasil	282	59,27%	6,2
SINAB - Sindicato Nacional dos Aposentados do Brasil	214	91,67%	8,5
SINDIAPI - UGT Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da União Geral dos Trabalhadores	212	80,91%	7,5
ABRAPPs - Associação Brasileira de Aposentados e Pensionistas do Instituto Nacional de Seguridade Social (antes ANAPPs)	196	73,74%	6,3
ASABASP BRASIL - Associação de Suporte Assistencial e Beneficente para Aposentados, Servidores e Pensionistas do Brasil	162	89,84%	7,7
UNSBRAS - União dos Aposentados e Pensionistas do Brasil	155	84,42%	Não recomendada - Sem índice
AAPB - Associação dos Aposentados e Pensionistas do Brasil	87	90,74%	6,1
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	60	72,06%	Não recomendada - Sem índice
SINDNAPI - FS - Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical	26	2,79%	Não recomendada - Sem índice
SINTAPI - CUT Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos	14	57,14%	Não recomendada - Sem índice
CONTRAF - Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil	Sem registro		
FITF/CNTT/CUT - Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários	Sem registro		
SINTRA API – CUT Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas e Idosos de Mogi Guaçu	Sem registro		

Fonte: elaborado pela equipe, conforme pesquisa no site www.reclameaqui.com.br nos períodos de fevereiro e março de 2024

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

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

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

ENTIDADES	12/2021	12/2022	12/2023
CONTAG	1.455.403	1.432.415	1.380.660
CONAFER	231.242	443.754	641.454
AMBEC	3	40.557	601.624
ABSP	-	-	382.381
SINDNAP/FS	237.699	325.603	366.207
CBPA	-	-	341.439
AAPPS – UNIVERSO	-	97.434	296.580

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

Fonte: INSS

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

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

Tabela 4 - Valores repassados para associações e sindicatos

Sigla	2021	2022	2023	TOTAL (R\$ 1,00)
CONTAG	381.901.026	413.596.458	435.220.945	1.230.718.429
CONAFER	54.076.632	93.551.558	202.317.093	349.945.284
SINDNAP/FS	41.022.182	88.631.738	149.240.232	278.894.153
COBAP	37.706.330	41.966.583	64.492.491	144.165.405
AMBEC	0	14.777.264	90.365.201	105.142.465
UNIBAP	3.189.828	38.452.410	55.370.085	97.012.323
AMAR BRASIL - ABCB	0	1.034.360	82.252.865	83.287.225
AAPPS - UNIVERSO		3.932.926	78.304.843	82.237.769
UNASPUB		9.557.279	60.591.519	70.148.798
AAPB	1.859.129	24.492.655	33.416.919	59.768.703

ACOLHER	0	0	57.164.753	57.164.753
CAAP	0	12.409.275	40.517.594	52.926.870
RIAAM	16.592.457	16.227.998	15.932.949	48.753.403
CBPA	0	0	48.035.127	48.035.127
AP BRASIL	0	4.679.042	34.198.483	38.877.525
SINDIAPI/UGT	693.474	11.563.452	22.257.456	34.514.383
CONTRAF-BRASIL (CETRAF)	6.496.499	7.126.138	9.062.003	22.684.639
SINAB	0	375.646	15.087.878	15.463.524
ABSP	0	0	14.638.672	14.638.672
ABENPREV	0	0	14.506.314	14.506.314
CINAAP		346.079	11.920.965	12.267.044
CEBAP	0	0	8.151.739	8.151.739
SINTAPI/CUT	881.720	1.126.699	1.145.750	3.154.169
ABABASP BRASIL	0	0	2.667.756	2.667.756
ABRAPPs	0	674.917	1.926.320	2.601.237
SINTRA-API/CUT	108.044	327.989	652.299	1.088.332
FITE/CNTT/CUT	106.362	3.537	55.632	165.531
AEGON	59.977	45.033	0	105.010
CONTAG2	16.550	26.931	60.883	104.365
TOTAL	544.710.211	784.925.968	1.549.554.766	2.879.190.945

Fonte: INSS

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

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

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

Crerios

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

- art. 115, V, VI, da Lei 8.213/1991;
- arts. 2º e 50, II da Lei 9.784/1999;

c) art. 154, V, VI, §§ 1º, 1º-A, 1º-F, 7º-A e 10º do Decreto 3.048/1999; e

d) art. 655, III, § 1º, da Instrução Normativa PRES-INSS 128/2022.

Causas

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

a) a ausência de verificação da filiação do beneficiário e de sua autorização previamente à averbação do desconto;

b) fragilidade na ferramenta de bloqueio e desbloqueio para averbação de descontos;

e

c) ausência de avaliação periódica das reclamações referentes a descontos indevidos de mensalidade associativa.

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

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

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

76. No entanto, conforme bem ressaltado pela Defensoria Pública da União (DPU), o Tema 183 da Turma Nacional de Uniformização (TNU) do Conselho da Justiça Federal (CJF) estabelece que, nos casos de empréstimos consignados não autorizados, o INSS pode ser responsabilizado por danos patrimoniais ou extrapatrimoniais, se demonstrada negligência, por omissão injustificada no desempenho do dever de fiscalização (peça 51, p. 3).

Tema 183 da TNU:

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

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

(Realces apostos na transcrição)

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

modalidades de descontos, empréstimo consignado e mensalidade associativa, com similar nível de controle.

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

Art. 115 Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

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

(Realces apostos na transcrição)

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

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

(...)

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

(Realces apostos na transcrição)

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

§ 1º Os documentos de que tratam as alíneas:

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

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

(Realces apostos na transcrição)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Decreto 3.048/1999

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

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

(...)

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

(Realces apostos na transcrição)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

104. Ainda que, mediante a recém-publicação da Instrução Normativa PRES/INSS 162/2024, em 15/3/2024, a autarquia tenha avançado ao prever, em até 180 dias após a publicação da citada IN, o bloqueio de todos os benefícios previdenciários elegíveis à consignação de mensalidade associativa, com desbloqueio somente por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, efetivada por meio de assinatura eletrônica avançada e

biometria (art. 43), é urgente a adoção de medidas para que esses novos requisitos de segurança sejam postos em prática o mais rapidamente possível, tendo em vista os elevados aumentos de averbações de mensalidades associativas nos últimos meses (ver Figura 6), associados às recentes matérias na imprensa relatando a ocorrência de descontos indevidos.

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

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

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

Art. 154

(...)

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

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

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

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

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

Efeitos

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

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

Proposta de encaminhamento para a SCN

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

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

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

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

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

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

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

Benefícios de controle

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

III.2. Resposta à questão 2

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

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

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

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

Análise de jurisprudência sobre venda casada

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

125. Ainda, a despeito de o art. 5º da Constituição Federal de 1988, em seu inciso XX, prever que “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”, o TJBA, considerando que o associado buscou a filiação sindical exatamente para obter melhores taxas de empréstimo consignado, defendeu que é lícita a manutenção das mensalidades associativas

enquanto perdurar o benefício obtido da taxa reduzida, conforme decisão da 4ª Turma Recursal - PROJUDI, referente a Recurso Inominado no processo 0005082-11.2022.8.05.0039 (grifo não constante no original):

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

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

Informações da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 5 - Multas aplicadas pela Senacon às instituições financeiras

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

Fonte: Senacon

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

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

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

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



CNPJ	Entidade	Site
04.040.532/0001-03	SINDNAPI - FS	sindicatodosaposentados.org.br
33.683.202/0001-34	CONTAG	ww2.contag.org.br
04.077.473/0001-48	SINTAPI - CUT	sintapicut.org.br
11.509.421/0001-69	SINDIAPI - UGT	sindiapi.com.br/2021
13.416.634/0001-71	UNIBAP	unibapprev.org
06.062.946/0001-69	AAPB	aapbrasil.org


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

Fonte: elaboração própria

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

Figura 1 - Oferta de empréstimos por entidades

Entidade	Divulgação
SINDNAPI-FS	
UNASPUB	

ABENPREV	<div style="text-align: right;">  </div> <p> Empréstimos e cartão mais barato. - Convênio para consultas e exames. - Checkup médico anual. - Segunda opinião médica para orientações aos associados. - Disk bula de remédio (plantão de dúvidas sobre remédio) - UTI vida (somente Brasília) - Assistência jurídica junto ao associado aposentado e pensão </p>
-----------------	--

Fonte: elaboração própria

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

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

III.3. Resposta à questão 3

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

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

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

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

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

147. Sendo assim, no período dado, foram identificados **967.375** novos contratos de empréstimos consignados que foram firmados com datas próximas (menos de um mês, antes ou depois) ao início de desconto para entidades associativas. Considerando o universo de 15.605.260 contratos firmados nesse período de referência, esse valor corresponde a **6,25%** do total de contratos de empréstimos consignados, e representou **R\$ 3.364.933.875,15** em descontos consignados de janeiro a outubro de 2023. Como cada pessoa pode ter mais de um empréstimo, vale dizer que foram **522.921** benefícios distintos com empréstimos consignados contratados próximo a novas associações (**5,37%** do total do universo de benefícios com contratos de consignação contratados no período).

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

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

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

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

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

III.4. Resposta à questão 4

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

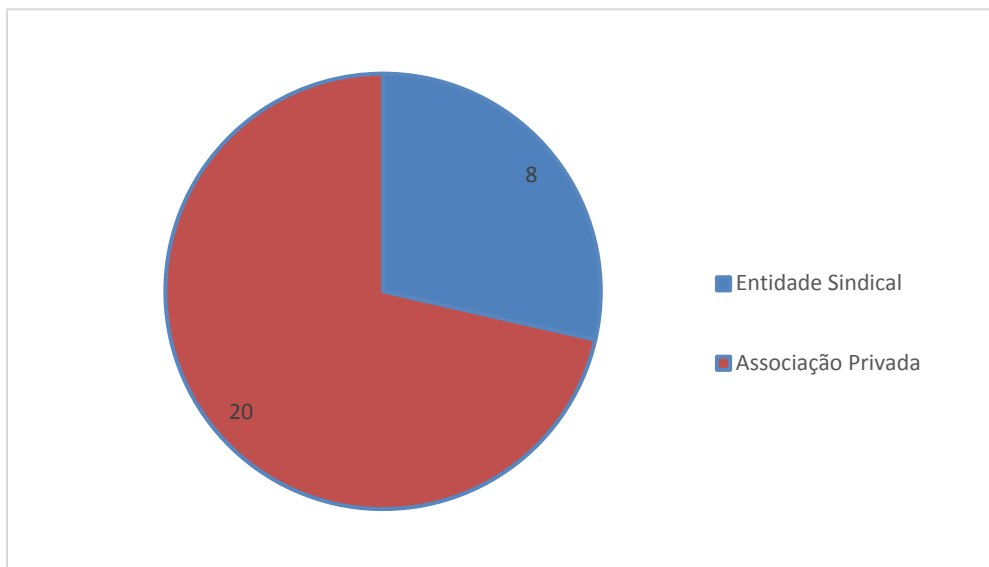
154. O INSS possuía, ao fim de 2023, 28 acordos de cooperação técnica (ACT) ativos com entidades associativas e sindicatos que possibilitavam o desconto consignado para pagamento das mensalidades por parte de beneficiários do INSS.

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

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

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

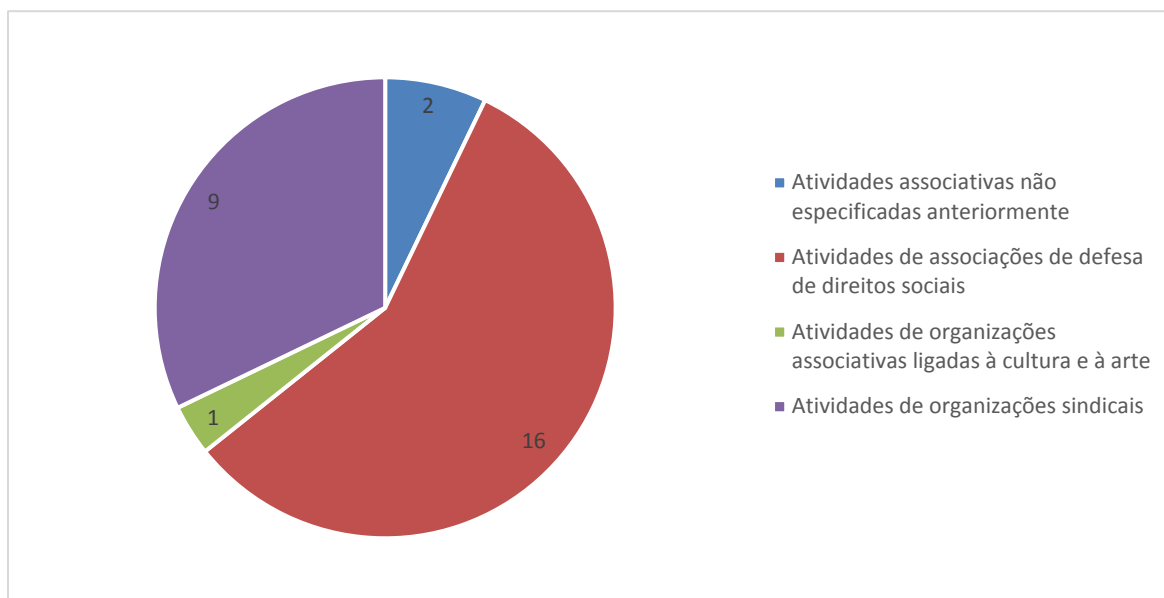
Figura 2 - Natureza jurídica das entidades



Fonte: elaboração da equipe a partir da Base CNPJ

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

Figura 3 - Atividades econômicas desenvolvidas pelas entidades



Fonte: elaboração da equipe a partir da Base CNPJ

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

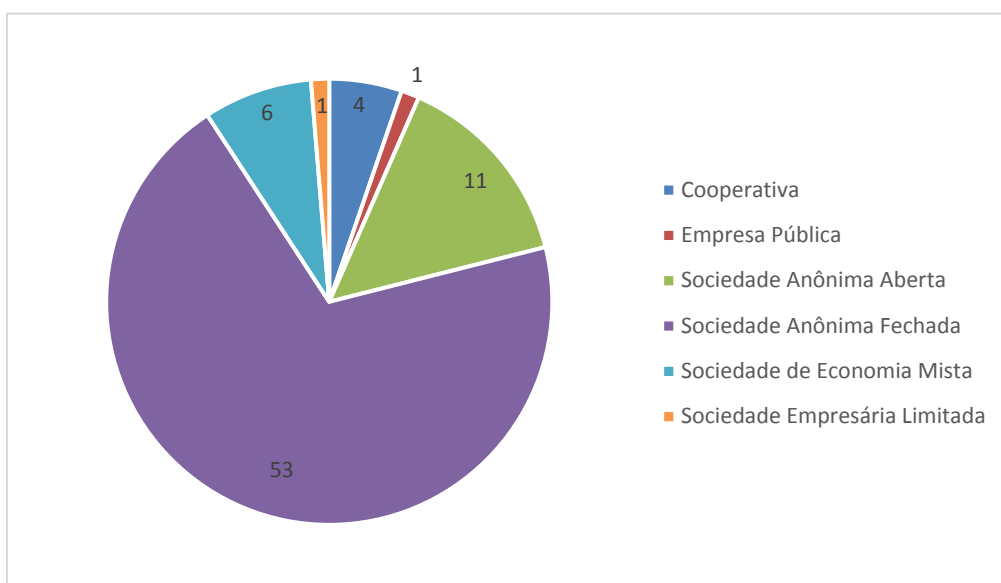
160. Além disso, não foi detectado pela equipe eventual atuação dessas entidades como correspondentes bancários de instituições financeiras. Cumpre esclarecer que os serviços oferecidos por correspondentes bancários são de responsabilidade das próprias instituições

financeiras contratantes, conforme Resolução do Conselho Monetário Nacional 4.933/2021, sendo que cabe às próprias instituições financeiras a supervisão dos seus contratados, restando ao Banco Central a fiscalização indireta dessas atividades.

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

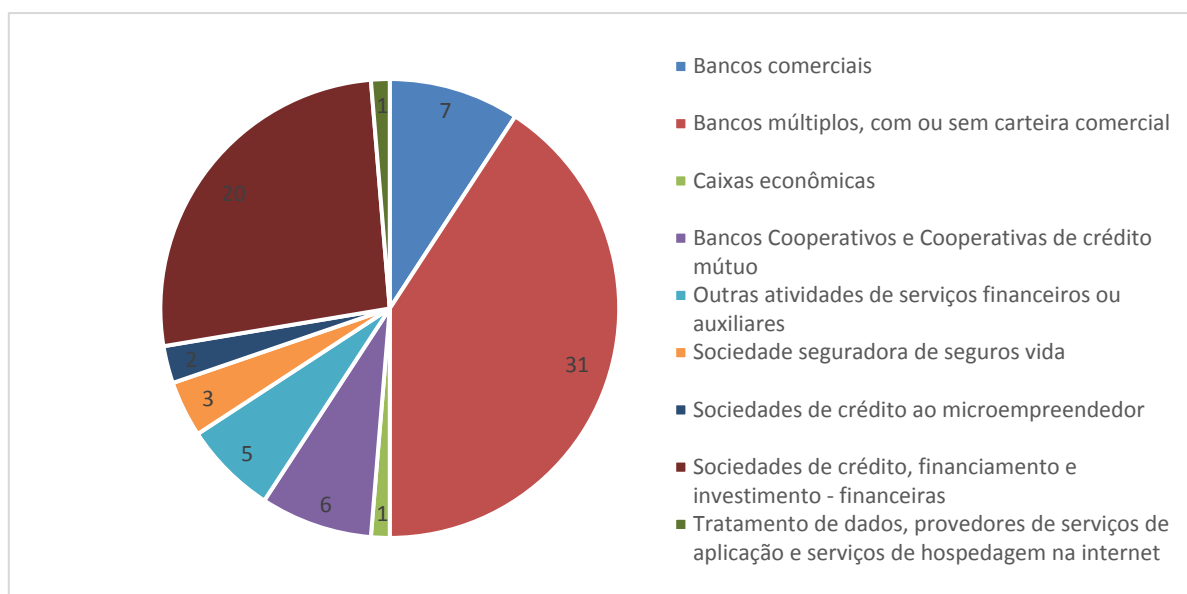
162. Nas figuras a seguir, destacam-se a composição da natureza jurídica e as principais atividades econômicas desenvolvidas pelas instituições financeiras, conforme consta na base de CNPJ:

Figura 4 - Composição das instituições financeiras por Natureza Jurídica



Fonte: elaboração da equipe a partir da Base CNPJ

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



Fonte: elaboração da equipe a partir da Base CNPJ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

170. Com relação aos descontos de mensalidade associativa, os controles são mais frágeis, uma vez que o INSS não verifica a filiação do beneficiário e sua autorização previamente à

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

171. Por fim, os benefícios do INSS são concedidos inicialmente bloqueados para os descontos de empréstimo consignado (desde 1º/4/2019) e de mensalidade associativa (desde 21/9/2021), necessitando de ação prévia do segurado para o desbloqueio desses descontos. Contudo, os benefícios anteriores às citadas datas permanecem, como regra, desbloqueados para descontos, cabendo ao segurado a iniciativa para proceder ao bloqueio. Além disso, uma vez desbloqueado determinado benefício, outros descontos podem ser averbados sem nova ação do segurado, o que representa risco adicional de desconto indevido.

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

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

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

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

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



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

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

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

a) determinação para suspensão do repasse de recursos às entidades associativas; e

b) determinação para exigência, pelo INSS, de assinatura eletrônica avançada e biometria nos termos de filiação e de autorização de desconto; ou apresentação da devida documentação comprobatória para novas contratações ou filiações mediante desconto consignado, nos termos da legislação.

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

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

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

dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991.

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

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

Pressuposto avaliado	Empréstimos consignados	Descontos consignados de mensalidade associativa
Fumaça do bom direito	Não (controles mais consolidados inibem a ocorrência de descontos indevidos)	Sim (insuficiência dos controles pode ensejar a ocorrência de descontos indevidos em larga escala)
Perigo na demora	Não (a existência de controles mais consolidados dificulta a <u>imediata</u> averbação de descontos indevidos)	Sim (as fragilidades dos controles possibilitam a <u>imediata</u> averbação de descontos indevidos em larga escala)
Perigo na demora reverso (na hipótese de determinação para suspensão do repasse de recursos às instituições financeiras e entidades associativas)	Não examinado	Sim (beneficiários poderiam ter acesso impedido aos benefícios e vantagens oferecidos pelas entidades associativas, e as entidades idôneas deixariam de receber os recursos de mensalidades em função da quebra das regras dos ACTs por entidades inidôneas)
Perigo na demora reverso (na hipótese de determinação para exigência, pelo INSS, de assinatura eletrônica avançada e biometria nos termos de filiação e de autorização de desconto; ou apresentação da devida documentação comprobatória para novas contratações ou filiações mediante desconto consignado, nos termos da legislação)	Não examinado	Não (o segurado não seria privado de direito, desde que haja o estrito cumprimento do rito legal)
Suficiência dos requisitos para concessão de medida cautelar	Não (ausência dos pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo na demora)	Sim, na hipótese de que o INSS somente averbe novos descontos de mensalidade associativa por meio de assinatura eletrônica avançada e biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024; ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no

		art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991
--	--	--

V. Conclusão da inspeção

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

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

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

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

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

187. A respeito da questão 3, foram identificados, no período de janeiro a setembro de 2023 **967.375** novos contratos de empréstimos consignados que foram firmados com datas próximas (menos de um mês, antes ou depois) ao início de desconto para entidades associativas. Considerando o universo de **15.605.260** contratos firmados nesse período de referência, esse valor corresponde a **6,25%** do total de contratos de empréstimos consignados, e representou **R\$ 3.364.933.875,15** em descontos consignados de janeiro a outubro de 2023. Do ponto de vista das entidades associativas, foram **482.828** novas associações que tiveram o início do seu desconto com datas próximas (menos de um mês, antes ou depois) do início de contratos de empréstimos. Considerando o universo de 2.024.953 novas associações no período, foram **23,84%** das novas associações com datas próximas a empréstimo, correspondente a **R\$ 74.646.229,06** em descontos associativos de janeiro a outubro de 2023. Entretanto, a despeito dessas proximidades de datas, não se pode afirmar que são vendas casadas não permitidas legalmente.

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

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

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

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

PROCESSOS CONEXOS

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

CONCLUSÃO

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

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

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

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

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

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

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

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

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

f) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Deputado Gustinho Ribeiro, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU;

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

h) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de autorizar o monitoramento das determinações e recomendações que vierem a ser exaradas no acórdão que apreciar a presente instrução; e

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

SecexContas, AudBenefícios, D1, 22/4/2024.

(Assinado Eletronicamente)

Sibele Farias Marchesini

AUFC – Mat. 8109-4