

## VOTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entidade	Quantidade de Reclamações	% de Reclamações relacionadas às cobranças indevidas	Nota (0-10) ou Reputação
AMBEC - Associação de Aposentados Mutualista para Benefícios Coletivos	7.568	81,7%	7,1
CONAFER - Confederação Nacional dos Agricultores Familiares Rurais e Empreendedores familiares Rurais do Brasil	3.726	67,9%	6,4
UNIVERSO - Associação dos Aposentados Pensionistas dos Regimes Geral e Próprio de Previdência Social	2.736	86,62%	5,8
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		

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

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

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

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

Fonte: INSS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\*\*\*

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

61. Alerto, neste ponto, que a não realização da reavaliação das averbações de forma tempestiva, em até 120 dias, ou seja, 30 dias após a implementação da ferramenta tecnológica que permita a

assinatura eletrônica avançada e a biometria poderá ocasionar a responsabilização dos gestores do INSS.

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

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

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

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

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

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

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

AROLDO CEDRAZ  
Relator