

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO



# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Instituto Nacional do Seguro Social

Exercícios 2023 e 2024



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Autarquias Sul, Quadra 5 - Bloco A  
Brasília - DF / CEP: 70297-400

[cgu@cgu.gov.br](mailto:cgu@cgu.gov.br)

### VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO

Ministro da Controladoria-Geral da União

### EVELINE MARTINS BRITO

Secretária-Executiva

### OLAVO VENTURIM CALDAS

Secretário-Executivo Adjunto

### RONALD DA SILVA BALBE

Secretário Federal de Controle Interno

### CARLA RODRIGUES COTTA

Corregedora-Geral da União (substituta)

### LIVIA OLIVEIRA SOBOTA

Secretária Nacional de Acesso à Informação

### ARIANA FRANCES CARVALHO DE SOUZA

Ouvidora-Geral da União

### PATRÍCIA ÁLVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA

Secretária de Integridade Pública

### MARCELO PONTES VIANNA

Secretário de Integridade Privada

Este trabalho foi realizado com a participação das seguintes unidades regionais da CGU:

CGU/AL • CGU/CE • CGU/GO • CGU/MG

CGU/PE • CGU/RJ • CGU/RS • CGU/SC

CGU/SP • CGU/SE

Obra atualizada até 25 de abril de 2025

Diagramação: Coordenação-Geral de Planejamento e Inovação (CGPLA/SFC)  
(sob supervisão da Assessoria de Comunicação Social (Ascom / CGU)

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da *internet* no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.

Copyright © 2025 Controladoria-Geral da União



# CONTEÚDO

---

## INTRODUÇÃO • 9

## RESULTADOS DOS EXAMES • 13

1. Documentação comprobatória insuficiente para evidenciar que houve filiação à entidade e autorização expressa do titular do benefício para consignação do desconto da mensalidade associativa previamente à averbação. • 14
2. Inexistência de evidências que atestem a capacidade operacional de as entidades atenderem ao elevado crescimento de beneficiários com descontos associativos. • 18

## RECOMENDAÇÕES • 24

## CONCLUSÃO • 28

## ANEXOS • 32

ANEXO I • QUANTIDADE DE INCLUSÕES SUPERIORES A 50.000 POR COMPETÊNCIA E ENTIDADE, DE DEZEMBRO DE 2016 A AGOSTO DE 2024 • 33

ANEXO II • QUANTIDADE DE INCLUSÕES DE DESCONTOS ENTRE JANEIRO DE 2023 E SETEMBRO DE 2024, DE ENTIDADES COM VALORES SUPERIORES A 100 MIL EM UMA ÚNICA COMPETÊNCIA • 35

ANEXO III • MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA • 40

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)**  
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

**RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO**

**Órgão:** Ministério da Previdência Social

**Unidade Auditada:** Instituto Nacional do Seguro Social

**Município/UF:** Brasília/DF

**Relatório de Avaliação:** 1680913



### **Missão**

Promover a integridade e o enfrentamento da corrupção de modo que o governo federal possa entregar políticas e serviços públicos efetivos.

### **Avaliação**

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria.

Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

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

Neste relatório são apresentados os resultados obtidos a partir de visitas realizadas a 29 entidades associativas e sindicatos, totalidade das entidades com as quais o INSS mantinha Acordos de Cooperação Técnica (ACT) vigentes na oportunidade de planejamento do trabalho e em relação às quais existiam descontos de mensalidades associativas efetivamente implementados na folha de pagamentos do INSS, ACT esses celebrados para viabilizar a averbação dos descontos das mensalidades na folha de pagamento de aposentados e pensionistas.

No momento de finalização deste trabalho, o INSS possui quantitativo maior de ACT vigentes.

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado devido ao súbito aumento no montante dos descontos de mensalidades associativas realizados na folha de pagamento dos beneficiários do INSS (de R\$ 536,3 milhões em 2021, R\$ 706 milhões em 2022, R\$ 1,3 bilhão em 2023, e tendo alcançado R\$ 2,8 bilhões em 2024), aliado à fragilidade dos controles mantidos pelo INSS para a realização desses descontos, ao histórico de irregularidades reportadas, e ao elevado número de requerimentos, ao INSS, de cancelamento de descontos (192 mil apenas em abril de 2024).

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

Foi verificada a fragilidade dos controles adotados pelo INSS no âmbito do processamento dos descontos associativos, evidenciado pelo baixo índice de entidades que disponibilizaram a documentação que dá suporte aos requerimentos para a averbação de descontos associativos (28,9% de uma amostra de 952 beneficiários), documentação cuja fidedignidade não foi avaliada pela CGU, bem como pela ausência de elementos que comprovassem, com razoável segurança, a compatibilidade entre a capacidade operacional instalada nessas entidades e o elevado crescimento no número de averbações requeridas.

Recomendou-se ao INSS a adoção de medidas estruturantes, como a suspensão cautelar da totalidade dos ACT vigentes; a descontinuação de averbação de descontos de mensalidades associativas na folha de pagamentos do INSS; e a elaboração de plano de ação para o tratamento das situações envolvendo os descontos indevidos realizados. Ainda, para situações específicas identificadas, ou para o caso de eventual retomada dos descontos de mensalidades associativas, recomendou-se, entre outras providências, a imediata exclusão dos descontos para os casos em que não houve a devida comprovação documental; o aprimoramento de procedimentos de formalização, acompanhamento da execução, suspensão e cancelamento de ACT; e a avaliação da adoção de procedimentos robustos para assegurar a compatibilidade da capacidade operacional das entidades ao elevado número de averbações implementadas.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ACT** • Acordo de Cooperação Técnica
- AAPB** • Associação dos Aposentados e Pensionistas do Brasil
- AAPEN** • Associação dos Aposentados e Pensionistas do Nacional
- AAPPS** • Associação de Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social
- AASAP** • Associação de Amparo Social ao Aposentado e Pensionistas
- ABAMSP** • Associação Beneficente de Auxílio Mútuo dos Servidores Públicos
- ABAPEN** • Associação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas da Nação
- ABCB** • Amar Brasil Clube de Benefícios
- ABENPREV** • Associação de Benefícios e Previdência
- ABRAPPS** • Associação Brasileira de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social
- ABRASPREV** • Associação Brasileira dos Contribuintes do Regime Geral da Previdência Social
- ABSP** • Associação Brasileira dos Servidores Públicos
- AMBEC** • Associação dos Aposentados Mutualistas para Benefícios Coletivos
- ANDDAP** • Associação Nacional de Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas
- AP BRASIL** • Associação no Brasil de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social
- APDAP PREV** • Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas
- ASBRAPI** • Associação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos
- CAAP** • Caixa de Assistência dos Aposentados e Pensionistas do INSS
- CBPA** • Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura
- CEBAP** • Centro de Estudos dos Benefícios dos Aposentados e Pensionistas
- CENAP/ASA** • Central Nacional de Aposentados e Pensionistas
- CENTRAPE** • Central Nacional dos Aposentados e Pensionistas do Brasil
- COBAP** • Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos
- CONAFER** • Confederação Nacional de Agricultores Familiares Rurais
- CONTAG** • Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- CONTRAF-BRASIL** • Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil
- CGU** • Controladoria-Geral da União
- CPF** • Cadastro de Pessoa Física
- Dataprev** • Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
- FITF/CNTT/CUT** • Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários da CUT
- IN** • Instrução Normativa
- INSS** • Instituto Nacional do Seguro Social

**Maciça** • Folha de Pagamento dos benefícios do INSS

**MASTERPREV** • Associação de Clube de Benefícios

**PFE** • Procuradoria Federal Especializada

**PRES** • Presidência

**RIAAM Brasil** • Rede Ibero-Americana de Associações de Idosos do Brasil

**SINAB** • Sindicato dos Aposentados do Brasil

**SINDIAPI** • Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da UGT

**SINDNAPI** • Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos

**SINTAPI** • Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados, Pensionistas e Idosos

**SINTRAAPI** • Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados, Pensionistas e Idosos de Mogi Guaçu

**SFC** • Secretaria Federal de Controle Interno

**UF** • Unidade da Federação

**UNABRASIL** • União Nacional dos Aposentados e Pensionistas do Brasil

**UNASPUB** • União Nacional de Auxílio aos Servidores Públicos

**UNIBAP** • União Brasileira de Aposentados da Previdência

**UNSBRAS** • União dos Aposentados e Pensionistas do Brasil

A photograph of a person wearing a pink short-sleeved shirt, seated at a light-colored wooden desk. The person's hands are visible, holding and sorting through several white papers. A green and silver pen lies on the desk. In the background, there is a window with white lace curtains and a green patterned curtain. The word "INTRODUÇÃO" is written in a bold, dark green, sans-serif font, centered over the lower right portion of the image.

# INTRODUÇÃO

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

Os referidos descontos, previstos na Lei nº 8.213, de 24.07.1991, podem ser realizados em favor de associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas, conforme previsto no art. 655 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022<sup>1</sup>, desde que (i) tenham celebrado Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com o INSS para esse fim; (ii) os benefícios estejam desbloqueados para este tipo de desconto; e (iii) as entidades obtenham documentações específicas, entre as quais termo de filiação e autorização do beneficiário para a realização do desconto.

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

Os resultados da etapa relacionada à realização de entrevistas junto aos beneficiários encontram-se consignados no Relatório de Avaliação nº 1675291. Este relatório, por sua vez, contempla os resultados da etapa de visitas a 29 entidades associativas e sindicatos, totalidade das entidades que possuíam ACT firmado e com descontos implementados à época da etapa de planejamento do trabalho, conforme relacionadas no Quadro 1, em sequência, sediados em 10 Unidades da Federação (UF), realizadas pelas CGU Regionais e pela Diretoria de Auditoria de Previdência e Benefícios, cujo objetivo foi realizar entrevista com os dirigentes das entidades, coletar informações sobre sua infraestrutura, rede de atendimento, estratégia de atuação e serviços ofertados, bem como solicitar documentos de uma amostra de seus associados a fim de verificar a legitimidade das averbações requeridas, bem como a capacidade operacional dessas entidades para o atendimento a seus filiados.

---

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

**QUADRO 1 • ENTIDADES ASSOCIATIVAS E SINDICATOS VISITADOS POR EQUIPES DA CGU**

| ENTIDADE       |                                                                                                                                               | LOCALIZAÇÃO                 |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| SIGLA          | DESCRIÇÃO                                                                                                                                     |                             |
| ASBRAPI        | Associação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos (Antiga PREVABRAP)                                                                | Maceió/AL                   |
| CAAP           | Caixa de Assistência aos Aposentados e Pensionistas                                                                                           | Fortaleza/CE                |
| AAPEN          | Associação dos Aposentados e Pensionistas Nacional                                                                                            | Fortaleza/CE                |
| AAPB           | Associação dos Aposentados e Pensionistas do Brasil                                                                                           | Fortaleza/CE                |
| CONTAG         | Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura                                                                                        | Brasília/DF                 |
| COBAP          | Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas                                                                                         | Brasília/DF                 |
| UNIBAP         | União Brasileira de Aposentados da Previdência, antiga União Nacional dos Aposentados Pensionistas e Beneficiários do Brasil (UNIBRASIL PREV) | Brasília/DF                 |
| ABENPREV       | Associação de Benefícios e Previdência (no CNPJ: Associação de Amparo aos Aposentados e Pensionistas do Brasil - AMPABEN BRASIL)              | Brasília/DF                 |
| SINAB          | Sindicato Nacional dos Aposentados do Brasil                                                                                                  | Brasília/DF                 |
| CONTRAF BRASIL | Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil                                                     | Brasília/DF                 |
| CONAFER        | Confederação Nacional dos Agricultores Familiares e Empreendedores Familiares Rurais do Brasil                                                | Brasília/DF                 |
| CBPA           | Confederação Brasileira de Trabalhadores da Pesca e Aquicultura                                                                               | Brasília/DF                 |
| ABCB           | Amar Brasil Clube de Benefícios                                                                                                               | Belo Horizonte/MG           |
| RIAAM BRASIL   | Rede Ibero-Americana de Associações de Idosos do Brasil                                                                                       | Belo Horizonte/MG           |
| UNASPUB        | União Nacional de Auxílio aos Servidores Públicos                                                                                             | Belo Horizonte/MG           |
| ABAPEN         | Associação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas da Nação                                                                                 | Recife/PE                   |
| AP BRASIL      | Associação No Brasil de Aposentados Pensionistas da Previdência Social                                                                        | Nova Iguaçu/RJ              |
| ABRAPPs        | Associação Brasileira de Aposentados e Pensionistas do Instituto Nacional da Seguridade Social (Antiga ANAPPs)                                | Porto Alegre/RS             |
| FITF/CNTT/CUT  | Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários da CUT                                                                                 | Tubarão/SC                  |
| APDAP PREV     | Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas (Antiga ACOLHER)                                                  | Nossa Senhora do Socorro/SE |
| AAPPS UNIVERSO | Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral e Próprio da Previdência Social                                                   | Aracaju/SE                  |
| MASTER PREV    | Master Prev Clube de Benefícios                                                                                                               | São Paulo/SP                |
| CEBAP          | Centro de Estudos dos Benefícios dos Aposentados e Pensionistas                                                                               | São Paulo/SP                |
| UNSBRAS        | União dos Aposentados e Pensionistas do Brasil                                                                                                | São Paulo/SP                |
| SINDIAPI/UGT   | Sindicato dos Aposentados Pensionistas e Idosos da União Geral dos Trabalhadores                                                              | São Paulo/SP                |
| SINTAPI/CUT    | Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados Pensionistas e Idosos - CUT                                                                  | São Paulo/SP                |
| SINTRAAPI/CUT  | Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados Pensionistas e Idosos de Mogi Guaçu                                                          | Mogi Guaçu/SP               |
| AMBEC          | Associação dos Aposentados Mutualistas para Benefícios Coletivos                                                                              | São Paulo/SP                |
| SINDNAPI       | Sindicato Nacional dos Aposentados e Pensionistas do Brasil – Força Sindical                                                                  | São Paulo/SP                |

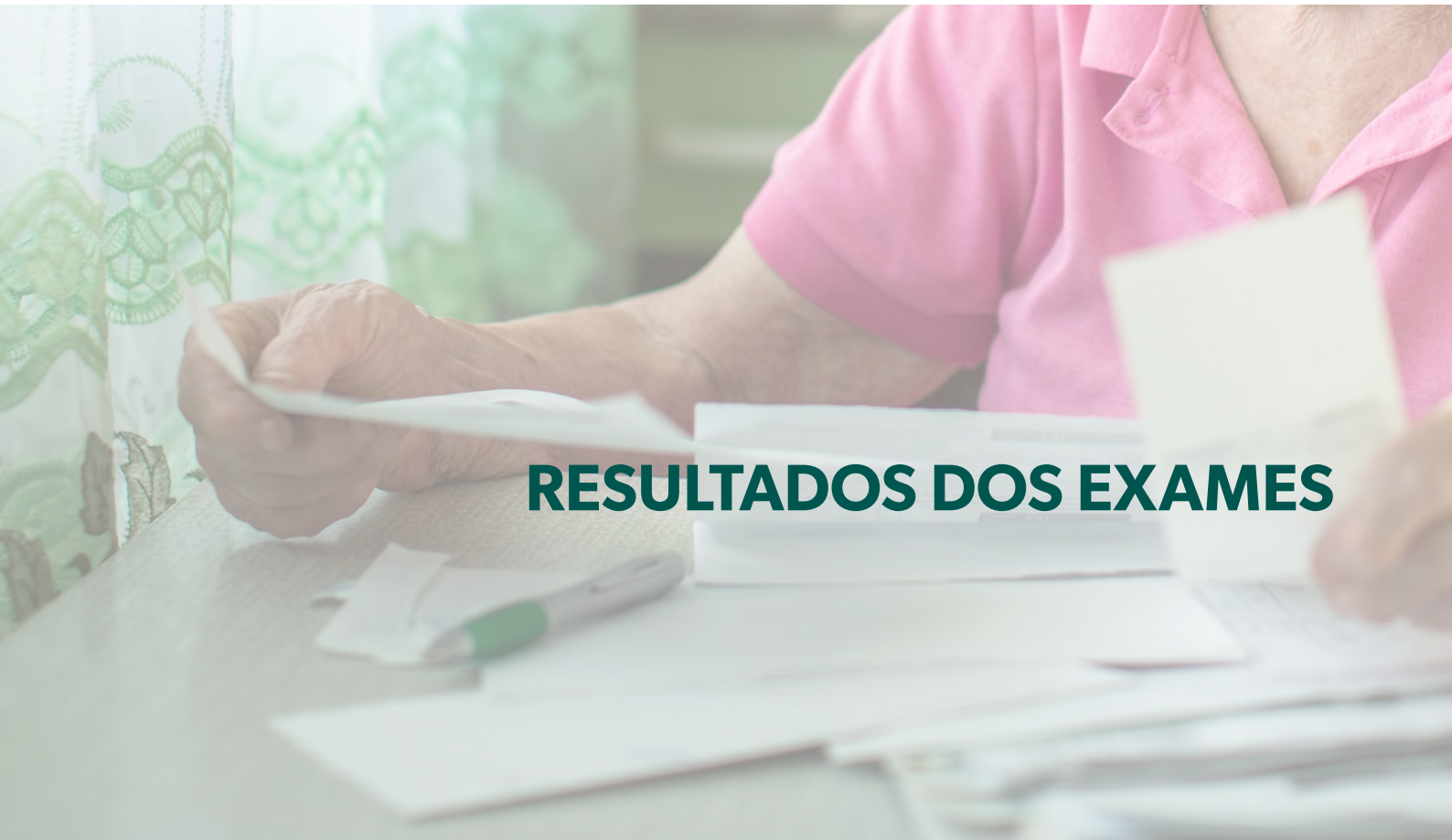
*Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir de informações das entidades que possuíam, à época do planejamento do trabalho, ACT firmado com o INSS e descontos de mensalidade associativa implementados.*

As entidades associativas visitadas concentram-se em quatro regiões do país (Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul), com destaque para o Estado de São Paulo e o Distrito Federal com oito entidades sediadas em cada UF, representando 55% do total. Importa ressaltar que as 29 entidades visitadas possuem, considerando dados da Maciça relativos à competência setembro/2024, 5.975.967 aposentados e pensionistas do INSS com descontos de mensalidade associativa implementados, recebendo desses beneficiários o montante aproximado de R\$ 229.460.193,95 em contribuições associativas<sup>2</sup>.

As entrevistas direcionadas a dirigentes dessas entidades associativas contemplaram questionamentos sobre a existência de filiais e sua quantidade, força de trabalho, seja ela composta por empregados ou colaboradores terceirizados, quantidade de Unidades da Federação (UF) em que atuam, gestão documental, serviços e/ou benefícios ofertados aos associados, além da solicitação de documentos relativos aos atos constitutivos da entidade, como também em relação às contratações efetuadas para disponibilizar os serviços aos seus associados. Também foram solicitados documentos de uma amostra de 952 beneficiários, tais como a ficha de filiação, o termo de autorização do desconto e o documento de identificação, necessários à efetivação da averbação do desconto associativo, conforme previsão normativa (Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022, e Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14.03.2024).

---

2. Destaque-se, no entanto, que, em setembro/2024, existiam 37 entidades com descontos de mensalidades associativas implementados, recebendo o montante de R\$ 255,2 milhões/mês em decorrência desses descontos; e, em janeiro/2025, existiam 49 entidades com descontos de mensalidades associativas implementados, com um montante de descontos de R\$ 257,1 milhões.



## **RESULTADOS DOS EXAMES**

1. Documentação comprobatória insuficiente para evidenciar que houve filiação à entidade e autorização expressa do titular do benefício para consignação do desconto da mensalidade associativa previamente à averbação.

Os descontos de mensalidades associativas incidentes nos pagamentos dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte previdenciários, previstos no inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213/1991, somente podem ser autorizados quando estiverem respaldados por documento de identificação do beneficiário e pelos termos de filiação à entidade e de autorização de descontos, devidamente assinados, segundo dispõe o inciso III, do art. 655 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022<sup>3</sup>.

Com vistas a verificar o cumprimento desses requisitos, visando avaliar a suficiência dos controles adotados pelo INSS em relação à autorização para a implementação de descontos e os riscos relacionados a esse processo, solicitou-se de entidades destinatárias dos descontos associativos a documentação que legitimasse a respectiva averbação. Os resultados da tabulação decorrente das respostas recebidas são demonstrados a seguir, nas Tabelas 1 e 2.

TABELA 1 • SITUAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO ENCAMINHADA POR ENTIDADES E/OU SINDICATOS

|                                                        |     |         |
|--------------------------------------------------------|-----|---------|
| DOCUMENTAÇÃO COMPLETA                                  | 275 | 28,9%   |
| Assinatura Digital                                     | 115 | 12,1%   |
| Assinatura Manual                                      | 160 | 16,8%   |
| DOCUMENTAÇÃO INCOMPLETA                                | 304 | 31,9%   |
| Desconto Cancelado                                     | 2   | 0,2%    |
| Documento de Identificação Ilegível                    | 34  | 3,6%    |
| SEM Assinatura em ao menos um dos documentos           | 11  | 1,2%    |
| SEM Documento de Identificação                         | 167 | 17,5%   |
| SEM Documento de Identificação e SEM Termo de Filiação | 16  | 1,7%    |
| SEM Termo de Filiação                                  | 74  | 7,8%    |
| DOCUMENTAÇÃO NÃO ENVIADA                               | 373 | 39,2%   |
| TOTAL GERAL                                            | 952 | 100,00% |

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir das respostas às solicitações de disponibilização de documentos envolvendo 29 entidades.

Verifica-se, da amostra requerida (952 beneficiários com desconto), que para apenas 28,9% (275) dos itens da amostra as documentações foram enviadas em sua completude. Ressalta-se que, destas, 115 estavam respaldadas por assinatura digital, que deve assegurar o não repúdio, conforme previsto no art. 655, § 1º, Inciso I, da IN PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022.

Ainda, houve o encaminhamento de documentações de 304 beneficiários (31,9%), que, no entanto, apresentavam algum tipo de inconformidade com o previsto em normativo ou no ACT firmado pela entidade com o INSS. Ressalta-se que essas situações se enquadram nas hipóteses passíveis de

3. A partir da publicação da Resolução PRESS/INSS nº 162, de 14.03.2024, a averbação do mencionado desconto será procedida mediante a formalização prévia de termo de adesão, firmado por meio de assinatura eletrônica avançada e biometria, e a apresentação de documento de identificação oficial válido, com foto e número de CPF. Esse novo procedimento, entretanto, não fez parte do escopo do presente trabalho, pois a solução da Dataprev ainda não havia sido implementada até dezembro/2024, por ocasião da finalização das análises deste relatório.

exclusão de descontos de mensalidade associativa, assim como são passíveis de aplicação de penalidades às entidades, segundo disposto em cláusulas estabelecidas nos ACT.

Destaca-se que, para 373 beneficiários (39,2%), não houve o envio da documentação que evidenciasse a autorização do referido desconto, sendo que oito entidades não enviaram qualquer documentação, quais sejam: ABSP/AAPEN, ABAPEN, ABCB, ABENPREV, MASTERPREV, UNASPUB, UNIBAP, UNSBRAS/UNABRASIL. Destas, as entidades ABSP/AAPEN, ABCB, ABENPREV e UNIBAP negaram-se a disponibilizar documentos dos beneficiários à CGU sob o fundamento de que o ACT pactuado estabelece que a relação objeto dos Acordos se dá apenas entre a entidade e o INSS, e que não caberia à CGU requisitar documentos ou dados a entidade privada e/ou fiscalizar relações privadas e aplicação de recursos oriundos das contribuições associativas. Ocorre que a própria Lei nº 13.019, de 31.07.2014, estabelece como cláusula obrigatória dos instrumentos de parceria a previsão de que os agentes de controle interno tenham livre acesso a processos, documentos e informações correlatas, assim como às instalações onde ocorre a execução do respectivo objeto pactuado, respaldando, desse modo, a atuação da CGU, em que pese não haver cláusula refletida nos termos dos ACT utilizados pelo INSS.

**TABELA 2 • DETALHAMENTO DA ANÁLISE A PARTIR DAS REQUISIÇÕES DE DOCUMENTOS EFETUADAS ÀS ENTIDADES E/OU SINDICATOS**

| ENTIDADE       | BENEFICIÁRIOS COM DOCUMENTAÇÃO SOLICITADA | DOCUMENTAÇÃO ENVIADA DE FORMA COMPLETA |            | DOCUMENTAÇÃO ENVIADA DE FORMA INCOMPLETA |            | DOCUMENTAÇÃO NÃO ENVIADA |            |
|----------------|-------------------------------------------|----------------------------------------|------------|------------------------------------------|------------|--------------------------|------------|
|                |                                           | QUANTIDADE                             | PERCENTUAL | QUANTIDADE                               | PERCENTUAL | QUANTIDADE               | PERCENTUAL |
| AAPB           | 40                                        | 28                                     | 70%        | 5                                        | 13%        | 7                        | 18%        |
| ABSP/AAPEN     | 100                                       | 0                                      | 0%         | 0                                        | 0%         | 100                      | 100%       |
| AAPPS UNIVERSO | 10                                        | 9                                      | 90%        | 1                                        | 10%        | 0                        | 0%         |
| ABAPEN         | 20                                        | 0                                      | 0%         | 0                                        | 0%         | 20                       | 100%       |
| ABCB           | 40                                        | 0                                      | 0%         | 0                                        | 0%         | 40                       | 100%       |
| ABENPREV       | 30                                        | 0                                      | 0%         | 0                                        | 0%         | 30                       | 100%       |
| ABRAPPS        | 12                                        | 12                                     | 100%       | 0                                        | 0%         | 0                        | 0%         |
| AMBEC          | 64                                        | 30                                     | 47%        | 32                                       | 50%        | 2                        | 3%         |
| AP BRASIL      | 20                                        | 10                                     | 50%        | 7                                        | 35%        | 3                        | 15%        |
| APDAP PREV     | 16                                        | 16                                     | 100%       | 0                                        | 0%         | 0                        | 0%         |
| ASBRAPI        | 15                                        | 15                                     | 100%       | 0                                        | 0%         | 0                        | 0%         |
| CAAP           | 88                                        | 0                                      | 0%         | 88                                       | 100%       | 0                        | 0%         |
| CBPA           | 30                                        | 0                                      | 0%         | 12                                       | 40%        | 18                       | 60%        |
| CEBAP          | 41                                        | 28                                     | 68%        | 13                                       | 32%        | 0                        | 0%         |
| COBAP          | 27                                        | 25                                     | 93%        | 2                                        | 7%         | 0                        | 0%         |
| CONAFER        | 50                                        | 0                                      | 0%         | 42                                       | 84%        | 8                        | 16%        |
| CONTAG         | 29                                        | 20                                     | 69%        | 6                                        | 21%        | 3                        | 10%        |
| CONTRAF-BRASIL | 31                                        | 21                                     | 68%        | 10                                       | 32%        | 0                        | 0%         |
| FITE/CNTT/CUT  | 27                                        | 6                                      | 22%        | 21                                       | 78%        | 0                        | 0%         |
| MASTER PREV    | 38                                        | 0                                      | 0%         | 0                                        | 0%         | 38                       | 100%       |
| RIAAM Brasil   | 24                                        | 20                                     | 83%        | 4                                        | 17%        | 0                        | 0%         |
| SINAB          | 19                                        | 8                                      | 42%        | 11                                       | 58%        | 0                        | 0%         |
| SINDIAPI       | 23                                        | 23                                     | 100%       | 0                                        | 0%         | 0                        | 0%         |
| SINDINAPI      | 19                                        | 0                                      | 0%         | 19                                       | 100%       | 0                        | 0%         |

| ENTIDADE              | BENEFICIÁRIOS COM DOCUMENTAÇÃO SOLICITADA | DOCUMENTAÇÃO ENVIADA DE FORMA COMPLETA |              | DOCUMENTAÇÃO ENVIADA DE FORMA INCOMPLETA |              | DOCUMENTAÇÃO NÃO ENVIADA |             |
|-----------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------|--------------|------------------------------------------|--------------|--------------------------|-------------|
|                       |                                           | QUANTIDADE                             | PERCENTUAL   | QUANTIDADE                               | PERCENTUAL   | QUANTIDADE               | PERCENTUAL  |
| SINTAPI               | 21                                        | 1                                      | 5%           | 20                                       | 95%          | 0                        | 0%          |
| SINTRAAPI             | 14                                        | 3                                      | 21%          | 11                                       | 79%          | 0                        | 0%          |
| UNASPUB*              | 25                                        | 0                                      | 0%           | 0                                        | 0%           | 25                       | 100%        |
| UNIBAP                | 30                                        | 0                                      | 0%           | 0                                        | 0%           | 30                       | 100%        |
| UNSBRAS/<br>UNABRASIL | 49                                        | 0                                      | 0%           | 0                                        | 0%           | 49                       | 100%        |
| <b>TOTAL</b>          | <b>952 (100%)</b>                         | <b>275</b>                             | <b>28,9%</b> | <b>304</b>                               | <b>31,9%</b> | <b>373</b>               | <b>39,2</b> |

\* Os quantitativos relativos à UNASPUB referem-se a pedido realizado em ação exploratória, em 24.04.2024, no qual a entidade se manifesta por intermédio de seu advogado, deixando de atender ao pedido e à reiteração feita pela CGU.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir de análise de documentos solicitados pela CGU e disponibilizados pelas entidades.

Quanto à análise ora efetuada, importa ressaltar que não fez parte do escopo de auditoria a validação, por parte da equipe de auditoria, no tocante à autenticidade da documentação que foi apresentada, assim como não foi verificado se as assinaturas efetuadas por meio eletrônico garantem a integridade da informação, a titularidade e o não repúdio a partir das ferramentas digitais utilizadas. Assim, mesmo para aquelas situações em que houve a apresentação dos documentos pertinentes pelas entidades associativas, caso de quatro entidades relacionadas na Tabela 2, é necessário que a fidedignidade dessa documentação seja avaliada e validada pelo INSS, assim como que sejam avaliadas informações disponíveis à Autarquia relacionadas a eventuais reclamações ou denúncias direcionadas a essas entidades, considerando o contexto em que vêm sendo realizados esses descontos e as recorrentes e generalizadas manifestações de beneficiários indicando a ocorrência de descontos sem autorização. Destaca-se, ainda, que uma dessas entidades foi mencionada no item 2 do Relatório e está destacada no Quadro 3, o que reforça a necessidade de o INSS efetivamente validar a documentação suporte a esses descontos utilizando uma multiplicidade de informações disponíveis à Autarquia e aplicando os procedimentos de acompanhamento e fiscalização dos ACT normativamente previstos.

Com relação à validação das assinaturas eletrônicas, em reunião realizada com a CGU em 24.06.2024, representantes do INSS e da Dataprev informaram não ter a capacidade de avaliar se as assinaturas digitais podem assegurar a validade dos referidos documentos. Ainda, conforme consignado em despacho que integra processo de apuração de irregularidade de entidade associativa, o INSS informa que “*não possui competência técnica pericial para conferir/validar a veracidade dos hashes ou logs de sistemas próprios de repositórios de documentação de domínio das entidades*”, baseando a validade das assinaturas digitais que autorizam o desconto “*na boa fé e no respeito à autonomia constitucional e fé pública de que gozam as associações e sindicatos*”. Nesse sentido, essa limitação técnica e/ou de capacidade operacional do próprio INSS não parece ter sido considerada como um fator que pudesse sugerir a não celebração de ACT com essas características, conforme dispõe o art. 8º, Inciso I, da Lei nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Em decorrência do cenário apresentado, com um percentual elevado de entidades que não encaminharam a documentação solicitada, houve notificação ao INSS, no curso das análises da auditoria, para que efetuassem as devidas diligências junto às entidades no sentido de promover o pronto atendimento à demanda de disponibilização de documentos efetuada pela CGU. Nessa mesma oportunidade, foi solicitado que o INSS avaliasse a possibilidade de inibir os descontos de mensalidades no

caso de injustificada negativa por parte das entidades, bem como que apresentasse as providências adotadas a partir do momento em que foi notificado dessas ocorrências.

Ocorre que, até dezembro de 2024, somente foram apresentadas, no âmbito do processo nº 35014.162660/2024-94, as providências adotadas pelo INSS em relação às entidades UNASPUB e CBPA, embora de maneira incompleta ou com baixa efetividade, a despeito de ter sido notificado sobre a não apresentação de documentos por parte de mais oito entidades: AAPEN, ABAPEN, ABENPREV, AMBEC, ABCB, MASTERPREV, UNIBAP e UNSBRAS/UNABRASIL<sup>4</sup>.

Ademais, algumas entidades manifestaram que não localizaram a documentação de beneficiários que compuseram a amostra, razão pela qual informaram que houve o cancelamento dessas filiações, assim como a restituição em dobro dos valores correspondentes às mensalidades associativas recebidas, situação que reforça a vulnerabilidade dos mecanismos adotados pelo INSS para inibir a ocorrência de descontos indevidos de mensalidades associativas na Maciça.

Nesse contexto, revela-se como uma das causas associadas aos fatos relatados a fragilidade do instrumento estabelecido para garantir a segurança dessas operações e consequentemente dos beneficiários, que é se valer do princípio de boa-fé para estabelecer, em normativos que regem essa relação, que toda a documentação que respaldaria a legitimidade dos descontos dessas mensalidades ficassem sob a gestão e guarda das entidades, cabendo ao INSS a prerrogativa de solicitá-la apenas quando entendesse necessário, não fazendo validações consistentes, mesmo que a partir de amostragem, em procedimento de análise da proposta de celebração do ACT antes da sua assinatura, bem como em ações de monitoramento da execução do ACT.

Diante do exposto, e considerando as prerrogativas estabelecidas nos respectivos ACT, caberia ao INSS adotar medidas com vistas a promover a exclusão dos descontos na competência (mês) seguinte à constatação da ausência da apresentação dos documentos solicitados, quais sejam, o termo de filiação, o termo de autorização de desconto assinado pelo associado, e o documento de identificação do beneficiário. Ainda segundo previsão dos ACT, essas situações deveriam ter sido encaminhadas ao Ministério Público para fins de apuração de responsabilidade civil e penal de quem houver comandado o desconto irregular e, no caso de ser comprovada a inclusão de descontos não autorizados pelo beneficiário, o ACT deve ser imediatamente suspenso e, observado o devido processo legal, o processo de sua rescisão deve ser instaurado.

Assim, a insuficiência de ações efetivas por parte do INSS voltadas à exclusão desses descontos e à operacionalização das demais providências previstas nos ACT, mesmo após a falta de apresentação da documentação que os deveria suportar, caracteriza o não cumprimento de obrigações sob a responsabilidade da Autarquia, em prejuízo aos beneficiários do INSS.

Como consequência das fragilidades apontadas, da baixa efetividade nas ações para aplicar as medidas sancionatórias previstas, e da ausência de implementação de medidas de controle mais eficazes, tem-se o elevado percentual de descontos não autorizados, conforme apontado no Relatório de Avaliação nº 1675291, anteriormente mencionado. Diante do exposto, o argumento de disponibilização de serviço ao beneficiário, qual seja, a possibilidade de desconto de mensalidade associativa diretamente em seu benefício, não justificaria os riscos impostos aos segurados do INSS de terem implementado em seus benefícios descontos não autorizados, assim como aqueles assumidos pelo INSS, sobretudo financeiro e de imagem, diante da existência de alternativas para o pagamento dessas mensalidades diretamente pelos beneficiários do INSS, de forma que não parece estar caracterizada a priorização do interesse dos beneficiários para justificar a manutenção dos ACT.

---

4. As entidades AMBEC e CBPA, após serem notificadas, encaminharam documentos de alguns beneficiários.

Cabe registrar que o valor total de descontos de mensalidade associativa em favor das 29 entidades mencionadas no Quadro 1, em setembro/2024, foi de R\$ 229.460.193,95, conforme dados extraídos da folha de pagamentos do INSS e atualizados em 11.12.2024. No entanto, caso consideradas as 37 entidades que possuíam descontos de mensalidades associativas implementados em setembro/2024, o montante de descontos efetuados foi de R\$ 255,2 milhões.

## 2. Inexistência de evidências que atestem a capacidade operacional de as entidades atenderem ao elevado crescimento de beneficiários com descontos associativos.

A Lei nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, estabelece, em seu art. 35, que a administração pública, no âmbito da celebração e formalização de parcerias, deverá adotar, dentre outras medidas aplicáveis, providências no sentido de demonstrar que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional das organizações da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto a ser pactuado.

Nesse sentido, e objetivando avaliar essa compatibilidade, foram realizadas visitas às sedes das referidas entidades com o objetivo de (i) entrevistar seus respectivos dirigentes; (ii) coletar informações sobre sua infraestrutura, rede de atendimento, estratégias de atuação e serviços ofertados; e (iii) solicitar documentos relativos à vinculação de seus associados, seus atos constitutivos e contratos de prestação de serviço dos seus colaboradores terceirizados, sejam eles pessoa física ou jurídica.

As visitas foram realizadas no período de abril a julho de 2024, contemplando as entidades que possuíam ACT vigentes na oportunidade de planejamento dos trabalhos de auditoria e com descontos já implementados na folha de pagamentos do INSS, conforme relacionadas no Quadro 1, antes apresentado.

No que diz respeito à documentação solicitada às entidades relativa à verificação de existência de capacidade operacional para a captação de potenciais interessados em associação, o processamento de rotinas e informações necessárias às solicitações de averbação, e, ainda, para o adequado atendimento a seus associados, verificaram-se as situações refletidas no Quadro 2, considerando as informações prestadas pelas 29 entidades visitadas.

QUADRO 2 • ENTIDADES ASSOCIATIVAS E SINDICATOS VISITADOS POR EQUIPES DA CGU

| ENTIDADES VISITADAS | QUANTIDADE DE FILIAIS INFORMADAS |             | EMPREGADOS                   |             | UF DE ATUAÇÃO                |             | SERVIÇOS OFERTADOS           |             |
|---------------------|----------------------------------|-------------|------------------------------|-------------|------------------------------|-------------|------------------------------|-------------|
| 29                  | Acima de 5                       | 7<br>(24%)  | Acima de 10                  | 12<br>(41%) | Acima de 10                  | 12<br>(41%) | Próprio + terceiros          | 10<br>(34%) |
|                     | Até 5                            | 3<br>(10%)  | Até 10                       | 9<br>(31%)  | Até 10                       | 6<br>(21%)  | Terceiros                    | 15<br>(52%) |
|                     | Não possuem / não informaram     | 19<br>(66%) | Não possuem / não informaram | 8<br>(28%)  | Não possuem / não informaram | 11<br>(38%) | Não possuem / não informaram | 4<br>(14%)  |

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir de informações disponibilizadas pelas entidades.

Ademais, ressalta-se que 76% das entidades não apresentaram ou negaram-se a apresentar informações e documentos relativos aos contratos de prestação dos serviços colocados à disposição dos associados, o que dificultou a avaliação da existência e efetividade dos serviços, além de não permitir que se afirme que efetivamente dispõem de arranjos contratuais que possibilitassem o atendimento aos associados conforme manifestado em diferentes oportunidades.

Assim, a partir das documentações apresentadas pelas entidades, não foi possível avaliar, de forma adequada e suficiente, a capacidade operacional de as entidades prestarem os serviços aos segurados. Considerando o exposto, analisaram-se os procedimentos adotados pelo INSS no momento da celebração dos ACT, entre os quais o preenchimento de *checklist* com item que registra as documentações relacionadas à “*comprovação de que a entidade possui capacidade técnica e operacional de realizar o objeto do acordo*”. Na descrição do item, constam quantitativo de pessoal e seus cargos, balanço patrimonial, faturamento do último exercício, instrumentos de parcerias firmadas, entre outros documentos passíveis de serem enviados pelas entidades. Além do *checklist*, identifica-se a existência de documento denominado “*Estudo de viabilidade técnica sobre a conveniência e oportunidade de celebração da proposta de acordo de cooperação técnica – ACT*”, o qual contém trecho que trata especificamente da capacidade técnica e operacional. Não obstante, a partir de consulta a processos de ACT celebrados com as entidades dispostas na Tabela 3, para as quais foram identificadas situações de inclusão de descontos associativos em volume superior a 100 mil em uma única competência, verifica-se não haver avaliação quanto à capacidade operacional das entidades associativas, e, sim, apenas a replicação do que foi apresentado pelas entidades de forma auto declaratória, sem a apresentação, na maioria das vezes, de documentos oficiais como balanço patrimonial, documentos que demonstrem vínculos empregatícios ou contratos de prestação de serviço.

Outra questão para a qual não se identifica que haja avaliação pelo INSS, e que se relaciona com a capacidade operacional das entidades, diz respeito à entidade possuir abrangência nacional, o que seria pressuposto para a realização de descontos de mensalidades associativas de beneficiários residentes em diversos municípios brasileiros, espalhados em todo o país; outras análises para as quais tampouco se identifica que existe avaliação pelo INSS relacionam-se: ao crescimento da receita, em decorrência do aumento no número de filiados, e se esse aumento condiz com seu balanço patrimonial; à verificação se a quantidade de pessoal é capaz de atender a determinado número de novos beneficiários; e à avaliação se os sistemas de gestão de consignação são capazes de armazenar adequadamente as documentações, garantindo a segurança das informações.

Diante dessa situação, a partir da base de dados da folha de pagamentos de benefícios do INSS, realizou-se levantamento da quantidade de inclusões realizadas pelas entidades entre as competências 02/2016 e 09/2024, com o intuito de identificar algum padrão em relação a essas inclusões. Ao selecionar as situações em que houve ao menos 50.000 inclusões de descontos em benefícios por uma mesma entidade em uma única competência (equivalente a 2.500 filiações/autorizações realizadas por dia, considerando um mês de 20 dias), verificou-se:

- dezesseis situações referentes a registros realizados entre 12/2016 e 12/2018 por cinco entidades (ABAMSP, ANAPPS, ASBAPI, CENTRAPE e CONTAG)<sup>5</sup>;
- quatro situações referentes a registros realizados entre 12/2019 e 11/2022 por duas entidades (CONTAG e CONAFER); e

5. Quatro das cinco entidades foram suspensas pelo INSS a partir de recomendação expedida pela Procuradoria da República no Estado do Paraná em 2019. Trata-se da Recomendação nº 02/2019: “ao Presidente do INSS a adoção de providências para: (I) apurar a ocorrência de descontos indevidos nos benefícios; (II) suspender, cautelarmente, o repasse dos referidos descontos às associações [ABAMSP, CENTRAPE, ASBAPI, ANAPPS]; e, ao final, após concluídas as apurações; (III) encerrar os acordos de cooperação técnica que têm causado prejuízos aos beneficiários do INSS”.

- 39 situações referentes a registros realizados entre 04/2023 e 08/2024 por dezenove entidades (AAPB, AAPPS UNIVERSO, AASAP, ABAPEN, ABCB, ABRASPREV, ABSP, AMBEC, ANDDAP, APDAP PREV, CAAP, CBPA, CEBAP, CENAP/ASA, CONAFER, MASTERPREV, UNASPub, UNSBRAS e SINDNAPI).

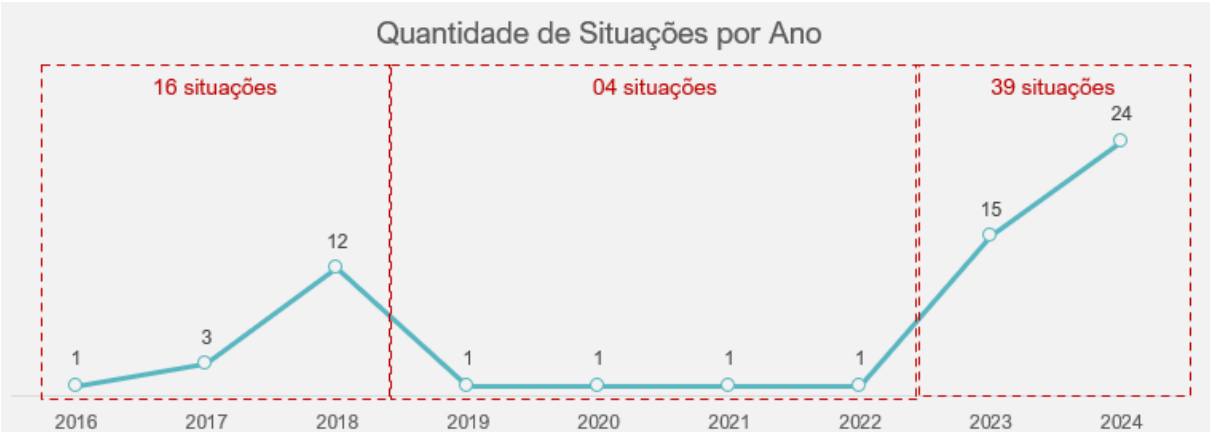
Em seguida, no Quadro 3 e na Figura 1, os dados descritos são apresentados em formato que viabilize a melhor visualização das situações apresentadas.

**QUADRO 3 • ENTIDADES QUE REALIZARAM PELO MENOS 50.000 INCLUSÕES ENTRE 2016 E 2024, EM UMA MESMA COMPETÊNCIA**

| QUANTIDADE DE INCLUSÕES | 16 SITUAÇÕES |        |         | 4 SITUAÇÕES |        |        |        | 39 SITUAÇÕES |         |
|-------------------------|--------------|--------|---------|-------------|--------|--------|--------|--------------|---------|
| ENTIDADE                | 2016         | 2017   | 2018    | 2019        | 2020   | 2021   | 2022   | 2023         | 2024    |
| CONTAG                  | 77.011       | 84.879 | 73.532  | 59.062      | -      | 61.775 | -      | -            | -       |
| CENTRAPE                | -            | 98.509 | 142.250 | -           | -      | -      | -      | -            | -       |
| ANAPPS                  | -            | 52.669 | 423.483 | -           | -      | -      | -      | -            | -       |
| ASBAPI                  | -            | -      | 79.405  | -           | -      | -      | -      | -            | -       |
| ABAMSP                  | -            | -      | 83.411  | -           | -      | -      | -      | -            | -       |
| ASBAPI                  | -            | -      | 54.649  | -           | -      | -      | -      | -            | -       |
| CONAFER                 | -            | -      | -       | -           | 58.939 | -      | 53.320 | 83.355       | -       |
| APDAP PREV              | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | 51.066       | -       |
| CBPA                    | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | 321.699      | 86.158  |
| SINDNAPI                | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | 67.255       | 63.133  |
| AAPPS UNIVERSO          | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | 59.467       | 63.916  |
| AMBEC                   | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | 433.925      | 169.256 |
| ABSP                    | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | 379.627      | 116.312 |
| MASTER PREV             | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | -            | 319.462 |
| CEBAP                   | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | -            | 269.867 |
| CAAP                    | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | -            | 216.146 |
| AAPB                    | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | -            | 188.345 |
| ABCB SAC                | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | -            | 100.624 |
| UNSBRAS                 | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | -            | 94.371  |
| ABAPEN                  | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | -            | 313.344 |
| ABRASPREV               | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | -            | 139.055 |
| UNASPub                 | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | -            | 58.439  |
| ANDAPP                  | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | -            | 135.794 |
| AASAP                   | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | -            | 79.321  |
| CENAP/ASA               | -            | -      | -       | -           | -      | -      | -      | -            | 56.898  |

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir da extração de informações das Folhas de Pagamento dos benefícios do INSS (Maciça).

**FIGURA 1 • SITUAÇÕES EM QUE HOUVE NO MÍNIMO 50.000 INCLUSÕES DE DESCONTOS EM BENEFÍCIOS POR UMA MESMA ENTIDADE EM UMA ÚNICA COMPETÊNCIA.**



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir da extração de informações das Folhas de Pagamento dos benefícios do INSS (Maciça).

De modo a avaliar o esforço operacional de as entidades realizarem novas filiações/autorizações com vistas à inclusão de descontos associativos, selecionou-se os dez maiores registros identificados no período 02/2016 a 09/2024, estimando-se a quantidade de filiações/autorizações diárias (considerando 20 dias por mês), e a quantidade de filiações/autorizações por hora (considerando um regime de 8 horas de trabalho diários). Para essas dez entidades, seria necessário realizar entre 778 e 1.569 filiações por hora na competência em que apresentaram o maior número de registros, conforme Tabela 3, a seguir.

**TABELA 3 • ENTIDADES ASSOCIATIVAS E SINDICATOS EM RELAÇÃO AOS QUAIS FORAM IDENTIFICADAS SITUAÇÕES DE INCLUSÃO DE DESCONTOS ASSOCIATIVOS EM VOLUME EXPRESSIVO**

| ENTIDADE    | DATA DA PUBLICAÇÃO DO ACT | COMPETÊNCIA DA INCLUSÃO DE DESCONTO | QUANTIDADE DE INCLUSÕES DE DESCONTO | QUANTIDADE DE FILIAÇÕES/AUTORIZAÇÕES DIÁRIAS | QUANTIDADE DE FILIAÇÕES/AUTORIZAÇÕES POR HORA |
|-------------|---------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| ABAPEN      | 08.11.2023                | 2024/04                             | 251.074                             | 12.554                                       | 1.569                                         |
| CAAP        | 12.05.2022                | 2024/03                             | 216.146                             | 10.807                                       | 1.351                                         |
| CBPA        | 15.07.2022                | 2023/07                             | 187.824                             | 9.391                                        | 1.174                                         |
| ABSP        | 17.07.2023                | 2023/10                             | 163.056                             | 8.153                                        | 1.019                                         |
| CEBAP       | 23.12.2022                | 2024/04                             | 144.200                             | 7.210                                        | 901                                           |
| MASTER PREV | 20.11.2023                | 2024/03                             | 140.631                             | 7.032                                        | 879                                           |
| ABRASPREV   | 21.12.2023                | 2024/04                             | 139.055                             | 6.953                                        | 869                                           |
| ANDDAP      | 08.03.2024                | 2024/07                             | 135.794                             | 6.790                                        | 849                                           |
| AMBEC       | 03.09.2021                | 2023/12                             | 135.333                             | 6.767                                        | 846                                           |
| AAPB        | 19.04.2021                | 2024/03                             | 124.434                             | 6.222                                        | 778                                           |

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir da extração de informações das Folhas de Pagamento dos benefícios do INSS (Maciça).

Registra-se que, para essas dez entidades, há registros de descontos de beneficiários residentes em todas as 27 Unidades da Federação na competência 09/2024, em que pese apenas uma ter informado possuir filiais em condições de atender a esta capilaridade. Chama a atenção,

ainda, o fato de que a maior quantidade de filiados de seis das dez entidades está em unidade federativa diferente da UF em que está sua sede.

Adicionalmente, ao analisar a inclusão de descontos, por competência, para essas dez entidades, conforme disposto no Anexo I, verifica-se inexistência de regularidade na inclusão desses descontos, havendo competências em que há centenas de milhares, seguidas por competências com algumas dezenas ou centenas de inclusões, o que pode indicar uma possível inserção de descontos em massa, ao invés de representar um processo contínuo de adesão de novos filiados.

Em síntese, as entidades não apresentaram documentações adequadas e suficientes para demonstrar capacidade operacional compatível com o objeto a ser executado, seja por ocasião da formalização do ACT, seja a partir de demanda efetuada pela CGU; ainda, o INSS realiza procedimentos superficiais com vistas a avaliar a observância deste quesito requerido por lei. Ao analisar informações da folha de pagamentos do INSS, identificam-se quantitativos elevados de descontos em determinadas competências e descontos realizados nas 27 Unidades da Federação, para a amostra de entidades, como regra, indicando eventual incompatibilidade entre esses resultados e as informações disponíveis relacionadas à capacidade operacional das entidades. Em que pese a *internet* ter possibilitado um alcance maior na oferta de serviços, o que poderia justificar alguns dos aspectos mencionados, é importante registrar que os beneficiários do INSS são idosos, cujo perfil de utilização de serviços é predominante presencial, conforme apontado em estudo contratado pelo INSS e realizado pela KPMG<sup>6</sup>. Adicionalmente, mesmo que os pedidos de filiação e as autorizações de efetivação de desconto de mensalidade associativa em folha de pagamentos fossem realizados via eletrônica, haveria a necessidade de conferir a documentação enviada e suporte para a realização dos descontos, assim como dispor de equipe para tirar dúvidas de beneficiários, aspectos para os quais não se identificou que tenha havido comprovação pelas entidades, tampouco que tenham sido efetivamente avaliados pelo INSS.

Por oportuno, e considerando os fatos descritos, destaca-se que o processo de averbação de contribuições associativas vem sendo objeto de sinalização de ocorrência de descontos irregulares, conforme notícias veiculados na imprensa, e objeto da atuação do Ministério Público Federal e de órgãos de controle, no mínimo, desde 2019. Um dos principais riscos identificados refere-se ao processo de inclusão de descontos, o qual, à época das inclusões objeto das análises registradas neste Relatório, demandava, exclusivamente, que a entidade informasse, por meio do compartilhamento de arquivo em área de transferência de informações, cujo acesso para compartilhamento é concedido pela Dataprev, o número do benefício, o código da operação (inclusão ou exclusão de consignação), a indicação sobre incidência no 13º salário, e o valor ou percentual de desconto conforme autorizado em ACT, não havendo qualquer tipo de validação dos documentos que autorizariam os descontos, os quais estariam sob a guarda das entidades, conforme definição também constante dos Acordos firmados entre as entidades e o INSS.

Nesse contexto, o Relatório de Avaliação nº 1675291, anteriormente citado, registra que há elevado índice de averbações efetuadas à revelia dos beneficiários, que afirmam não ter autorizado o desconto da contribuição e que tampouco estariam filiados à respectiva entidade associativa. Como proteção a esse tipo de evento, a Lei nº 13.019/2014 prevê, em seu art. 6º, Inciso VIII, que se constitui como diretriz fundamental do regime jurídico de parcerias “[...] a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas”.

6. KPMG Consultoria. Produto 9: Relatório com Proposta de Remodelagem de Fluxos e Protocolos de Atendimento. Desenvolvido no âmbito do projeto BRA/20/004 – “Modernização, Inovação e Fortalecimento Institucional do INSS”. 2023.

Não obstante a publicação da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14.03.2024, estabelecendo que a autorização do desconto de mensalidade associativa somente será processada por meio de termo de adesão com assinatura eletrônica avançada e biometria, e cujos requisitos técnicos desse sistema seriam definidos pela Dataprev, o sistema apresentado pela Empresa em setembro/2024 não foi aceito pelo INSS, sob o argumento da necessidade de aprimoramentos, por não refletir requisitos da referida Instrução Normativa, tendo sido, então, autorizada, pelo INSS, a utilização de solução provisória alternativa pelas entidades, sob o compromisso dessas entidades de que a documentação digitalizada que passariam a enviar à Dataprev contemplaria adequado suporte documental para a implementação dos descontos de mensalidades associativas. Assim, não se identifica que tenham sido adotadas medidas assecuratórias alternativas e que estejam em efetivo funcionamento, implicando em continuidade de assunção de riscos, pelo INSS, de realização de averbações irregulares, contrárias aos interesses dos beneficiários, assim como de imagem e financeiro para a Autarquia, em eventual obrigatoriedade de ressarcimento de valores indevidamente descontados de beneficiários.

Registra-se que a Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto ao INSS teria feito alertas a respeito da celebração dos Acordos de Cooperação Técnica, como por exemplo no Parecer nº 00235/2023/ENC.PARCIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 10.11.2023, no sentido de que a administração do INSS “[...] passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins”. Em complemento, também foi recomendado pela PFE que o INSS “[...] realize de gestão de risco deste Acordo de Cooperação, antevendo medidas que solucionem tecnicamente eventuais problemas acerca da segurança jurídica documental”.

A manutenção das deficiências apontadas nos processos e procedimentos adotados pelo INSS vinculados aos descontos de mensalidades associativas, sem a devida implementação de controles internos mitigatórios dos riscos exaustivamente apontados, torna o procedimento de averbação cada vez mais suscetível a descontos irregulares, principalmente pelo próprio perfil de fragilidade do público-alvo diretamente afetado, na sua grande maioria formada por idosos. Ademais, outro reflexo relevante diz respeito aos impactos de natureza operacional e financeira que incidem sobre o INSS e, conseqüentemente, atingem a União, uma vez que se mobiliza cada vez mais recursos humanos para fazer frente ao incremento tanto de associações interessadas em celebrar ACT como do volume de demandas por averbação.

Considerando questões relacionadas à capacidade operacional do INSS, destaca-se o impacto na atividade precípua da Autarquia, quanto à concessão e manutenção de benefícios previdenciários, ocasionado pelo tratamento das demandas referentes ao desconto de mensalidade associativa, impactando negativamente na fila de requerimentos do INSS, como tratado no Relatório elaborado pela Auditoria-Geral do INSS<sup>7</sup>.

A partir do ponto de vista financeiro, uma preocupação que não pode ser ignorada diz respeito ao aumento no número de ações judiciais em que o INSS é acionado como responsável solidário às entidades associativas para reparar os valores descontados indevidamente e as indenizações por dano moral.

Ao celebrar os ACT sem avaliar de forma adequada e suficiente a capacidade operacional de as entidades cumprirem com o objeto pactuado, o INSS assume riscos de natureza financeira e, principalmente, de imagem da instituição, para além dos prejuízos efetivos, e potenciais, aos beneficiários, e dos custos incorridos com a estrutura administrativa envolvida nesse processo e com desenvolvimento e manutenção de sistemas. Os mecanismos de controle implementados são frágeis e incapazes de fazer frente ao grande volume de entidades envolvidas bem como de averbações demandadas.

7. Relatório disponível em: [https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/auditoria/Relatorio\\_de\\_Apuracao\\_Descontos\\_Associativos\\_Comprimido.pdf](https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/auditoria/Relatorio_de_Apuracao_Descontos_Associativos_Comprimido.pdf)

A photograph of a person wearing a pink short-sleeved shirt, sitting at a desk. They are holding a piece of white paper in their right hand. On the desk, there are several other papers, a green pen, and a small white card. The background shows a window with green patterned curtains. The word 'RECOMENDAÇÕES' is written in a bold, dark green font inside a semi-transparent white rectangular box that is positioned over the person's hands and the papers on the desk.

## RECOMENDAÇÕES

Tendo em vista o contexto das situações registradas no Relatório e a necessidade de adoção de providências estruturantes, que englobam a totalidade dos ACT vigentes voltados à autorização de descontos de mensalidades associativas em folha de pagamentos dos beneficiários, apresentam-se as seguintes recomendações ao INSS:

**1. Considerando a fragilidade dos controles relacionados à implementação de descontos associativos e a necessidade de efetiva validação da documentação suporte a esses descontos, quando existente, suspender, de forma cautelar, todos esses Acordos, os descontos deles decorrentes e quaisquer repasses de recursos, ainda pendentes de concretização, às entidades signatárias desses ACT.**

Achados nº 1 e 2

**2. Elaborar e submeter ao Ministério da Previdência Social, órgão ao qual se vincula o INSS, proposta de descontinuação de averbação de descontos de mensalidades associativas, haja vista que se constitui em uma faculdade e não uma obrigatoriedade, e considerando os impactos significativos nos fluxos e na capacidade operacional da Autarquia, com reflexos importantes nas filas de atendimento, bem como que existem alternativas para que os segurados façam os pagamentos de suas mensalidades associativas por outros meios, caso seja essa a sua vontade.**

Achados nº 1 e 2

**3. Em relação aos descontos já efetivados em folha de pagamentos e cujos recursos foram repassados às entidades signatárias dos ACT, elaborar plano de ação para avaliação acerca das medidas a serem adotadas nessas situações.**

Achados nº 1 e 2

Considerando os registros de situações específicas e pertinentes a parte dos ACT que estavam vigentes e com descontos implementados, relacionados a entidades que compunham o escopo de avaliação da CGU, e para os quais é necessária a adoção de outras medidas além daquelas estruturantes, antes apresentadas, assim como tendo em vista providências procedimentais a serem implementadas, caso sejam retomadas as averbações de desconto de mensalidade associativa, recomenda-se ao INSS:

**4. Realizar a imediata exclusão dos descontos de mensalidade associativa, caso essa exclusão ainda não tenha ocorrido, dos beneficiários em relação aos quais a documentação hábil a autorizar os descontos não foi apresentada pelas entidades ou foi apresentada de forma insuficiente, situação identificada em relação às entidades AAPB, ABSP/AAPEN, AAPPS UNIVERSO, ABAPEN, ABCB, ABENPREV, AMBEC, AP BRASIL, CAAP, CBPA, CEBAP, COBAP, CONAFER, CONTAG, CONTRAF-BRASIL, FITF/CNTT/CUT, MASTER PREV, RIAAM BRASIL, SINAB, SINDNAPI, SINTAPI, SINTRA-API, UNASPUB, UNIBAP e UNSBRAS/UNABRASIL.**

Achados nº 1 e 2

**5. Suspender, de forma cautelar, a inclusão de descontos de mensalidade associativa das entidades AAPB, ABSP/AAPEN, AAPPS UNIVERSO, ABAPEN, ABCB, ABENPREV, AMBEC, AP BRASIL, CAAP, CBPA, CEBAP, COBAP, CONAFER, CONTAG, CONTRAF-BRASIL, FITF/CNTT/CUT, MASTER**

PREV, RIAAM BRASIL, SINAB, SINDNAPI, SINTAPI, SINTRA-API, UNAS-PUB, UNIBAP e UNSBRAS/UNABRASIL, caso a medida estruturante proposta não tenha sido adotada ou venha a ser revertida, considerando a não disponibilização, total ou parcial, de documentação dos segurados que constaram da amostra para a qual foram requeridos documentos às entidades.

Achados nº 1 e 2

6. Encaminhar ao Ministério Público as ocorrências identificadas de descontos de mensalidade associativa sem a apresentação do termo de autorização do titular do benefício, para fins de apuração de responsabilidade civil e penal de quem houver comandado o desconto irregular, considerando previsão contida nos ACT firmados, relativamente às entidades AAPB, ABSP/AAPEN, AAPPS UNIVERSO, ABAPEN, ABCB, ABENPREV, AMBEC, AP BRASIL, CAAP, CBPA, CEBAP, COBAP, CONAFER, CONTAG, CONTRAF-BRASIL, FITF/CNTT/CUT, MASTER PREV, RIAAM BRASIL, SINAB, SINDNAPI, SINTAPI, SINTRA-API, UNAS-PUB, UNIBAP e UNSBRAS/UNABRASIL.

Achados nº 1 e 2

7. Incluir, no âmbito de avaliação de conformidade das fichas de filiação e dos termos de autorização dos descontos de mensalidades associativas relativos à totalidade das entidades, a necessária validação de informações junto aos segurados, considerando o resultado das entrevistas realizadas pela CGU conforme consignado no Relatório de Avaliação nº 1675291 e os achados ora apresentados, como condição para a eventual autorização de retomada dos descontos dessas entidades no caso de descumprimento de cláusula do ACT.

Achados nº 1 e 2

8. Compatibilizar, a partir de eventual retomada dos ACT, a minuta de Acordo utilizada na celebração dessa modalidade de parceria aos requisitos estabelecidos na Lei nº 13.019, de 31.07.2014, como, por exemplo, a inclusão de cláusula com a previsão expressa de que os agentes de órgãos de controle tenham livre acesso aos documentos, informações e instalações das entidades, efetuando, dessa forma, a necessária atualização dos ACT vigentes.

Achados nº 1 e 2

9. Realizar avaliação de conformidade de termos de filiação e de autorização de desconto de mensalidade associativa, considerando aspectos de criticidade e a partir de informações disponíveis ao INSS, como as que constam nos arquivos de retorno da Dataprev.

Achados nº 1 e 2

10. Verificar se os documentos emitidos pelas certificadoras de assinatura digital cumprem os requisitos previstos pela Dataprev, em especial a validação biométrica com fontes governamentais, realizando circularização das informações junto a órgãos provedores deste tipo de serviço, quando necessário.

Achados nº 1 e 2

11. Requerer que as entidades justifiquem, com base em evidências que subsidiem uma avaliação acurada pelo INSS, como ocorre o processo de captação de potenciais interessados em se as-

sociar, bem como as estruturas de que dispõem para processar todas as rotinas e informações inerentes à gestão do elevado número de requerimentos de averbações apresentados, sobretudo detalhando como prestam o atendimento e o suporte a seus associados, e os serviços que são ofertados.

Achados nº 1 e 2

12. Efetuar, no âmbito de análise técnica realizada e registrada por ocasião da avaliação de requerimentos para celebração e prorrogação de ACT, avaliação mais robusta no sentido de comprovar, por exemplo, que a entidade possui abrangência nacional, de modo a celebrar descontos de beneficiários em diversos municípios brasileiros, que o crescimento da receita pelo aumento no número de filiados condiz com seu balanço patrimonial, que a quantidade de pessoal é capaz de atender a determinado número de novos beneficiários, que seus sistemas de gestão de consignação são capazes de armazenar adequadamente as documentações relacionadas, garantindo a segurança das informações, a fim de fazer frente ao grande volume de averbações demandadas.

Achados nº 1 e 2

A photograph of a person wearing a pink short-sleeved shirt, sitting at a desk and sorting through various papers and documents. The person's hands are visible, holding and examining the papers. On the desk, there are several sheets of paper, some of which are slightly crumpled or folded. A green pen is also visible on the desk. In the background, there is a window with white curtains featuring a green floral pattern. The overall scene suggests a workspace or an office environment.

**CONCLUSÃO**

Este trabalho buscou avaliar, levando-se em consideração a suficiência dos controles adotados pelo INSS, se havia documentação comprobatória que respaldasse a autorização expressa prévia do titular do benefício para a realização do desconto da mensalidade associativa, assim como se as entidades associativas e sindicatos destinatários dessas mensalidades possuíam capacidade operacional para o atendimento de seus associados e que sustente o elevado crescimento no número de solicitações de averbações requeridas.

Com base na demanda de documentos às entidades, relativos a uma amostra de 952 beneficiários com desconto, apenas 28,9% (275) das documentações foram enviadas em sua completude, quando o ACT celebrado entre essas entidades e o INSS estabelece que essa documentação deveria ser mantida arquivada em suas sedes e à disposição do INSS, assim como de órgãos de fiscalização, considerando suas competências e previsão normativa nesse sentido. Ademais, para 31,9% (204) dos beneficiários a documentação foi apresentada com alguma inconformidade, e para 39,2% (373) dos beneficiários a documentação não foi disponibilizada, de forma que para 71,1% dos beneficiários não há documentação hábil para a autorização dos descontos, o que demandaria, no mínimo, a suspensão desses descontos pelo INSS até ulterior regularização da documentação que suporte sua efetivação; destaca-se que algumas entidades negaram expressamente o envio de documentos à CGU. Registra-se que a documentação apresentada pelas entidades, quando o foram, não foi analisada pela CGU quanto à sua fidedignidade, de forma que não é possível afirmar que mesmo para aquelas entidades que apresentaram a documentação requerida a documentação suporta os descontos realizados.

O cenário apresentado revela a fragilidade dos controles implementados pelo INSS, alicerçado, principalmente, na presunção de boa-fé e em manifestações dessas entidades no sentido que garantiriam a segurança das operações relacionadas aos descontos associativos. A ausência de regras mais rígidas nos normativos que regem a relação entre as partes envolvidas, e de uma aplicação mais efetiva, por parte do INSS, das regras existentes, objeto inclusive de recomendações expedidas pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE), implica em não aplicabilidade da única salvaguarda à disposição do beneficiário, qual seja, que a manifestação da sua vontade para a averbação em folha de desconto de mensalidade associativa estivesse respaldada em documentos idôneos e autênticos.

Reforça essa constatação o fato de algumas entidades terem se manifestado no sentido de não ter encontrado a documentação solicitada, sinalizando a adoção de providências para o cancelamento da autorização para desconto e o consequente ressarcimento em dobro do valor descontado indevidamente do beneficiário. Esse tipo de ocorrência reflete a fragilidade dos controles existentes e a ausência de fiscalizações efetivas pelo INSS. Há de se ressaltar que os desenvolvimentos sistêmicos em realização, pela Dataprev e sob demanda do INSS, envolvendo biometria e assinatura digital, alcançam apenas as novas implementações de descontos de mensalidades associativas, sem qualquer previsão do INSS para a realização de uma revalidação dos descontos já implementados, sob o argumento de dificuldades inerentes a um processo dessa monta, aparentemente sem considerar que essa revalidação seria em prol dos beneficiários e que permitiria a exclusão de descontos não autorizados.

De outro lado, o INSS não respondeu satisfatoriamente ao ser notificado do não atendimento, por parte das entidades, da demanda apresentada pela CGU para disponibilização de documentos, demonstrando que as estruturas de controle disponíveis não são eficazes para responder com a celeridade que a situação requer.

Quanto aos procedimentos adotados pelo INSS e voltados a avaliar a capacidade operacional das entidades associativas no âmbito do processo de celebração dos ACT, não foram identificadas evidências que indicassem, com razoável segurança, a compatibilidade da capacidade operacional dessas entidades com o elevado crescimento de beneficiários com descontos de mensalidade associativa em seus benefícios.

Informações e documentos obtidos nas visitas realizadas pela CGU a 29 entidades não possibilitaram concluir, de forma adequada e suficiente, acerca da existência de capacidade operacional compatível com o volume de associados e com a sua dispersão geográfica. Diante de procedimentos superficiais adotados para certificação da capacidade operacional das entidades, fundamentados exclusivamente em informações por elas declaradas, buscou-se elementos, a partir da base de dados da folha de pagamentos do INSS, para avaliação dessa capacidade, tendo sido observado, considerando as dez entidades que requereram o maior quantitativo de averbações no período avaliado, que seria necessária uma capacidade de processamento entre 778 e 1.569 filiações por hora na competência em que apresentaram o maior número de averbações. Ainda, verifica-se a realização de descontos por essas entidades nas 27 Unidades da Federação, em que pese 22 (76%) informarem possuir menos de cinco filiais e dezessete (59%) atuar em menos de onze estados. Reforça esse apontamento o fato de que seis dessas dez entidades possuem o maior quantitativo de filiados em unidade federativa diferente da UF em que está sua sede. Desse modo, conclui-se que exclusivamente os documentos e informações apresentados pelas entidades não são adequados e suficientes para demonstrar que dispõem de capacidade operacional compatível com o objeto pactuado, a quantidade de descontos realizados e a dispersão geográfica das filiações.

Nesse mesmo sentido alinha-se a superficialidade dos procedimentos de validação utilizados pelo INSS para avaliar o requisito capacidade operacional nos termos estabelecidos pelos normativos vigentes. Os quantitativos elevados de descontos concentrados em determinadas competências, efetuados em relação a beneficiários residentes nas 27 Unidades da Federação, e a falta de regularidade, considerando o volume de averbações solicitadas, havendo competências em que se verifica centenas de milhares de requerimentos, seguidos por competências com algumas dezenas ou centenas de inclusões, indicando a possibilidade de inserção de descontos em massa, ao invés de representar um processo contínuo de adesão de novos filiados, revelam o elevado risco a que o INSS está suscetível de validar averbações irregulares, em prejuízo aos beneficiários, à sua imagem, e de responsabilização por descontos indevidos implementados na folha de pagamentos (Maciça).

Não obstante a publicação da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14.03.2024, que poderia mitigar esse risco, por estabelecer que a autorização do desconto da mensalidade associativa somente ocorreria por meio de assinatura eletrônica avançada e biometria, o sistema a ser utilizado para esse fim, desenvolvido pela Dataprev e entregue em setembro de 2024, não foi aceito pelo INSS, sendo autorizada, então, a utilização de ferramentas provisórias alternativas pelas entidades, para a implementação de novos descontos, sem a observância de requisitos definidos pela Dataprev para a validação da assinatura do beneficiário, assim como sem o enfrentamento das fragilidades já identificadas, e diante de alertas materializados em denúncias veiculadas na imprensa, reclamações apresentadas por beneficiários em canais institucionais, apontamentos de órgãos de controle e ações judiciais condenando o INSS solidariamente às entidades para ressarcir o prejuízo por descontos indevidos e ao pagamento de reparação por dano moral. Assim, não se identificam medidas assecuratórias alternativas em efetivo funcionamento, fazendo com que o INSS continue a assumir os riscos de averbações irregulares.

Assim, cabe à gestão do INSS avaliar a pertinência de manutenção de intermediação da consignação de descontos associativos em folha de pagamentos, haja vista que se trata de uma faculdade e não de uma obrigatoriedade, e que se refere a relação entre privados, em face do cenário de crescimento exponencial de demandas por averbação desses descontos, considerando reiteradas manifestações de que não dispõe de capacidade operacional para fazer frente às obrigações assumidas e as respectivas responsabilidades decorrentes, conforme dispõe o art. 8º, Inciso I, da Lei nº 13.019/2014, em face do impacto operacional decorrente da assunção de realização desses descontos. Em caso de manutenção da diretriz de autorização de realização de descontos associativos, faz-se necessário que

sejam estabelecidos mecanismos que tragam maior segurança por ocasião da celebração dos ACT, bem como ao processo de acompanhamento da sua execução.

Considerando todo o exposto, e que a Lei nº 8.213/1991 traz a possibilidade de o INSS implementar descontos de mensalidades associativas em folha de pagamentos, mediante assinatura de ACT, e não a obrigatoriedade de implementação desse tipo de descontos, que a partir das análises realizadas não é possível identificar a utilidade prática e o benefício desse tipo de desconto em folha de pagamentos para os beneficiários do INSS, e sim prejuízo às suas atividades precípuas, impactando nas filas de atendimento, que os aposentados e pensionistas ainda podem fazer o pagamento de mensalidade associativa que efetivamente possuam na rede bancária, as recorrentes reclamações e denúncias que vêm sendo apresentadas envolvendo os descontos em questão, assim como os custos operacionais e contratuais incorridos, existe a necessidade de o INSS propor a descontinuidade de realização desse tipo de consignação em folha de pagamentos de seus beneficiários.



**ANEXOS**

## ANEXO I • QUANTIDADE DE INCLUSÕES SUPERIORES A 50.000 POR COMPETÊNCIA E ENTIDADE, DE DEZEMBRO DE 2016 A AGOSTO DE 2024

**QUADRO 4 • ENTIDADES QUE REALIZARAM PELO MENOS 50.000 INCLUSÕES ENTRE 2016 E 2024, EM UMA MESMA COMPETÊNCIA – DETALHAMENTO**

| COMPETÊNCIA | QUANTIDADE DE ADESÕES | ENTIDADE               |
|-------------|-----------------------|------------------------|
| 12/2016     | 77.011                | SINDICATO/CONTAG       |
| 12/2017     | 98.509                | CENTRAPE               |
| 12/2017     | 84.879                | SINDICATO/CONTAG       |
| 12/2017     | 52.669                | ANAPPS                 |
| 01/2018     | 62.834                | ANAPPS                 |
| 02/2018     | 63.865                | ANAPPS                 |
| 03/2018     | 80.180                | ANAPPS                 |
| 04/2018     | 82.695                | ANAPPS                 |
| 06/2018     | 83.572                | ANAPPS                 |
| 09/2018     | 51.103                | CENTRAPE               |
| 11/2018     | 79.405                | ASBAPI/DECIMO TERCEIRO |
| 12/2018     | 91.147                | CENTRAPE               |
| 12/2018     | 83.411                | ABAMSP                 |
| 12/2018     | 73.532                | SINDICATO/CONTAG       |
| 12/2018     | 54.649                | ASBAPI                 |
| 12/2018     | 50.337                | ANAPPS                 |
| 12/2019     | 59.062                | SINDICATO/CONTAG       |
| 04/2020     | 58.939                | CONAFER                |
| 07/2021     | 61.775                | SINDICATO/CONTAG       |
| 11/2022     | 53.320                | CONAFER                |
| 04/2023     | 51.066                | APDAP PREV             |
| 07/2023     | 187.824               | CBPA                   |
| 07/2023     | 83.355                | CONAFER                |
| 07/2023     | 67.255                | SINDNAPI               |
| 07/2023     | 59.467                | AAPPS UNIVERSO         |
| 07/2023     | 56.111                | AMBEC                  |
| 08/2023     | 75.436                | CBPA                   |
| 09/2023     | 75.566                | AMBEC                  |
| 09/2023     | 58.439                | CBPA                   |
| 10/2023     | 163.056               | ABSP                   |
| 10/2023     | 74.180                | AMBEC                  |
| 11/2023     | 111.616               | ABSP                   |
| 11/2023     | 92.735                | AMBEC                  |
| 12/2023     | 135.333               | AMBEC                  |
| 12/2023     | 104.955               | ABSP                   |
| 01/2024     | 122.401               | MASTER PREV            |

| COMPETÊNCIA | QUANTIDADE DE ADESÕES | ENTIDADE       |
|-------------|-----------------------|----------------|
| 01/2024     | 116.312               | ABSP           |
| 01/2024     | 86.158                | CBPA           |
| 01/2024     | 83.689                | AMBEC          |
| 02/2024     | 63.345                | CEBAP          |
| 03/2024     | 216.146               | CAAP           |
| 03/2024     | 140.631               | MASTER PREV    |
| 03/2024     | 124.434               | AAPB           |
| 03/2024     | 100.624               | ABCB SAC       |
| 03/2024     | 94.371                | UNSBRAS        |
| 03/2024     | 62.322                | CEBAP          |
| 03/2024     | 62.270                | ABAPEN         |
| 04/2024     | 251.074               | ABAPEN         |
| 04/2024     | 144.200               | CEBAP          |
| 04/2024     | 139.055               | ABRASPREV      |
| 04/2024     | 63.911                | AAPB           |
| 04/2024     | 58.439                | UNASPUB        |
| 06/2024     | 85.567                | AMBEC          |
| 06/2024     | 63.916                | AAPPS UNIVERSO |
| 06/2024     | 63.133                | SINDNAPI       |
| 06/2024     | 56.430                | MASTER PREV    |
| 07/2024     | 135.794               | ANDAPP         |
| 07/2024     | 79.321                | AASAP          |
| 08/2024     | 56.898                | CENAP/ASA      |

*Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir da extração de informações das Folhas de Pagamento dos benefícios do INSS (Maciça).*

ANEXO II • QUANTIDADE DE INCLUSÕES DE DESCONTOS ENTRE JANEIRO DE 2023 E SETEMBRO DE 2024, DE ENTIDADES COM VALORES SUPERIORES A 100 MIL EM UMA ÚNICA COMPETÊNCIA

QUADRO 5 • ENTIDADES QUE REALIZARAM PELO MENOS 100.000 INCLUSÕES ENTRE JANEIRO/2023 E SETEMBRO/2024, EM UMA MESMA COMPETÊNCIA – DETALHAMENTO.

| ENTIDADE <sup>8</sup> | COMPETÊNCIA | QUANTIDADE DE INCLUSÕES |
|-----------------------|-------------|-------------------------|
| ABAPEN                | 03/2024     | 62.270                  |
|                       | 04/2024     | 251.074                 |
|                       | 05/2024     | 75                      |
|                       | 06/2024     | 7.855                   |
|                       | 07/2024     | 209                     |
|                       | 08/2024     | 272                     |
|                       | 09/2024     | 196                     |
| CAAP                  | 01/2023     | 381                     |
|                       | 02/2023     | 1.313                   |
|                       | 03/2023     | 1.628                   |
|                       | 04/2023     | 2.332                   |
|                       | 05/2023     | 2.295                   |
|                       | 06/2023     | 1.447                   |
|                       | 07/2023     | 15.649                  |
|                       | 08/2023     | 1.965                   |
|                       | 09/2023     | 1.791                   |
|                       | 10/2023     | 1.094                   |
|                       | 11/2023     | 555                     |
|                       | 12/2023     | 2.140                   |
|                       | 01/2024     | 853                     |
|                       | 02/2024     | 14.337                  |
|                       | 03/2024     | 216.146                 |
|                       | 04/2024     | 32.379                  |
|                       | 05/2024     | 265                     |
|                       | 06/2024     | 20.727                  |
|                       | 07/2024     | 7.884                   |
|                       | 08/2024     | 7.382                   |
|                       | 09/2024     | 22.286                  |

8. As entidades estão ordenadas em ordem decrescente com relação à quantidade de inclusões em uma única competência entre janeiro de 2023 e setembro de 2024. Por exemplo, de acordo com os resultados do cruzamento de dados feito pela CGU, a ABAPEN obteve a inclusão de descontos em 251.074 benefícios previdenciários na competência abril de 2024.

| ENTIDADE <sup>8</sup> | COMPETÊNCIA | QUANTIDADE DE INCLUSÕES |
|-----------------------|-------------|-------------------------|
| CBPA                  | 02/2023     | 434                     |
|                       | 03/2023     | 353                     |
|                       | 04/2023     | 18                      |
|                       | 05/2023     | 1                       |
|                       | 06/2023     | 34.279                  |
|                       | 07/2023     | 187.824                 |
|                       | 08/2023     | 75.436                  |
|                       | 09/2023     | 58.439                  |
|                       | 10/2023     | 42.192                  |
|                       | 11/2023     | 40.158                  |
|                       | 12/2023     | 46.193                  |
|                       | 01/2024     | 86.158                  |
|                       | 02/2024     | 8.373                   |
|                       | 03/2024     | 29.115                  |
|                       | 04/2024     | 449                     |
|                       | 05/2024     | 111                     |
|                       | 06/2024     | 11.363                  |
|                       | 07/2024     | 354                     |
|                       | 08/2024     | 415                     |
|                       | 09/2024     | 310                     |
| ABSP                  | 10/2023     | 163.056                 |
|                       | 11/2023     | 111.616                 |
|                       | 12/2023     | 104.955                 |
|                       | 01/2024     | 116.312                 |
|                       | 02/2024     | 828                     |
|                       | 03/2024     | 35.762                  |
|                       | 04/2024     | 35.246                  |
|                       | 05/2024     | 286                     |
|                       | 06/2024     | 22.620                  |
|                       | 07/2024     | 11.146                  |
|                       | 08/2024     | 1.345                   |
|                       | 09/2024     | 15.066                  |

| ENTIDADE <sup>8</sup> | COMPETÊNCIA | QUANTIDADE DE INCLUSÕES |
|-----------------------|-------------|-------------------------|
| CEBAP                 | 05/2023     | 2.794                   |
|                       | 06/2023     | 477                     |
|                       | 07/2023     | 2.432                   |
|                       | 08/2023     | 834                     |
|                       | 09/2023     | 869                     |
|                       | 10/2023     | 30.008                  |
|                       | 11/2023     | 209                     |
|                       | 12/2023     | 9.968                   |
|                       | 01/2024     | 28.866                  |
|                       | 02/2024     | 63.345                  |
|                       | 03/2024     | 62.322                  |
|                       | 04/2024     | 144.200                 |
|                       | 05/2024     | 346                     |
|                       | 06/2024     | 28.403                  |
|                       | 07/2024     | 1.267                   |
|                       | 08/2024     | 1.686                   |
|                       | 09/2024     | 1.424                   |
| MASTERPREV            | 01/2024     | 122.401                 |
|                       | 02/2024     | 18.450                  |
|                       | 03/2024     | 140.631                 |
|                       | 04/2024     | 948                     |
|                       | 05/2024     | 484                     |
|                       | 06/2024     | 56.430                  |
|                       | 07/2024     | 18.236                  |
|                       | 08/2024     | 3.265                   |
|                       | 09/2024     | 17.291                  |
| ABRASPREV             | 04/2024     | 139.055                 |
|                       | 05/2024     | 10                      |
|                       | 06/2024     | 1.664                   |
|                       | 07/2024     | 26                      |
|                       | 08/2024     | 35                      |
|                       | 09/2024     | 32                      |
| ANDDAP                | 07/2024     | 135.794                 |
|                       | 08/2024     | 2.381                   |
|                       | 09/2024     | 17.969                  |

| ENTIDADE <sup>8</sup> | COMPETÊNCIA | QUANTIDADE DE INCLUSÕES |
|-----------------------|-------------|-------------------------|
| AMBEC                 | 01/2023     | 554                     |
|                       | 02/2023     | 3.823                   |
|                       | 03/2023     | 4.602                   |
|                       | 04/2023     | 10.051                  |
|                       | 05/2023     | 13.407                  |
|                       | 06/2023     | 21.714                  |
|                       | 07/2023     | 56.111                  |
|                       | 08/2023     | 49.187                  |
|                       | 09/2023     | 75.566                  |
|                       | 10/2023     | 74.180                  |
|                       | 11/2023     | 92.735                  |
|                       | 12/2023     | 135.333                 |
|                       | 01/2024     | 83.689                  |
|                       | 02/2024     | 4.143                   |
|                       | 03/2024     | 6.423                   |
|                       | 04/2024     | 2.162                   |
|                       | 05/2024     | 1.192                   |
|                       | 06/2024     | 85.567                  |
|                       | 07/2024     | 4.287                   |
|                       | 08/2024     | 5.322                   |
|                       | 09/2024     | 3.831                   |
| AAPB                  | 01/2023     | 495                     |
|                       | 02/2023     | 1.005                   |
|                       | 03/2023     | 1.734                   |
|                       | 04/2023     | 1.812                   |
|                       | 05/2023     | 1.544                   |
|                       | 06/2023     | 1.054                   |
|                       | 07/2023     | 19.673                  |
|                       | 08/2023     | 2.088                   |
|                       | 09/2023     | 2.212                   |
|                       | 10/2023     | 1.252                   |
|                       | 11/2023     | 630                     |
|                       | 12/2023     | 2.747                   |
|                       | 01/2024     | 982                     |
|                       | 02/2024     | 10.167                  |
|                       | 03/2024     | 124.434                 |
|                       | 04/2024     | 63.911                  |
|                       | 05/2024     | 490                     |
|                       | 06/2024     | 36.050                  |
|                       | 07/2024     | 7.069                   |
|                       | 08/2024     | 2.852                   |
|                       | 09/2024     | 19.753                  |

| ENTIDADE <sup>8</sup> | COMPETÊNCIA | QUANTIDADE DE INCLUSÕES |
|-----------------------|-------------|-------------------------|
| ABCB                  | 01/2023     | 28.497                  |
|                       | 02/2023     | 38.644                  |
|                       | 03/2023     | 25.235                  |
|                       | 04/2023     | 9.702                   |
|                       | 05/2023     | 418                     |
|                       | 06/2023     | 478                     |
|                       | 07/2023     | 32.437                  |
|                       | 08/2023     | 3.143                   |
|                       | 09/2023     | 11.652                  |
|                       | 10/2023     | 12.147                  |
|                       | 11/2023     | 11.608                  |
|                       | 12/2023     | 16.872                  |
|                       | 01/2024     | 12.052                  |
|                       | 02/2024     | 7.134                   |
|                       | 03/2024     | 100.624                 |
|                       | 04/2024     | 1.092                   |
|                       | 05/2024     | 525                     |
|                       | 06/2024     | 46.486                  |
|                       | 07/2024     | 24.956                  |
|                       | 08/2024     | 3.967                   |
|                       | 09/2024     | 16.470                  |

*Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir da extração de informações das Folhas de Pagamento dos benefícios do INSS (Maciça).*

### ANEXO III • MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

---

A manifestação apresentada pelo INSS, após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, consta de Despacho da Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios, de 25.04.2025, o qual foi encaminhado à CGU por meio do Ofício nº 363/2025/PRES-INSS, de mesma data.

A manifestação encaminhada contempla ponderações acerca de ajustes de redação na conclusão do Relatório, os quais foram avaliados pela equipe de auditoria, tendo sido incorporados à versão final do documento aqueles julgados pertinentes.

Naquilo que diz respeito às recomendações propostas, foi indicado que, para as recomendações 1 a 3, as providências pertinentes seriam “*adotadas com a urgência devida*”. Quanto às demais recomendações, foi destacado que serão objeto do plano de ação que será elaborado para o enfrentamento da situação registrada neste Relatório, de descontos indevidos de mensalidades associativas na folha de pagamentos do INSS, dando transparência às medidas adotadas.

Destaca-se que as recomendações 1, 2 e 3, referenciadas pelo INSS em sua manifestação, na versão final do relatório, após renumeração decorrente de ajustes na redação de algumas e de inclusão de outras recomendações, passaram a figurar como recomendações 4, 5 e 1, respectivamente.

CONTROLADORIA-GERAL  
DA UNIÃO

