

VOTO COMPLEMENTAR

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

2. O processo foi apreciado no mérito por intermédio do Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário, cuja decisão segue reproduzida no relatório precedente. E nesta ocasião analisam-se os recursos apresentados pelo INSS e por entidades associativas.

3. Na sessão de 30/4/2025, apresentei a seguinte minuta de acórdão a este Colegiado (grifos no original):

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

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

9.1. com fundamento no art. 289. do Regimento Interno do TCU, não conhecer dos agravos apresentados pelo Universo Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social e pela Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas;

9.2. com fundamento no § 1º do art. 34 da Lei nº 8.443/1992, c/c o § 1º do art. 287 do Regimento Interno do TCU, não conhecer dos embargos apresentados pela Associação dos Aposentados Mutualistas para Benefícios Coletivos;

9.3. conhecer do agravo apresentado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social, sem efeito suspensivo, por atender aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 289 e 183 do Regimento Interno do TCU para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.4. com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do Regimento Interno do TCU, conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Instituto Nacional de Seguridade Social, com efeito suspensivo apenas quanto ao item 9.6.1. do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, para, no mérito, acolhê-los parcialmente apenas para realizar reforço da fundamentação do subitem 9.6.1 do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, nos seguintes termos, mantendo-se inalterados os demais itens da deliberação recorrida:

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

9.6.1. em conformidade com os incisos V e VI do art. 115 da Lei 8.213, de 24 de Julho de 1991 e **em respeito aos princípios da moralidade, legalidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal**, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, revalide todas as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas, utilizando como critério para comprovação da manifestação de vontade do segurado o uso de ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024; ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991.

9.5. com fulcro no art. 276 do Regimento Interno desta Corte c/c o art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, determinar cautelarmente ao INSS a suspensão de todos os Acordos de Cooperação Técnica -

ACTs relativos aos descontos em benefícios de aposentados ou pensionistas do Regime Geral de Previdência Social de mensalidade associativa fundamentados na Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024, bem como que seja suspensos quaisquer descontos de mensalidades associativas oriundas destes ACTs;

9.6. realizar oitiva do INSS para que, no prazo de 5 (cinco) dias, indique as medidas adotadas para o cumprimento das determinações exaradas no Acórdão 1.115/2024 - TCU – Plenário, em especial, das medidas cautelares vigentes, incluindo nova cautelar adotada nesta decisão, bem como, em caso de descumprimento, apresente justificativas, incluindo a disponibilização de todos os atos administrativos que fundamentaram o descumprimento, com a indicação dos responsáveis pela adoção;

9.7. orientar a Segecex que, promova imediato monitoramento do cumprimento das determinações exaradas, bem como, caso necessário, adote as medidas de responsabilização em caso do descumprimento das deliberações exaradas por esta Corte de Contas;

9.7.1. inclua, no escopo do monitoramento ora determinado, o acompanhamento de eventuais medidas tomadas pela Administração Pública Federal para o ressarcimento dos segurados lesados, bem como, em caso de constatado dano ao erário, a exemplo da existência de decisões judiciais ou administrativas que imponham responsabilidade solidária ou subsidiária do Estado para esse ressarcimento, proponha a abertura de Tomada de Contas Especial para a apuração da responsabilidade por eventuais danos;

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

9.9. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério Público Federal e ao Departamento de Polícia Federal, como subsídio às apurações criminais em curso;

9.10. dar ciência desta deliberação aos recorrentes e aos demais responsáveis e interessados, destacando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

4. Diante das dúvidas levantadas no plenário sobre a proposta apresentada, deixo claro a este colegiado que propus a negativa de provimento ao mérito a **todos** os recursos apresentados nestes autos. **Nenhuma medida** determinada Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário foi alterada, bem como **nenhum dos prazos** para atendimento concedidos por esta Corte de Contas foi modificado.

5. Como **única** correção, que entendi necessária para o **reforço** daquela decisão, propus o acréscimo de fundamentação “**e em respeito aos princípios da moralidade, legalidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal**”, conforme destacado naquela minuta de acórdão.

6. No entanto, foram apresentadas divergências, por parte do Plenário, à referida proposta, fundamentada na Constituição Federal. Diante do enorme respeito que tenho às decisões colegiadas desta Corte, curvo-me à interpretação da desnecessidade da fundamentação para rejeitar todos os recursos apresentados, mantendo-se a íntegra da redação original do Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário.

7. Deixo claro, por oportuno, que não há dúvida jurídica quanto à obrigatoriedade do cumprimento da decisão desta Corte de Contas. Conforme explicado em meu voto original, eis que **o único** item embargado pelo INSS foi precisamente o **9.6.1.** do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, o qual foi objeto de seu recurso. Para não deixar dúvidas, reproduzo trecho do recurso apresentado pelo INSS à peça 84(grifos no original):

O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS (...), vem à presença de Vossa Excelência, respeitosamente, com fulcro art. 34, caput, da Lei 8.443/92 c/c art. 287, caput, do Regimento Interno do TCU, opor

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

em face do ACÓRDÃO Nº 1115/2024 - TCU – Plenário, especificamente em relação ao item **9.6.1**, com base nas razões e fundamentos a seguir aduzidos. (...)

4. A decisão ora embargada fez várias determinações e uma recomendação ao INSS, mas o foco do presente recurso se resume apenas à recomendação de seu item **9.6.1**, que, **com fundamento no § 1º-B do art. 154 do Decreto 3.048/1999**, determinou que a autarquia federal, em até 120 dias, revalidasse todas as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente.

8. Desta forma, não há dúvidas quanto à obrigatoriedade de atendimento, pelos órgãos jurisdicionados, dos comandos do acórdão e prazos estabelecidos, uma vez que os agravos, por sua natureza, não possuem efeito suspensivo, ademais que nenhuma das associações foi sequer conhecida como parte interessada no processo e, portanto, todas as demais medidas se encontram plenamente vigentes.

9. Anoto, também, ser necessário o registro verdadeiro sobre a questão da revalidação, uma vez que tenho agido desde o início deste processo, com o máximo rigor para a apuração da verdade real dos fatos.

10. Assim, é absolutamente equivocada a afirmação de que a determinação de revalidação tenha sido inserida em benefício das associações. A proposta foi feita justamente para regularizar as situações pretéritas, possivelmente fraudulentas, que não foram tratadas na proposta da unidade técnica. Já naquela ocasião, existia a possibilidade de que milhões de segurados do INSS estivessem sendo lesados. Não bastava, portanto, apenas prevenir ilícitos futuros, mas também identificar, coibir e punir as situações fraudulentas já consolidadas.

11. Caso não fosse determinada a revalidação de todas as consignações em prazo exíguo, poderiam se perpetuar fraudes. Essa foi a razão pela qual entendi necessária, **sob pena de exclusão automática de todos os descontos**, a **identificação inequívoca da manifestação de vontade do segurado** para cada consignação, além de outras medidas adicionais para inibir qualquer possibilidade de fraude. Para isso, propus que os métodos descritos no item b da proposta apresentada na instrução da unidade técnica, conforme reproduzido (peça 63, p. 37), fossem também utilizados para a revalidação:

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

12. Repito para que não haja dúvida alguma, o método proposto foi **exatamente o mesmo da proposta da unidade técnica deste TCU**.

13. É preciso, então, deixar absolutamente claro: determinei que para a revalidação dos descontos fosse necessária **a exigência de assinatura eletrônica e biometria**. Nesse ponto, **apenas enquanto não estavam implementados os recursos tecnológicos, seguindo a forma proposta pela unidade técnica**, poderiam ser utilizados os mecanismos legais e normativos previstos na ocasião.

14. Assim, não há dúvidas que, assim como na proposta cautelar constante do item 9.3.1 do Acórdão recorrido, cuja redação foi integralmente acolhida da proposta da unidade técnica, a partir da implementação das ferramentas de assinatura eletrônica e biometria determinadas no item 9.4.1. do Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário, **TODA** a revalidação determinada deve ser realizada **apenas** utilizando a assinatura eletrônica e biometria para a confirmação da inequívoca manifestação de vontade dos segurados do INSS.

15. Conforme consta no Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário, a possibilidade de uso dos documentos previstos na instrução normativa só valeria enquanto **não estivesse implementada a solução tecnológica** proposta em meu voto para o uso de ferramenta que possibilitasse a **assinatura eletrônica avançada e a biometria**, conforme exemplificado em diversos trechos do meu voto, como o reproduzido abaixo:

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

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

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

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

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

61. Alerto, neste ponto, que a não realização da reavaliação das averbações de forma tempestiva, em até 120 dias, ou seja, 30 dias após a implementação da ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria poderá ocasionar a responsabilização dos gestores do INSS.

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

63. Adicionalmente, para os casos de entidades com número elevado de autorizações de consignação não confirmada, deve o INSS solicitar a apresentação física de termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa para a autorização dos descontos pelas associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas, obrigação presente no art. 655, III, § 1º, da Instrução Normativa PRES-

INSS 128/2022 (vigente à época da execução da inspeção, e revogado pela Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024).

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

16. Ademais, propus determinação cautelar, que não havia sido proposta pela unidade técnica, para que o INSS “9.3.2. realizasse o bloqueio automático para averbação de novos descontos, sejam de empréstimo consignado, sejam de mensalidade associativa, **para todos os segurados do INSS, independente da data de concessão do benefício.**” (**grifou-se**).

17. Ademais, está consignado em meu voto que, caso as entidades não conseguissem comprovar que os descontos estavam amparados **na vontade inequívoca dos segurados**, poderiam ser aplicadas as **penalidades previstas na legislação e nos acordos de cooperação técnica, bem como, conforme previsto no item 9.6.3 da decisão recorrida,** deveria o INSS promover **o ressarcimento de valores eventualmente descontados indevidamente** — possibilidades não aventadas pela unidade técnica.

18. Fiz questão de consignar, inclusive, proposta para que o Ministério Público fosse cientificado sobre as fraudes identificadas, **a fim de avaliar eventuais repercussões na esfera criminal.**

19. Por fim, é necessário também considerar que todos os prazos propostos e acolhidos no Acórdão do TCU foram **significativamente mais exíguos** do que aqueles sugeridos pela unidade técnica, uma vez que, **com a anuência dos demais Ministros do TCU**, entendi que essa situação demandava uma solução imediata.

20. Assim, neste processo, reafirmo que atuei e continuarei atuando com todo o rigor para coibir e corrigir as fraudes identificadas.

21. Outro ponto que recebeu atenção, na sessão de 30/4/2025, foi a dúvida quanto à necessidade de que fosse determinado o monitoramento das medidas pelo relator, bem como quanto à possibilidade de que o monitoramento fosse iniciado enquanto havia recursos pendentes de análise.

22. Neste ponto, é necessário fazer um esclarecimento: **à exceção do subitem 9.6.1 do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, todos** os demais itens da decisão recorrida já tinham plena eficácia cogente em relação aos órgãos destinatários das medidas exaradas e, portanto, poderiam ter tido o monitoramento planejado e iniciado pela Secretaria desta Corte.

23. É meu dever esclarecer, também, que o item 9.10 do Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário foi expresso em: **“nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) que proceda o monitoramento das determinações e recomendações exaradas na presente deliberação”.**

24. Assim, cabe esclarecer que, já no momento da prolação do Acórdão deste TCU, em junho de 2014, todas as medidas determinadas poderiam ser implementadas e monitoradas pela Secretaria do Tribunal.

25. Ainda que, durante o curso da execução processual, possam ser adotadas medidas adicionais para a orientação da forma do monitoramento, como as propostas em meu voto original, **deixo clara a necessidade de que as medidas tomadas no Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário sejam monitoradas com agilidade**, bem como que **nunca houve óbices para que este monitoramento seja feito independentemente da localização processual.**

26. Nesse sentido, cabe esclarecer que o processo no TCU é digital, o que possibilita, como em inúmeras ocasiões foi feito, que a unidade promova a juntada de análises e instruções aos autos em paralelo com a atuação do gabinete, ou ainda, que fosse aberto processo apartado específico para o monitoramento já autorizado pela decisão plenária de junho de 2024.

27. Assim, concluo que não há e não houve nenhum impedimento para o monitoramento das medidas determinadas por este Tribunal, uma vez que fiz constar item específico no Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário autorizando o monitoramento.

28. Por fim, quanto à Cautelar inicialmente proposta nesta fase processual, cabe esclarecer que, nos termos dispostos no art. 276 do Regimento Interno desta Casa, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, pode-se determinar, no curso das apurações desta Corte as medidas necessárias para resguardo desses bens jurídicos.

29. No entanto, durante a fase de discussão destes autos na Sessão Plenária de 30/4/2025, percebi que a medida proposta não foi totalmente compreendida pelos membros deste Colegiado.

30. Neste ponto, é preciso deixar claro que apesar de todo o descalabro da gestão do INSS no que tange às consignações nos benefícios dos segurados detectada por este TCU, até o descortínio da Operação *Sem Desconto* pelo Departamento de Polícia Federal, não havia notícias ou evidências nos autos, da participação intencional dos gestores públicos para a facilitação das fraudes, bem como de que parte deles poderia estar auferindo benefícios financeiros com essa participação.

31. Pelo contrário, a informação pública, disposta em nota publicada pelo INSS logo após a apreciação do processo por esta Corte (disponível em <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/inss-ja-vem-adotando-quase-todas-as-medidas-sugeridas-pelo-tcu>, publicado em 10/06/2024, 18h42, Atualizado em 26/11/2024 12h34) indicava que o INSS estava implementando várias das medidas discutidas naqueles autos, mesmo antes da prolação do Acórdão. Ou seja, estaria aquela Autarquia agindo proativamente, adotando medidas que estavam sendo discutidas durante a fiscalização do TCU.

32. Assim, considero que não havia, até a deflagração da operação policial, nenhuma evidência do descumprimento do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário.

33. Entretanto, as notícias mostram que pode ter havido o descumprimento das determinações do TCU que, em suma, visam garantir que todas as consignações de mensalidades associativas apenas fossem incluídas nos holerites dos segurados do INSS se contassem com a confirmação inequívoca da manifestação de vontade desses segurados, por meio de instrumentos de assinatura digital e registro biométrico.

34. Assim, considere importante que, nesta etapa processual, uma vez configurados os requisitos da fumaça do bom direito e do perigo da demora, fosse determinada a imediata suspensão de todos os acordos de cooperação técnica que lastreavam os referidos descontos.

35. O respeito ao direito constitucional associativo é fundamental para garantir a liberdade dos indivíduos de se organizarem em grupos, associações ou entidades com objetivos comuns, sejam eles de natureza cultural, social, política ou econômica. Esse direito, consagrado no artigo 5º, incisos XVII a XXI, da Constituição Federal de 1988, é um pilar essencial para a democracia, pois permite a pluralidade de ideias e a participação ativa da sociedade na construção de políticas públicas e na defesa de interesses coletivos.

36. No entanto, é importante destacar que esse direito não é ilimitado. Ele deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pela legislação e pelos princípios constitucionais, como o respeito à ordem pública, à moralidade e aos direitos de terceiros. Por exemplo, associações que promovam atividades ilícitas ou que atentem contra os valores fundamentais da sociedade, adotando medidas

como as identificadas nestes autos para a realização de descontos indevidos nos parques recursos dos aposentados e pensionistas do INSS, não devem receber a integral proteção estatal.

37. Assim, considereei essencial que fossem tomadas medidas para assegurar que nenhum desconto adicional fosse realizado, razão pela qual entendi pela importância de que fosse determinado cautelarmente ao INSS a suspensão de todos os Acordos de Cooperação Técnica - ACTs relativos aos descontos em benefícios de aposentados ou pensionistas do Regime Geral de Previdência Social de mensalidade associativa fundamentados na Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024, bem como que sejam suspensos quaisquer descontos de mensalidades associativas oriundas destes ACTs, até posterior decisão desta Corte.

38. Neste ponto deixo claro que, ainda que haja notícias na imprensa de que medida semelhante tenha sido recomendada pela Controladoria-Geral da União, diante da ausência de poder cogente dos pareceres daquele órgão de Controle Interno, bem como da falta de informações sobre o alcance das medidas eventualmente tomadas, entendo que seria importante que este Tribunal buscase resguardar os segurados de qualquer possibilidade de desconto.

39. No entanto, diante das dúvidas e divergências levantadas na última sessão do Colegiado, de que essa medida seja tomada no presente momento processual, curvo-me à orientação Plenária, reservando-me o direito e dever de, caso sejam confirmado o descumprimento das decisões desta Corte, propor em momento oportuno as medidas necessárias para a prevenção de danos ao erário ou para o resguardo da decisão desta Corte.

40. Por fim, entendo que devem remanescer as comunicações propostas originalmente, uma vez que apenas visam dar ciência aos órgãos jurisdicionados, ao Congresso Nacional e às autoridades que tem realizado investigações em objetos relacionados aos autos.

41. Ante o exposto, anuindo às manifestações dos membros deste Egrégio Colegiado, Voto no sentido do não conhecimento dos recursos das associações e conhecimento e negativa de provimento dos recursos apresentados pelo INSS, no sentido que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de maio de 2025.

AROLDO CEDRAZ

Relator