

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO



RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Instituto Nacional do Seguro Social

Exercício 2024



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

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

JANAINA LUCAS RIBEIRO

Secretária Federal de Controle Interno Adjunta

FERNANDA ALVARES DA ROCHA

Corregedora-Geral da União

LIVIA OLIVEIRA SOBOTA

Secretária Nacional de Acesso à Informação

VALDIRENE PAES DE MEDEIROS

Ouvidora-Geral da União

PATRÍCIA ÁLVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA

Secretária de Integridade Pública

MARCELO PONTES VIANNA

Secretário de Integridade Privada

Obra atualizada até 04 de agosto de 2025

Imagem da capa gerada por IA, origem Adobe Stock

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 • 15

1. Celebração de ACT com base em documentações que não asseguram experiência prévia nem capacidade operacional das entidades, muitas das quais constituídas por declarações da própria entidade, e sem a validação dessas informações. • 16
2. Identificação de fragilidades nos procedimentos de acompanhamento adotados pelo INSS, que não possibilitam opinar, com razoável segurança, que a execução dos ACT pelas entidades associativas e sindicatos está aderente aos regramentos previstos. • 24
3. Não utilização de informações disponíveis em sistemas do INSS e Dataprev para acompanhamento das inclusões de descontos associativos, implicando em não adoção de medidas para mitigar inclusões indevidas. • 33
4. Autorização, pelo INSS, para que as entidades utilizassem, de forma provisória, solução própria com assinatura digital com validação biométrica em bases de governo, sem avaliar se estavam aderentes aos requisitos de segurança conforme estabelecido pela IN PRES/INSS nº 162/2024, assumindo o risco pela incidência indevida de descontos associativos. • 42
5. Termos de adesão encaminhados pelas entidades no âmbito da solução provisória não foram validados com bases biométricas de Governo e não possuem informações previstas nos requisitos técnicos definidos pela Dataprev. • 45

RECOMENDAÇÕES • 50

CONCLUSÃO • 53

ANEXOS • 57

- I • RELAÇÃO DE ENTIDADES COM ACT VIGENTES EM ABRIL/2025 • 58
- II • QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS DE EXCLUSÃO, BLOQUEIO E DESBLOQUEIO DE DESCONTOS ASSOCIATIVOS • 59
- III • RESULTADOS RELACIONADOS AO PROCESSAMENTO DE SOLICITAÇÕES DE DESCONTO A PARTIR DE UMA AMOSTRA DE COMPETÊNCIAS, POR ENTIDADE • 60
- IV • MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA • 62

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: 1619307



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 (INSS), com vistas a avaliar os controles implementados no âmbito 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 das análises realizadas em relação aos fluxos e procedimentos sob a responsabilidade do INSS, envolvendo, então, a formalização dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT) com as entidades associativas, o acompanhamento e fiscalização desses ACT; a utilização de informações disponíveis para o monitoramento da implementação de descontos; a autorização de consignação por meio de solução provisória em substituição ao sistema desenvolvido pela Dataprev a partir das definições trazidas pela IN PRES/INSS nº 162/2024; e a avaliação dos termos de adesão enviados à Dataprev no âmbito da solução provisória.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado devido ao aumento expressivo 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 (802,8 mil de janeiro a julho de 2024).

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

Foi verificada a fragilidade do processo de formalização de ACT, com verificação baseada em documentações declaratórias, e sem validação das informações apresentadas pelas entidades; a vulnerabilidade dos processos de fiscalização, os quais demandavam, inicialmente, fichas de filiação selecionadas pelas entidades; a não utilização de informações disponíveis em sistemas do INSS e da Dataprev para acompanhamento das inclusões de descontos associativos, implicando em não adoção de medidas para mitigar o desconto indevido desses valores na folha de pagamento; a autorização, pelo INSS, para utilização de soluções de assinatura digital sem avaliar a aderência aos requisitos técnicos estabelecidos pela Dataprev, o que resultou no envio de termos de adesão irregulares.

Considerando a suspensão de averbações de descontos associativos e seus respectivos repasses às entidades, após a deflagração da Operação sem Desconto, recomendou-se, no caso de eventual retomada desses descontos na folha de pagamento do INSS, a avaliação sobre a adequação do ACT como instrumento mais apropriado para a formalização da relação do INSS com as entidades; o aprimoramento de procedimentos e normativos relacionados à celebração/renovação, monitoramento e fiscalização de ACT; o cadastramento de todas as entidades que estariam aptas a retomar os descontos de mensalidade associativa; e a revalidação de todas as autorizações de descontos utilizando ferramenta desenvolvida pela Dataprev, conforme previsão normativa. Ainda, de forma a ampliar a possibilidade de realização de verificação biométrica dos segurados do INSS, recomendou-se a avaliação da pertinência de desenvolvimento de banco de registros biométricos de segurados que não possuem registros em outras bases governamentais.

Ações adotadas pelo INSS a partir do final de abril de 2025 contemplam a suspensão dos ACT e dos descontos das mensalidades associativas a eles vinculados; a implementação de funcionalidade que possibilita aos beneficiários consulta e manifestação sobre a existência de descontos indevidos, contestação de lançamentos irregulares, e requerer restituição dos valores indevidamente descontados; e a instauração de procedimentos apuratórios de responsabilização em face de entidades e de servidores do INSS. Ainda, foram adotadas medidas com vistas a evitar judicializações e a promover soluções extrajudiciais.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AAPB** • Associação dos Aposentados e Pensionistas do Brasil
- AAPEN** • Associação dos Aposentados e Pensionistas do Nacional
- AAPPS UNIVERSO** • Associação de Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social
- AASAP** • Associação de Amparo Social ao Aposentado e Pensionistas
- 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
- ACT** • Acordo de Cooperação Técnica
- 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
- APS** • Agência da Previdência Social
- ART** • Anotação de Responsabilidade
- ASBRAPI** • Associação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos
- AVCB** • Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros
- 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
- CGPAG** • Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios
- CGU** • Controladoria-Geral da União
- CIN** • Carteira de Identidade Nacional
- CNH** • Carteira Nacional de Habilitação
- 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
- CPF** • Cadastro de Pessoa Física
- DANB** • Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios
- Dataprev** • Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

DCBEN • Divisão de Consignação em Benefícios

DIRAT • Diretoria de Atendimento

DIRBEN • Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão

DOU • Diário Oficial da União

FITF/CNTT/CUT • Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários da CUT

GIS • Guia de Transferência de Arquivos (Gertran Integration Suite)

ICN • Identificação Civil Nacional

IN • Instrução Normativa

INSS • Instituto Nacional do Seguro Social

LTCAT • Laudo Técnico das Condições do Ambiente de Trabalho

Maciça • Folha de Pagamento dos benefícios do INSS

MASTERPREV • Associação de Clube de Benefícios

MPF • Ministério Público Federal

NA • Nota de Auditoria

NB • Número de Benefício

PCMSO • Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional

PDMA • Portal de Desconto de Mensalidade Associativa

PFE • Procuradoria Federal Especializada

PGR • Programa de Gerenciamento de Riscos

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

SEI • Sistema Eletrônico de Informações

Serpro • Serviço Federal de Processamento de Dados

SFC • Secretaria Federal de Controle Interno

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

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

TCU • Tribunal de Contas da União

TSE • Tribunal Superior Eleitoral

UF • Unidade da Federação

UNASPUB • União Nacional de Auxílio aos Servidores Públicos

UNIBAP • União Brasileira de Aposentados da Previdência

UNSBRAS • União dos Aposentados e Pensionistas do Brasil

A close-up photograph of a person's hands holding a piece of crumpled, light blue paper. The person is wearing a light-colored, possibly beige, button-down shirt. The background is a soft, out-of-focus light blue. The word "INTRODUÇÃO" is overlaid in a bold, dark teal font on the right side of the image.

INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria realizada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e com informações complementares disponibilizadas pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), 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, são regulamentados pelo Decreto nº 3.048, de 06.05.1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social. Este Decreto prevê critérios relativos ao tema descontos de mensalidades associativas, no art. 154, a exemplo de: (i) a observância da conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público; (ii) que o INSS deve estabelecer requisitos adicionais para a efetivação desses descontos; (iii) que os benefícios previdenciários devem permanecer bloqueados para os descontos, após concessão, e ser desbloqueados somente por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, conforme critérios e requisitos definidos em ato do INSS; (iv) que reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto na rede de atendimento do INSS, dentre outros elementos relacionados ao ACT celebrado, serão avaliados periodicamente e poderão ensejar a rescisão do Acordo.

Especificamente com relação ao fluxo operacional do processo de desconto de mensalidade associativa, foram mapeadas cinco etapas principais:

- 1. Celebração de ACT entre o INSS e a entidade, com finalidade específica de implementação do desconto de mensalidade associativa na folha de pagamento, seguida de criação, pela Dataprev, de rubrica específica de desconto vinculada à entidade;**
- 2. Autorização do associado para a realização do desconto de mensalidade em folha de pagamento;**
- 3. Envio à Dataprev, pela entidade, mensalmente, da lista de benefícios a terem o desconto de mensalidade associativa implementado ou excluído; após a publicação da IN PRES/INSS nº 162/2024, utilização de funcionalidade desenvolvida pela Dataprev;**
- 4. Inclusão do desconto associativo na folha de pagamento, pela Dataprev;**
- 5. Repasse às entidades, pelo INSS, dos valores devidos.**

A partir da identificação de riscos relacionados ao processamento desses descontos e respectivos repasses, conforme apresentados na Figura 1, foi conduzida avaliação em três momentos: realização de entrevistas junto aos beneficiários, para verificação se houve autorização para a implementação dos descontos, relativo ao risco 2; 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, relativo ao risco 3, assim como para verificação da capacidade operacional dessas entidades para o atendimento a seus filiados, relativo ao risco 1; e avaliação dos instrumentos de controle implementados pelo INSS para o acompanhamento das consignações dos descontos associativos, relativo aos riscos 1, 2, 3, 4 e 5.

FIGURA 1 • PRINCIPAIS ETAPAS DO PROCESSO RELATIVO AOS DESCONTOS DE MENSALIDADE ASSOCIATIVA



Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria, a partir do mapeamento das etapas do processo e dos riscos associados

Os resultados das avaliações relacionados à realização de entrevistas junto aos beneficiários e à realização de visitas às entidades associativas encontram-se registrados, respectivamente, no Relatório de Avaliação nº 1675291¹ e no Relatório de Avaliação nº 1680913².

O presente relatório apresenta o resultado da avaliação dos controles implementados pelo INSS para o acompanhamento das consignações dos descontos associativos na folha de pagamentos, contemplando análises relacionadas à celebração dos ACT; ao acompanhamento e fiscalização desses ACT; à utilização das informações disponíveis para o monitoramento da implementação dos descontos; à autorização de consignação por meio de solução provisória em substituição ao sistema desenvolvido pela Dataprev a partir das definições trazidas pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 162/2024; e, à avaliação dos termos de adesão enviados à Dataprev no âmbito da solução provisória.

Em decorrência desses resultados e das recomendações propostas pela CGU, o INSS informou ações a serem adotadas, algumas das quais já estão em andamento, e entre as quais destacam-se a suspensão de todos os ACT e dos descontos de mensalidades associativas a eles vinculados; a implementação, em conjunto com a Dataprev, de sistema que exija confirmação do termo de adesão pelo beneficiário; a disponibilização, por meio do Meu INSS, da Central 135 ou de agência dos Correios, de funcionalidade que possibilite aos beneficiários consulta e manifestação sobre a existência de descontos indevidos, contestação de lançamentos indevidos, bem como requerimento de restituição dos valores indevidamente descontados; e a instauração de procedimentos apuratórios de responsabilização em face das entidades e de servidores do INSS envolvidos nas fraudes. Considerando a competência da Procuradoria-Geral Federal (PGF), foram adotadas medidas com vistas a promover soluções extrajudiciais para as situações decorrentes dos descontos indevidos de mensalidade associativa.

1. Relatório disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1675762>

2. Relatório disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1745585>

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Conforme disposto no Decreto nº 3.048/1999, a regulamentação dos requisitos adicionais para a implementação de descontos na folha de pagamento é realizada, no âmbito do INSS, por meio de Instruções Normativas (IN), sendo que a primeira específica para a regulamentação dos descontos de mensalidade associativa é a IN PRES/INSS nº 162/2024, que está vigente; anteriormente, essa regulamentação compunha artigo específico das instruções normativas que estabelecem rotinas para o reconhecimento de direitos dos segurados beneficiários da Previdência Social. O Quadro 1, em sequência, apresenta um panorama dessa regulamentação.

QUADRO 1 • NORMATIVOS QUE REGULAMENTAM O DESCONTO DE MENSALIDADE ASSOCIATIVA NA FOLHA DE PAGAMENTO DO INSS

NORMATIVO	DATA	ARTIGOS EM QUE O TEMA DESCONTOS ASSOCIATIVOS É TRATADO	TEOR
Lei nº 8.213/1991	24.07.1991	Art. 115, inciso V	Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.
Decreto nº 3.048/1999	06.05.1999	Art. 154	Aprova o Regulamento da Previdência Social.
Instrução Normativa PRES/INSS nº 77/2015	21.01.2015	Art. 522, 523, 618, 619	Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social.
Instrução Normativa PRES/INSS nº 110/2020	03.12.2020	Acrescenta os artigos 618A, 618B, 618C e 618D à Instrução Normativa nº 77/2015	Altera a Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21.01.2015, em relação a itens que se relacionam à formalização de ACT para desconto de mensalidades associativas.
Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022	28.03.2022	Art. 625, 626, 653, 654, 655, 656, 657, 658	Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário.
Instrução Normativa PRES/INSS nº 162/2024	14.03.2024	Todos os artigos; trata exclusivamente de ACT relacionados a desconto de mensalidade associativa	Estabelece critérios e procedimentos para celebração, operacionalização e acompanhamento dos Acordos de Cooperação Técnica relativos aos descontos de mensalidades associativas.

Fonte: elaborado a partir de informações dos normativos que referencia.

Em relação às análises realizadas e cujos resultados estão registrados neste relatório, e que englobam os Acordos de Cooperação Técnica (ACT) vigentes em abril de 2025, três instruções normativas disciplinam a forma de implementação desses descontos: a Instrução Normativa (IN) PRES/INSS nº 77, de 21.01.2015; a IN PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022; e a IN PRES/INSS nº 162/2024, de 14.03.2024.

Conforme previsão do art. 655 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022³, os descontos podem ser implementados desde que (i) as entidades tenham celebrado Acordo de Cooperação Técnica com o INSS para esse fim; (ii) os benefícios estejam desbloqueados para este tipo de desconto; e (iii) as entidades apresentem documentações específicas, entre as quais termo de filiação, autorização do beneficiário para a realização do desconto e documento de identificação com foto.

Em um cenário de crescimento contínuo e significativo na quantidade de averbações de descontos de mensalidades associativas na folha de pagamento do INSS, acompanhado de um expressivo volume de denúncias relativas a descontos realizados sem a devida autorização dos beneficiários, o INSS

3. Artigo revogado pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14.03.2024.

publicou a Instrução Normativa PRES/INSS nº 162/2024, de 14.03.2024, que estabelece critérios e procedimentos para celebração, operacionalização e acompanhamento dos Acordos de Cooperação Técnica relativos aos descontos de mensalidades associativas, primeiro normativo que regulamenta especificamente esses descontos no âmbito da folha de pagamento do INSS; anteriormente os descontos de mensalidade associativa estavam regulamentados em normativos que disciplinavam regras, procedimentos e rotinas para a aplicação das normas de direito previdenciário, como antes exposto.

A partir da edição da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162/2024, que revogou o referido art. 655 da IN PRES/INSS nº 128/2022, a averbação do desconto de mensalidade associativa depende, de acordo com o art. 4º, 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).

Ainda com relação às inovações trazidas pela referida IN PRES/INSS nº 162/2024, destaca-se a previsão de que as autorizações de descontos, antes recolhidas por meio de assinaturas manuais ou digitais, as quais não possibilitavam assegurar o não repúdio, passassem a ser realizadas por meio de assinatura eletrônica avançada e validação biométrica, e consignadas em termo de adesão ao desconto de mensalidade associativa, o qual formaliza a autorização de desbloqueio do benefício para o desconto e de consignação do desconto da mensalidade em favor da entidade acordante.

Considerando as etapas do processo de descontos associativos, as análises realizadas neste trabalho, e as alterações normativas relacionadas aos descontos associativos, é importante tecer as seguintes considerações.

Dentre os requisitos para a **celebração e a manutenção do ACT** com o INSS para desconto de mensalidade associativa, utilizou-se como critério de auditoria a Lei nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Cabe ressaltar que os critérios⁴ previstos na IN PRES/INSS nº 162/2024 não se aplicam aos processos de celebração de ACT requeridos e protocolados até o início de sua vigência, ou seja, 15.03.2024, conforme previsão do art. 40 da referida IN. Portanto, para a maior parte dos Acordos vigentes em abril de 2025 (37 de 41), a sua formalização ocorreu sob o amparo da IN PRES/INSS nº 77/2015 e da IN PRES/INSS nº 128/2022 de forma complementar à referida Lei. Os resultados das análises envolvendo a celebração dos ACT constam do item 1 do Relatório.

Quanto à **autorização do associado** para a realização do desconto de mensalidade em folha de pagamento, a Instrução Normativa PRES/INSS nº 162/2024 previu que os descontos associativos seriam autorizados mediante termo de adesão com assinatura eletrônica avançada e validação biométrica (art. 4º), cujos requisitos técnicos seriam definidos pela Dataprev (art. 4º, §5º). Para descontos realizados anteriormente à referida IN, sua implementação, assim como o cancelamento, ocorria a partir do encaminhamento de informações, pelas entidades, diretamente à Dataprev, sendo necessário desbloqueio pelos titulares dos benefícios, nos casos pertinentes. Destaca-se que as entidades não enviavam à Dataprev a documentação que suportava a realização desses descontos (documento de filiação à entidade, documento de autorização para a realização do desconto e cópia de documento de identificação com foto), comprometendo-se, no momento da assinatura do ACT, a mantê-los sob

4. Vigência máxima de sessenta meses contados da data de sua publicação no Diário Oficial da União (DOU), prorrogáveis por mais doze mediante autorização do Presidente do INSS; necessidade de inscrição no CNPJ há mais de três anos, com natureza jurídica de entidade sem fins lucrativos; atividades e finalidades de relevância pública e social; e a de possuir representação territorial, com sede própria ou através de entidades afiliadas em, no mínimo, três estados da Federação, em diferentes regiões, com atendimento presencial aos associados nas Unidades Federativas de sua estrutura.

sua guarda e os disponibilizando quando requeridos. Este procedimento foi utilizado para o envio dos requerimentos de inclusão de descontos até a competência março de 2024. Em abril de 2024, o Presidente do INSS determinou, de forma cautelar, a suspensão de novas averbações de mensalidades associativas, até que a nova solução tecnológica, aderente às definições da IN PRES/INSS nº 162/2024, fosse implementada pela Dataprev. Contudo, em maio de 2024, o Presidente do INSS autorizou a utilização de soluções providas por empresas diferentes da Dataprev para filiação eletrônica, com desbloqueio automático do benefício dos novos associados. Esta autorização permaneceu vigente até fevereiro de 2025 de forma concomitante com a solução apresentada pela Dataprev em setembro de 2024. Os itens 2, 3 e 4 deste Relatório abordam situações que se relacionam com a forma utilizada para registro da autorização do beneficiário para a realização do desconto de mensalidade associativa em folha de pagamento.

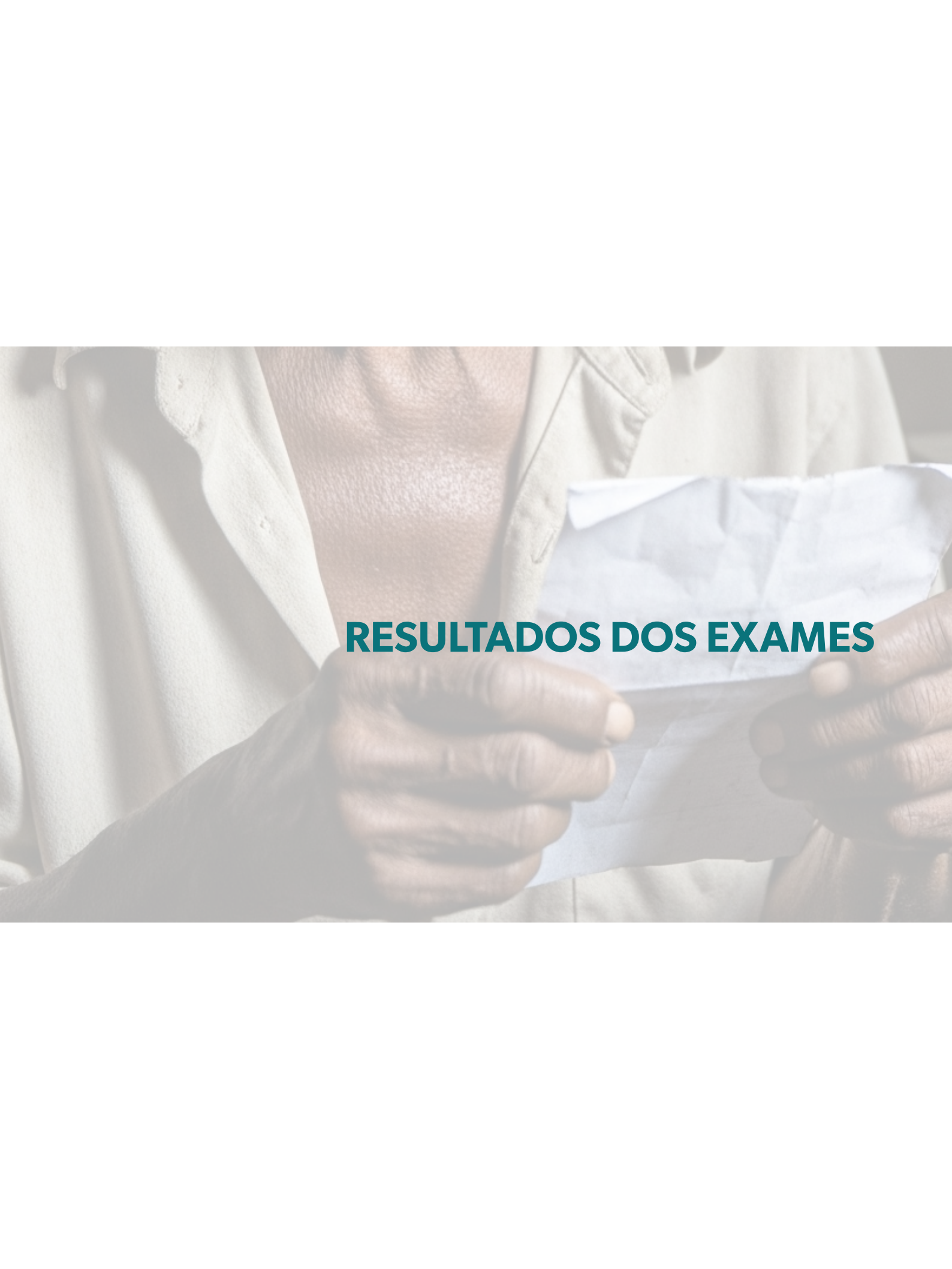
Com relação à **etapa de envio de lista à Dataprev**, o requerimento para inclusão dos descontos de contribuições associativas na folha de pagamentos do INSS é realizado por meio de uma ferramenta denominada Guia de Transferência de Arquivos (*Gertran Integration Suite – GIS*), que funciona como uma espécie de caixa de correio digital, permitindo o envio e o recebimento de arquivos entre as entidades e a Dataprev.

Após a autorização para utilização de soluções de terceiros, além do requerimento, as entidades eram obrigadas a encaminhar os termos de autorização que respaldassem os referidos descontos. Com relação à ferramenta desenvolvida e disponibilizada pela Dataprev, o procedimento, que contempla assinatura digital e validação biométrica pelo beneficiário para a averbação do desconto associativo na folha de pagamento do INSS, excluiria a necessidade de envio de requerimentos por meio do GIS. Os resultados das análises relacionadas aos requerimentos enviados pelas entidades, à guarda de documentação, à solução provisória e aos documentos encaminhados no âmbito dessa solução constam dos itens 2, 3, 4 e 5.

Para **a averbação de desconto em folha de pagamento**, de acordo com informações da Dataprev, o único campo referente a informações do beneficiário que consta do requerimento enviado pelas entidades é o número do benefício. De posse dos arquivos enviados pelas entidades, a Dataprev realizava validações dos pedidos de inclusão com base em critérios de elegibilidade⁵, nenhuma das quais assegurava que o beneficiário havia autorizado o desconto, porém tinham condições de sinalizar possíveis inclusões indevidas. As avaliações relacionadas a esta etapa constam dos itens 3 e 5.

Por fim, quanto à **continuidade dos repasses às entidades**, um dos principais riscos identificados está relacionado à deficiência do processo de acompanhamento pelo INSS, cujos resultados das análises relacionadas estão dispostos nos itens 2, 3, 4 e 5.

5. De acordo com documento enviado pela Dataprev, os pedidos de inclusão poderiam ser rejeitados pelos seguintes motivos: dígito verificador do número do benefício inválido; espécie incompatível, ramo de atividade incompatível; número de benefício inexistente no cadastro; benefício não ativo; valor ultrapassa MR [Mensalidade Reajustada] do titular; já existe desconto para a própria entidade; já existe desconto para outra entidade; já existe desconto para a entidade com percentual diferente; benefício bloqueado para desconto; benefício de pensão alimentícia; benefício de empresa conveniada ou acordo internacional; benefício com despacho judicial temporário; pedido de inclusão sem PDF correspondente; entidade não liberada para inclusão; outros.

A close-up photograph of a person's hands holding a crumpled piece of white paper. The person is wearing a light-colored, possibly beige, button-down shirt. The background is a soft, out-of-focus light blue. Overlaid on the center of the image is the text "RESULTADOS DOS EXAMES" in a bold, dark teal font.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Celebração de ACT com base em documentações que não asseguram experiência prévia nem capacidade operacional das entidades, muitas das quais constituídas por declarações da própria entidade, e sem a validação dessas informações.

A Lei nº 13.019, de 31.07.2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, define no seu art. 33, inciso V, que as organizações da sociedade civil devem apresentar, dentre os pré-requisitos à celebração de parcerias com o poder público, suas “[...] instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas”, bem como “[...] experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante” (grifos nossos).

A implementação de descontos de mensalidade associativa na folha de pagamento do INSS tem como condicionante básica a formalização de um Acordo de Cooperação Técnica entre o INSS e a entidade que se beneficiará desse desconto.

Quanto aos procedimentos realizados no âmbito do INSS para a formalização dos Acordos, observou-se que, a partir de solicitação da entidade para a assinatura de ACT com o INSS, há o envio de ofício à entidade, elencando os documentos necessários e a utilização de *checklist* para conferência desses documentos, cujos resultados são consignados em nota técnica denominada “Nota Técnica Sobre a Conveniência e Oportunidade de Celebração da Proposta de Acordo de Cooperação Técnica – ACT”, ocasião em que são apreciadas as condicionantes anteriormente mencionadas, assim como outras previstas na legislação correlata. A totalidade dos ACT vigentes em abril de 2025, e relacionados no Anexo I, foram formalizados a partir deste procedimento, tendo sido celebrados entre 2020 e 2024⁶, sendo que doze ACT consistem em renovações de Acordos antes existentes e 29 foram celebrados com entidades com as quais o INSS não possuía parceria anteriormente vigente. A Tabela 1, em sequência, sintetiza essas informações.

TABELA 1 • ACT VIGENTES EM ABRIL DE 2025, ANO DE FORMALIZAÇÃO E VALORES DESCONTADOS REFERENTES A MENSALIDADES ASSOCIATIVAS ACUMULADOS DE 2016 A JANEIRO DE 2025

ANO ⁽¹⁾	QUANTIDADE DE ACT ASSINADOS			VALOR DESCONTADO PELAS ENTIDADES CELEBRANTES DE ACT, R\$ MILHÕES ⁷		
	RENOVAÇÃO	CELEBRAÇÃO	TOTAL	RENOVAÇÃO	CELEBRAÇÃO	TOTAL
2020	2	0	2	42,0	0	42,0
2021	2	5	7	52,3	610,5	662,9
2022	4	9	13	1.156,4	1.311,4	2.467,9
2023	3	8	11	702,7	325,4	1.086,8
2024	1	7	8	3.470,3	101,5	3.571,8
Total	12	29	41	5.423,7	2.348,8	7.831,4

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria a partir de extração da Maciça, com dados de janeiro de 2016 a janeiro de 2025.
(1) Não houve a formalização de ACT em 2025.

6. Como anteriormente mencionado, em que pese a partir de 15.03.2024 estar vigente a IN PRES/INSS nº 162/2024, os requisitos definidos na Instrução Normativa não se aplicam aos processos de celebração de ACT requeridos e protocolados até o início de sua vigência.
7. Os valores e quantidades calculados a partir da Maciça estão subestimados em aproximadamente 20%, devido às características da base de dados compartilhada pelo INSS/Dataprev, que não contempla as rubricas em sua integralidade, estando limitada aos primeiros dez registros de cada benefício, conforme registrado no Relatório de Auditoria nº 1675291.

Diante desse contexto, analisaram-se as manifestações contidas no estudo de viabilidade técnica para verificar se os riscos associados à celebração de parcerias foram considerados, em especial quanto aos aspectos de legitimidade e experiência prévia na realização do objeto do acordo a ser celebrado; instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional; e validação da lista de associados. Para tanto, analisaram-se processos de celebração de ACT formalizados entre 2021 e 2024, e que estavam vigentes em 2025, selecionando-se, para cada ano, as três entidades com o maior volume de descontos identificados na Maciça entre janeiro de 2016 e janeiro de 2025.

a) Legitimidade e experiência prévia na realização do objeto da parceria

A Lei nº 13.019/2014 prevê que as organizações da sociedade civil precisam possuir três anos de existência, no mínimo, para a celebração de parcerias com a União, bem como experiência prévia na realização do objeto da parceria (art. 33, inciso V, alíneas a e b). Identifica-se que em onze processos (92%) de doze analisados, a verificação quanto à legitimidade da entidade para requerer a celebração de ACT ocorre basicamente por intermédio da confirmação se há ou não previsão, no estatuto, de a proponente possuir natureza de entidade representante de aposentados ou pensionistas.

Quanto à experiência prévia, apenas em um (8%) dos doze processos examinados pela equipe de auditoria esse requisito foi considerado no âmbito da análise técnica efetuada pela Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN) ou pela Diretoria de Atendimento (DIRAT)⁸ do INSS, caso do ACT firmado com a CENAP.ASA, considerando aqueles relacionados no Quadro 2.

Ademais, observou-se que foram promovidas alterações nos estatutos das entidades em período inferior a um ano da data de requerimento para celebração de ACT em 92% dos processos analisados, indicando uma possível prática de adequação dos estatutos das entidades com vistas a buscar um melhor ajuste às exigências do INSS e, por conseguinte, viabilizar a autorização para o recebimento de contribuições associativas descontadas diretamente na folha de pagamento dos beneficiários, conforme disposto no Quadro 2, a seguir.

QUADRO 2 • COMPARATIVO ENTRE AS DATAS DE ALTERAÇÃO NO ESTATUTO E DE REQUERIMENTO PARA CELEBRAÇÃO DE ACT

ENTIDADE	DATA DE CADASTRO NO CNPJ	DATA DA ÚLTIMA ALTERAÇÃO DO ESTATUTO ANTES DO ACT	DATA DO REQUERIMENTO PARA CELEBRAÇÃO DE ACT	DATA DE CELEBRAÇÃO DO ACT	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOU	MÊS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRIMEIRO DESCONTO
AAPB	05.01.2004	15.07.2020	06.10.2020	24.08.2021	26.08.2021	11/2021
AASAP	30.08.2021	10.11.2023	07.12.2023	08.03.2024	11.03.2024	07/2024
ABCB	25.11.2020	07.03.2022	09.03.2022	09.08.2022	11.08.2022	11/2022
AMBEC	14.08.2006	28.09.2020	24.11.2020	31.08.2021	06.09.2021	12/2021
ANDDAP	14.06.2018	10.12.2023	05.02.2024	07.03.2024	08.03.2024	07/2024
APDAP PREV (ex ACOLHER)	27.09.2005	03.05.2022	08.08.2022	29.12.2022	02.01.2023	03/2023
CBPA	04.05.2020	21.06.2021	04.11.2021	13.07.2022	15.07.2022	02/2023
CENAP.ASA ⁽¹⁾	28.07.1988	31.08.2022	02.05.2023	21.03.2024	30.01.2024	07/2024

8. A DIRBEN é a unidade do INSS responsável pela execução dos ACT (formalização, acompanhamento e fiscalização). Destaca-se que durante um período, entre 12.10.2020 e 15.06.2021, houve delegação da atribuição, por meio da Portaria PRES/INSS nº 1.048/2020, à DIRAT, a qual foi revogada por meio da Portaria PRES/INSS nº 1.309/2021.

ENTIDADE	DATA DE CADASTRO NO CNPJ	DATA DA ÚLTIMA ALTERAÇÃO DO ESTATUTO ANTES DO ACT	DATA DO REQUERIMENTO PARA CELEBRAÇÃO DE ACT	DATA DE CELEBRAÇÃO DO ACT	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOU	MÊS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRIMEIRO DESCONTO
MASTERPREV (MPCB)	30.04.2021	10.07.2023	31.08.2023	17.11.2023	20.11.2023	01/2024
UNAS PUB	18.07.2006	30.06.2021	29.07.2021	26.04.2022	27.04.2022	07/2022
UNIBAP ⁽²⁾	16.03.2011	01.03.2018	10.12.2020	19.04.2021	23.04.2021	08/2021
UNSBRAS	27.09.1994	10.01.2022	02.08.2022	22.09.2023	25.09.2023	01/2024

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir da análise dos processos de formalização dos ACT, considerando a amostra definida.

(1) O ACT foi assinado pelo Presidente da CENAP.ASA em 24.01.2024 e pelo Diretor da DIRBEN somente em 21.03.2024, após a publicação no DOU. Não obstante, o Extrato do ACT para publicação no DOU foi assinado pelo Diretor da DIRBEN em 29.01.2024.

(2) O ACT foi analisado e assinado pela DIRAT.

Nesse contexto, importa ressaltar o caso das entidades Associação Nacional de Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas (ANDDAP) e Associação de Amparo Social ao Aposentado e Pensionista (AASAP), cujas nomenclaturas anteriores, quais sejam, Associação Nacional de Defesa sobre Rodas e Chronos Clube de Benefício, respectivamente, indicam atuação com público-alvo distinto ao de aposentados e pensionistas, o que sinalizaria que as entidades não possuiriam experiência prévia de três anos com a realização do objeto da parceria, conforme previsão normativa.

Caso similar foi identificado em ACT formalizado em 2023 junto à Associação dos Aposentados e Pensionistas (AAPEN), anteriormente denominada Associação Brasileira dos Servidores Públicos (ex-ABSP). Em parecer de 13.01.2023, a DCBEN entende que “o curto lapso temporal entre a alteração da razão social da entidade e a solicitação da ABSP (...) impede a celebração do ajuste” por não cumprir exigência de tempo mínimo de experiência prévia para formalização de ACT. Após diversos pedidos de reconsideração, a PFE responde a questionamento da área técnica em 23.06.2023, apresentando entendimento de que “as mudanças estatutárias não alteraram o objeto da interessada, de modo que ela possui a experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante, com prova de inscrição/alteração da entidade no CNPJ”. Não obstante, aponta para a necessidade de verificar a existência de interesse recíproco, avaliando a idoneidade da interessada e a existência de meios para fiscalizar e avaliar a execução do ACT. Ressalta-se que a AAPEN (ex-ABSP) já havia celebrado ACT anteriormente, mas que a descontinuidade de seus descontos não foi objeto de análise da área técnica.

Outro exemplo refere-se à Associação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas da Nação (ABAPEN), anteriormente denominada Associação dos Taxistas de Garanhuns. Nesse processo, a Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto ao INSS opinou, em 07.08.2023, pela inviabilidade jurídica de assinatura do ACT, por entender que não estava comprovado ser a entidade requerente exclusiva de aposentados, pensionistas ou idosos, ressaltando que no ensejo de apresentar o requerimento para celebração do ACT “[...] ocorreram várias mudanças no Estatuto Social: denominação, características, natureza, finalidade e transferência de sede da interessada”, promovidas no âmbito da alteração e reforma do estatuto social da entidade em comento. A despeito do referido Parecer da PFE, o ACT foi assinado.

Em outro processo, referente à formalização de ACT com a entidade Central Nacional de Aposentados e Pensionistas – Associação Santo Antônio (CENAP.ASA), identificou-se Nota Técnica, de 25.10.2023, com manifestação no sentido de que a entidade proponente “[...] não possui experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante”. Essa conclusão foi alcançada, em conjunto com outros elementos, principalmente pela seguinte constatação verificada a partir dos estatutos encaminhados pela entidade e consignada na mencionada Nota Técnica:

*É importante enfatizar que, nitidamente, **as alterações estatutárias recentes promovidas pela Proponente bem como a substituição de membros de sua Diretoria foram empreendidas exclusivamente como o fito de ‘angariar aposentados e pensionistas do Regime de Previdência Social, alterando alguns artigos como também acrescentando para melhor atendimento ao Acordo de Cooperação Técnica junto ao INSS para desconto em mensalidade previdenciária’ [Ipsis litteris], como registrado em Ata. (grifo do autor)***

Em que pese as referidas manifestações pela inviabilidade de celebração de ACT apresentadas pelas áreas Jurídica e Técnica retromencionadas, após recursos apresentados pelas mencionadas entidades, celebrou-se ACT com a AAPEN (ex-ABSP) em 19.07.2023, com a ABAPEN em 06.11.2023, e com a CENAP.ASA em 21.03.2024. Destaca-se que, em 10.04.2025, o ACT firmado com a entidade CENAP.ASA foi rescindido de forma unilateral⁹, como abordado no item 2 deste relatório.

b) Instalações, condições materiais, capacidade técnica e operacional e validação da lista de associados

A Lei nº 13.019/2014 prevê que as organizações da sociedade civil devem possuir “instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas” (art. 33, V, alínea c).

Em ofícios enviados a algumas das requerentes, o INSS solicita a comprovação de que a entidade possui capacidade técnica operacional de realizar o objeto do Acordo, sugerindo o envio de documentos, relacionados à organização administrativa, quantitativo de pessoal e seus cargos, balanço patrimonial, faturamento do último exercício, site da internet, relatórios de atividades com comprovação das ações desenvolvidas. No *checklist* utilizado pelo INSS, por sua vez, há menção de que a entidade poderia apresentar, cumulativamente, demonstração de estrutura administrativa, contendo minimamente sala com computadores, sala com os arquivos de filiação e local de reuniões das assembleias da entidade; existência de pessoal administrativo e de atendimento ao associado, carteira de trabalho assinada ou contrato de colaboradores; e relatório com fotos de todas as dependências físicas de sua sede social, entre outros documentos. Ressalta-se, entretanto, que os ofícios enviados às requerentes e os *checklist* utilizados não apresentavam uma lista padronizada quanto aos documentos indicados para avaliação da capacidade operacional.

O que se constatou, a partir dos processos analisados, é que as avaliações do INSS quanto à capacidade operacional das entidades estão fundamentadas, essencialmente, em informações declaratórias ou coletadas nos sites das requerentes, bem como em documentos ou fotografias de estrutura física e de pessoal para a execução de suas atividades.

9. O Extrato de Rescisão foi publicado no DOU de 11.04.2025.

Adicionalmente, não há uniformidade quanto ao critério a ser utilizado para considerar uma documentação válida para certificar a adequação da capacidade técnica e operacional da entidade requerente à celebração do ACT. Há documentos que foram considerados, na análise da DIRBEN, somente para uma ou duas entidades, como também há entidades em que apenas alguns documentos foram considerados, contrastando com a análise de requerimentos de outras entidades, em que um volume maior de documentos foi analisado, conforme Quadro 3, a seguir. Destaca-se que, nos Estudos de Viabilidade Técnica Sobre a Conveniência e Oportunidade de Celebração da Proposta dos ACT da AAPB e da AMBEC, foram consideradas apenas as Declarações das entidades de que possuem capacidade técnica e gerencial para realizar o objeto do acordo. No caso da CBPA, os documentos mencionados pelo INSS referentes à capacidade técnica e operacional não foram inseridos no Processo SEI relativo ao ACT da entidade.

QUADRO 3 • DOCUMENTOS CONSIDERADOS NAS ANÁLISES TÉCNICAS DO INSS COMO FUNDAMENTOS PARA A MANIFESTAÇÃO SOBRE O ITEM CAPACIDADE TÉCNICA E OPERACIONAL

ITEM DE VERIFICAÇÃO	AAPB	AASAP	ABCB	AMBEC	ANDDAP	APDAP PREV (EX ACOLHER)	CBPA	CENAP. ASA	MASTERPREV	UNASPUB	UNIBAP	UNSBAS
Organização administrativa (declaração) ⁽¹⁾	-	-	Sim	-	-	Sim	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Instalações (declaração)	-	-	-	-	Sim	-	-	-	Sim	-	-	-
Fotos das instalações	-	Sim	-	-	Sim	-	-	Sim	Sim	-	-	-
Fotos de eventos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ART – serviço de engenharia ⁽²⁾	-	-	-	-	Sim	-	-	-	Sim	-	-	-
AVCB ⁽³⁾	-	Sim	-	-	Sim	-	-	Sim	Sim	-	-	-
Print do site da entidade	-	-	-	-	-	-	-	-	Sim	-	-	-
PGR ⁽⁴⁾	-	Sim	-	-	Sim	-	-	-	Sim	-	-	-
PCMSO ⁽⁵⁾	-	Sim	-	-	Sim	-	-	-	Sim	-	-	-
LTCAT ⁽⁶⁾	-	Sim	-	-	Sim	-	-	-	-	-	-	-
Demonstrações contábeis	-	-	Sim	-	-	-	-	-	-	Sim	-	Sim
Consulta site confiável ⁽⁷⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Sim
Notificação lançamento IPTU	-	Sim	-	-	Sim	-	-	-	-	-	-	-
CTPS Digital/Ficha registro de empregados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contrato de prestação de serviço	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Espécie de documento considerado (Quantidade)	0	6	2	0	8	1	0	3	8	2	1	3

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir da análise dos processos de ACT que compõem a amostra.

Notas:

(1) Documento em que constam informações sobre a organização administrativa e/ou quantitativo de pessoal e/ou faturamento da entidade, dentre outros.

(2) Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) emitida para a realização de obra ou serviço na sede da entidade.

(3) Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB).

(4) Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR).

(5) Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional (PCMSO).

(6) Laudo Técnico das Condições do Ambiente de Trabalho (LTCAT).

(7) Consulta site confiável – ferramenta web que verifica se um site é seguro ou não, avaliando aspectos como reputação, vulnerabilidades e o tempo de registro do domínio (www.siteconfiavel.com.br).

As requerentes geralmente informam que possuem milhares de beneficiários em seus quadros de associados em todo o território brasileiro. Não obstante, o INSS não avalia se as informações apresentadas referentes à estrutura física, de pessoal ou mesmo contratada são compatíveis com o quantitativo e a distribuição territorial dos associados informados. Não se identifica, nos processos analisados, qualquer verificação acerca da adequabilidade das informações e documentos apresentados pelas entidades em relação ao quantitativo estimado de descontos que adviriam da celebração do ACT, diante do número de associados informados.

Em que pese constarem no rol de documentos considerados na análise, os demonstrativos contábeis, ou mesmo declaração sobre faturamento anual, não há registros de que esses elementos tenham sido avaliados.

c) Validação da lista de associados

De forma similar, não se identifica registro de que integre rotina de verificação da DIRBEN a validação, junto a sistemas corporativos do INSS, da lista de associados informados, com vistas a identificar se os respectivos benefícios são mantidos na localidade em que as sedes das entidades estão localizadas e, principalmente, se constam nessa relação beneficiários que já possuem descontos cadastrados para outras entidades ou cujos benefícios ainda estejam bloqueados, aspecto abordado no item 3 deste relatório.

Os resultados de análises que considerassem essas informações poderiam ser utilizados como pontos de alerta sobre a sua fidedignidade, assim como acerca da capacidade de atendimento das entidades a seus associados e, conseqüentemente, desencadear exames mais aprofundados com vistas à obtenção de segurança sobre as operações que as entidades se propõem a realizar.

No âmbito das análises realizadas identificou-se uma única manifestação da equipe técnica do INSS sobre essa temática, a seguir transcrita, a partir do processo que deu origem ao ACT firmado com a entidade CENAP.ASA, publicado no DOU em 30.01.2024: “[...] **alguns beneficiários listados possuem seus benefícios mantidos em Unidades da Federação distintos do Estado em que a Interessada está sediada**” (grifo do autor). Ademais, também foi ressaltado nessa mesma análise que “[...] **alguns segurados listados já possuem vinculação a outras Entidades Acordantes e com descontos de mensalidade associativa ativos em seus benefícios**” (grifo do autor), bem como foi demonstrada preocupação quanto à adequação da proposta de ACT em análise, considerando que foi registrado, naquela ocasião, que as constatações acima reproduzidas, analisadas conjuntamente com outros aspectos, “[...] **geram dúvidas fundadas quanto à veracidade e autenticidade quanto à filiação associativa dos 19.887 (dezenove mil oitocentos e oitenta e sete) beneficiários como filiados à Proponente**” (grifo do autor).

A despeito dessas manifestações, o Coordenador-Geral de Pagamento de Benefícios argumentou que “[...] O fato de haver dupla filiação também não é óbice para a assinatura do acordo, visto que um beneficiário do INSS pode, se assim o desejar, estar filiado em várias entidades e pagando suas mensalidades de outras formas [...]”. Informa, também, que o beneficiário pode “a qualquer momento solicitar a exclusão, via aplicativo MEU INSS, de um desconto associativo e, na próxima competência incluir outro, desde que haja autorização expressa dada à outra entidade”. Ato contínuo, dá prosseguimento às providências para assinatura do ACT, publicado no Diário Oficial da União em janeiro de 2024, em que pese assinado pelo representante do INSS apenas em março de 2024, vindo a ser rescindido pelo INSS, de forma unilateral, em abril de 2025.

Além dos fatos pontuados pela equipe técnica do INSS sobre o requerimento apresentado pela entidade CENAP.ASA, houve sucessivos alertas efetuados pela PFE em pareceres jurídicos elaborados

no âmbito dos processos analisados, os quais deveriam servir de alerta ao Diretor da DIRBEN para que se aprofundasse os exames nas análises relacionadas à assinatura dos ACT ou que se considerasse o saneamento dessas situações previamente à assinatura dos ACT. Em situação específica, relacionada à assinatura de ACT com a entidade ABRASPREV, a PFE registra, em 15.12.2023:

[...] é preciso alertar os gestores da Autarquia Previdenciária para o fato de que o INSS vem sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais, decorrentes de descontos de valores referentes a mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diverso do que efetivamente foi autorizado pelo beneficiário/associado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a Administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS para esse e outros fins. (grifo do autor)

Diante do exposto, verifica-se que os procedimentos executados pela DIRBEN no processo de celebração dos ACT são baseados apenas na conferência da existência de documentações de um rol sugestivo, não havendo avaliação ou validação das informações enviadas pelas entidades, limitando a aceitação desses documentos à verificação quanto ao cumprimento de aspectos formais, e valendo-se de informações, em sua maioria, de caráter declaratório para firmar sua convicção sobre a existência de capacidade operacional da entidade.

Nesse contexto, observa-se que não foram realizadas análises considerando o volume de requerimentos de ACT apresentado, tampouco o volume significativo de beneficiários informados por essas entidades, o que teria possibilitado adotar procedimentos mais confiáveis e robustos com vistas a subsidiar as análises realizadas pela DIRBEN, utilizando dados provenientes de outras fontes, ou realizar uma autoavaliação quanto à estrutura dedicada, na Diretoria, ao acompanhamento dos fluxos e procedimentos relacionados aos descontos associativos na folha de pagamento do INSS, contemplando avaliação quanto à adequação da estrutura de pessoal existente e, eventualmente, adotando procedimentos eficazes e aderentes aos riscos rotineiramente alertados ao INSS, para fazer frente às atividades de formalização dos ACT, assim como de monitoramento, fiscalização e avaliação dessas parcerias.

É relevante destacar que alertas apresentados pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, em especial aqueles que relatam a existência de diversas ações judiciais para reparação de danos materiais por parte da União, não parecem ter sido considerados, haja vista que não implicaram em alteração perceptível de fluxos e de procedimentos relacionados à formalização e ao acompanhamento dos ACT firmados pelo INSS para a operacionalização de descontos de mensalidade associativa em folha de pagamento. Nesse contexto, destaca-se a renovação de ACT da CONTAG, em 27.08.2024, cujo parecer dos procuradores federais que opinam pela não formalização do referido pacto é reformado por despacho do Procurador-Geral do INSS, que entende ser razoável a assinatura por se tratar de entidade que possui ACT há praticamente trinta anos. Registra-se que o referido ACT foi celebrado pelo INSS mesmo tendo ciência que 97,6% dos beneficiários do INSS relataram não ter autorizado os descontos de mensalidades associativas em seus benefícios previdenciários, conforme registrado no Relatório de Auditoria nº 1675291, enviado preliminarmente ao INSS em 23.07.2024, bem como ciência da realização de desbloqueio em lote a pedido da CONTAG, em descumprimento ao Decreto nº 3.048/1999, conforme registrado no Relatório da Auditoria-Geral do INSS, cuja versão final foi encaminhada à CGU em 01.08.2024.

Faz-se oportuno destacar manifestação do Coordenador-Geral de Pagamento de Benefícios, quando justifica a não realização de ações de fiscalização em 2022 em decorrência da “[...] quantidade insuficiente de servidores em atuação em seu âmbito, para análise de processos com tal envergadura”. Entretanto, no referido exercício, foram celebrados doze novos acordos de cooperação técnica, pro-

cessos com exigências semelhantes ou superiores ao de fiscalização, em decorrência da quantidade de documentos exigidos, evidenciando priorização de processos de formalização de ACT em detrimento daqueles de acompanhamento e fiscalização dos acordos firmados, conforme relato do item 2.

Apesar dos diversos alertas da área jurídica da Autarquia, e de apontamentos realizados por órgãos de controle – Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União, além de registros efetuados pela Auditoria-Geral do INSS, a alta administração do Instituto não estabeleceu controles internos proporcionais aos riscos apontados, em especial em relação aos procedimentos de celebração de ACT, tampouco adotou providências para a revisão de seus atos, de modo a conferir maior segurança aos Acordos celebrados, considerando os interesses dos beneficiários do INSS.

Em que pese a DIRBEN destacar que o objetivo principal da celebração desses ACT é proporcionar comodidade aos beneficiários, não se identificou a adoção de providências suficientes para garantir a segurança das operações advindas da celebração dos Acordos de Cooperação Técnica, não tendo sido adotadas as cautelas necessárias para garantir a observância dos direitos dos beneficiários.

2. Identificação de fragilidades nos procedimentos de acompanhamento adotados pelo INSS, que não possibilitam opinar, com razoável segurança, que a execução dos ACT pelas entidades associativas e sindicatos está aderente aos regimentos previstos.

O art. 8º da Lei nº 13.019/2014 dispõe que, ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público “designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz”. Assim, solicitou-se ao INSS o encaminhamento dos processos de todas as fiscalizações realizadas em 2023 e 2024¹⁰, período em que houve aumento significativo do quantitativo de descontos associativos implementados, com impacto no montante dos valores descontados¹¹. Em resposta, o INSS informou que os procedimentos realizados pela Autarquia se assemelham a uma verificação de conformidade, na qual são analisadas fichas de autorização e outros elementos considerando os critérios estabelecidos nos ACT. Foram disponibilizados 35 processos, dos quais um se referiu a visitas técnicas, realizadas pelo Coordenador-Geral da CGPAG ou pelo Chefe de Divisão da DCBEN, a 28 entidades no período de 19.02.2024 a 27.06.2024.

Dos 34 processos relacionados a procedimentos de verificação de conformidade, denominação essa atribuída pelo INSS, identificaram-se três momentos em que houve a instauração de procedimentos de forma estruturada, conforme descrito a seguir:

- i) Verificações para acompanhamento das cláusulas do ACT: um processo geral e onze desdobramentos¹², com solicitação, em dezembro de 2023, de 110 fichas relativas às inclusões de descontos de janeiro a novembro de 2023 (dez para cada mês);

10. Registra-se que, em 21.05.2025, o INSS encaminhou nova lista que continha 29 processos com solicitações encaminhadas a entidades em 2025, os quais não foram analisados nesta auditoria.

11. Destaca-se que a Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios informou, por meio de Despacho de 07.12.2023, que em 2022 não houve ações de acompanhamento e verificação em razão da publicação do Decreto n.º 10.995, de 14.03.2022, e da Portaria PRES/INSS n.º 1.429, de 21.03.2022, que extinguíram a Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios (DANB), transferindo suas atribuições à Divisão de Consignação em Benefícios (DCBEN), a qual não contava com quantidade suficiente de servidores para realização de procedimentos de verificação.

12. O Despacho do Coordenador-Geral da CGPAG determinou o envio de ofício a todas as entidades que possuíam descontos associativos à época, em um total de 27: AAPB, AAPPS UNIVERSO, ABCB, ABENPREV, ABRAPPS (ex ANAPPS), AAPEN (ex ABSP), AMBEC, AP BRASIL, APDAP PREV (ex ACOLHER), ASABASP BRASIL, CAAP, CBPA, CEBAP, CINAAP, COBAP, CONAFER, CONTAG, CONTRAF-BRASIL, FITF/CNTT/CUT, RIAAM Brasil, SINAB, SINDIAPI, SINDNAPI, SINTAPI, SINTRAAP, UNASPUB e UNIBAP.

- ii) Verificações, com suspensão cautelar de novas adesões de associados¹³, decorrentes de aumento exponencial de descontos e de divulgações na imprensa: dez processos¹⁴ com solicitação de fichas relativas ao período do aumento exponencial, sendo um com solicitação em janeiro de 2024 (370 fichas), oito com solicitações em abril de 2024 (500 fichas por processo) e um com solicitação em agosto de 2024 (300 fichas); e,
- iii) Verificações respaldadas pela Portaria Conjunta DIRBEN/PRES/INSS nº 51, de 03.09.2024¹⁵: sete processos¹⁶ com solicitação de 382 fichas relativas às inclusões de descontos de janeiro a outubro de 2024, sendo um instaurado em novembro de 2024 e seis instaurados em dezembro de 2024.

Registra-se a existência de cinco processos para os quais ocorreram verificações com motivações diversas: reclamações registradas no Fala.BR, de beneficiários, sobre descontos não autorizados¹⁷; cumprimento de sentença judicial¹⁸; representações no Ministério Público Federal (MPF) sobre descontos indevidos¹⁹; e matéria jornalística em telejornal²⁰.

A compilação dos resultados da análise documental de 32 dos 34²¹ processos administrativos compartilhados pelo INSS, contemplando informação quanto à existência de análise conclusiva pela área técnica da DIRBEN, encontra-se na Tabela 2.

TABELA 2 • SITUAÇÃO DOS PROCESSOS DE VERIFICAÇÃO DE CONFORMIDADE INSTAURADOS PELO INSS EM 2023 E 2024 QUANTO À CONCLUSÃO DAS VERIFICAÇÕES

TIPO DE VERIFICAÇÃO	QUANTIDADE DE ENTIDADES DISTINTAS	QUANTIDADE DE PROCESSOS ANALISADOS	RELATÓRIO COM ANÁLISE CONCLUSIVA	PROCESSOS COM ANÁLISE CONCLUSIVA EM RELAÇÃO À QUANTIDADE DE PROCESSOS ANALISADOS
Acompanhamento das cláusulas do ACT	27	12	5	42%
Com suspensão de repasses	9	10	10	100%
Portaria Conjunta DIRBEN/PRES/INSS nº 51/2024	7	7	0	0
Diversas	3	3	2	67%
TOTAL	-	32	17	53%

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria a partir da análise dos Processos SEI disponibilizados pelo INSS e atualizados até 16.05.2025, data de liberação do acesso externo aos processos.

13. Além da suspensão cautelar de novas adesões de associados, a notificação enviada à AMBEC em janeiro de 2024 também informou a suspensão cautelar do montante da competência de dezembro de 2023, e a notificação enviada à CENAP.ASA em agosto de 2024 informou também a suspensão cautelar do repasse da referida competência.

14. Processos referentes às entidades AAPB, AAPPS UNIVERSO, ABCB, AMBEC (notificada em janeiro/2024 e em abril/2024), CAAP, CEBAP, CENAP. ASA (notificada em agosto/2024), MASTERPREV e RIAAM Brasil.

15. Disciplina procedimentos para acompanhamento da execução dos Acordos de Cooperação Técnica firmados para operar averbações de desconto de mensalidade associativa em benefícios elegíveis pagos pelo INSS.

16. Processos referentes às sete entidades: AAPB, AAPEN, AAPPS UNIVERSO, AMBEC, CBPA, CONAFER, UNASPUB.

17. Solicitação à ABCB realizada em março de 2023 e solicitação à UNIBAP realizada em dezembro de 2023.

18. Solicitada manifestação à ABSP em novembro de 2023 sobre consultas, reclamações, denúncias e determinações judiciais constantes nos autos.

19. Solicitação de documentação à CBPA em janeiro de 2024.

20. Solicitação à CEBAP em dezembro de 2023.

21. Não foram analisados os processos instaurados a partir de demandas externas; em decorrência de cumprimento de sentença judicial (ABSP) e em decorrência de recomendações do MPF (CBPA).

Destaca-se que quatro entidades foram objeto de três verificações (AMBEC, ABCB, AAPPS UNIVERSO e CEBAP), enquanto AAPB e AAPEN foram objeto de duas.

Com relação às **verificações para acompanhamento dos ACT**, identificou-se a criação de processos para onze entidades (40,7% de 27 entidades) e a existência de relatório com análise conclusiva para apenas cinco entidades, sendo que, para apenas uma, o INSS analisou a integralidade das 110 fichas (COBAP), enquanto para as demais foram analisadas fichas nos totais de 99 (ABCB), 98 (SINTAPI/CUT), 93 (CEBAP) e 51 (ASABASP). Os resultados de conformidade, por sua vez, foram de 91%, 100%, 3,1%, 100% e 100%, respectivamente. No caso do SINTAPI, o resultado ocorreu em virtude de 95 fichas não apresentarem a informação sobre a competência do desconto.

Quanto aos **processos em que houve suspensão de repasses**, o INSS solicitou o envio de 500 fichas (com exceção dos casos da CENAP.ASA e da AMBEC, em que se solicitaram 300 e 370 fichas, respectivamente). Em quatro casos, o INSS não analisou a integralidade das fichas solicitadas: 498 (ABCB), 496 (MASTERPREV), 495 (CAAP) e 478 (RIAAM BRASIL). As análises, pelo INSS, das fichas da CEBAP e da CENAP.ASA apresentaram, respectivamente, conformidade de 28% e de 88%, e as demais acima de 96%. Contudo, houve aplicação de sanção apenas à CENAP.ASA., sendo que, nos demais processos, não houve prosseguimento com as análises. O resultado de conformidade da CEBAP decorreu especialmente do preenchimento incompleto de 316 fichas acerca de datas de assinaturas e de autorizações.

No caso da AAPB, apesar de a DCBEN concluir pela necessidade de devolução dos valores pretéritos descontados, após a informação enviada pela entidade sobre a exclusão de descontos com inconsistências, não se identificou o envio de ofício de notificação à entidade, recomendado por meio de despacho da CGPAG em 29.11.2024. Para outras três entidades (CAAP, AAPPS UNIVERSO e CEBAP), não se identificou análise das manifestações das entidades sobre a exclusão dos descontos indevidos nem sobre os respectivos ressarcimentos.

No caso da CENAP.ASA, a entidade teve seu ACT rescindido unilateralmente em abril de 2025, em razão dos resultados da análise conclusiva a respeito da tentativa de averbação de desconto de mensalidade em 20 benefícios cessados por óbito antes da celebração do termo de filiação/termo de adesão, e da inexistência de captura de biometria facial na documentação relativa a 36 descontos. Destaca-se que a CENAP.ASA iniciou as averbações de descontos na competência julho de 2024, e já em agosto foi enviado ofício para verificação de conformidade de fichas, com suspensão dos repasses. Apesar de a CGPAG ter se manifestado pela rescisão do ACT em janeiro de 2025, ainda foram feitos repasses à entidade no valor de R\$ 10,7 milhões em fevereiro e de R\$ 1,5 milhão em março, referente a competências cujos repasses estavam suspensos de forma cautelar devido ao procedimento apuratório.

Sobre as **verificações realizadas no âmbito da Portaria Conjunta DIRBEN/PRES/INSS nº 51/2024**, apenas a UNIVERSO respondeu de forma tempestiva, em 10.12.2024. A AMBEC enviou fichas sem geolocalização e IP do computador, em 05.02.2025; a AAPEN encaminhou 39 fichas em 26.02.2025 e boletim de ocorrência sobre ataque virtual; a CBPA apresentou manifestação em 09.04.2025 sobre as inconformidades identificadas pelo INSS em análise prévia, mas não encaminhou os documentos de identificação oficial com foto referentes à documentação solicitada; a AAPB enviou, em 04.04.2025, 99 fichas e boletim de ocorrência sobre extravio de caixas durante mudança de local físico; a CONAFER enviou os documentos de identificação oficial com foto apenas em 11.04.2025; e a UNASPUB informou, em 17.04.2025, dificuldades técnicas e operacionais para localizar a totalidade das documentações, não tendo enviado fichas. Apenas nos casos da AMBEC, CBPA e CONAFER houve análise prévia a respeito da conformidade das fichas. Em nenhuma das verificações realizadas no âmbito da Portaria Conjunta identificou-se a aplicação de penalidade.

Destaca-se que, para os casos de fichas com geolocalização e IP do computador confidenciais, a AMBEC alegou haver questão técnica que a impede de atender ao solicitado pelo INSS, pois se trata de escolha do próprio associado em não compartilhar os dados, e acrescentou que “todas as filiações tratadas no presente Ofício ocorreram até o mês de Janeiro de 2024, não havendo qualquer disposição normativa ou constante do ACT, obrigando a Associação a coletar os dados ora solicitados, como IP e geolocalização, de modo que a não captura desses dados pela Entidade não pode configurar irregularidade na contratação, tampouco a imposição de penalidade à Associação”. Essa manifestação, de 13.03.2025, não foi analisada pelo INSS.

Releva mencionar que, na verificação com suspensão de repasses da AMBEC, antes mencionada, também foi constatada em análise prévia, pelo INSS, a marcação, para quase totalidade da documentação, de “confidencialidade” no IP e nas coordenadas de geolocalização. No Despacho conclusivo pela conformidade de 100% da documentação apresentada, foram feitos os seguintes destaques: “[...] em todos os documentos analisados, por esta área técnica, pode-se verificar a existência das fichas de autorização de desconto e dos documentos individuais de identificação com foto (CNH, RG). Contendo também o aceite digital assinado individual e eletronicamente, por *token*, com *hash* (SH256) único de segurança, com data de confirmação da autorização, ID da sessão e a plataforma usada.”; e “[...] o INSS 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. Temos, portanto, por verdadeira e fidedigna toda a documentação disponibilizada por estas ao Instituto, com fulcro na relação de boa fé e no respeito à autonomia constitucional e fé pública, de que gozam as associações e sindicatos.”.

Com relação às **verificações diversas**, merecem destaque o escopo e o desfecho dos procedimentos de fiscalização. As fichas solicitadas se referiram aos beneficiários que registraram reclamações no Fala.BR (ABCB e UNIBAP) e ao beneficiário mencionado em matéria jornalística de telejornal (CEBAP). O processo da CEBAP foi arquivado sem apresentação e, conseqüentemente, sem análise da documentação, enquanto para os demais os resultados de conformidade foram de 100% mesmo tendo sido apresentados documentos de identificação com fotos ilegíveis. Ainda, no caso da ABCB, o processo foi arquivado sem apuração ou aplicação de penalidades em relação aos casos de exclusão de descontos pela entidade sem informação sobre ressarcimentos aos beneficiários.

As principais ocorrências identificadas nas análises dos processos²² encontram-se sintetizadas no Quadro 4, a seguir.

22. A síntese das principais ocorrências referentes aos processos instaurados para acompanhamento das cláusulas do ACT abrangeu os onze processos apartados, uma vez que para o processo geral não houve análises conclusivas.

QUADRO 4 • PRINCIPAIS RESULTADOS DA ANÁLISE DOCUMENTAL DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS COMPARTILHADOS PELO INSS

TIPO	ENTIDADE	SOLICITAÇÃO DAS FICHAS	ENVIO DA DOCUMENTAÇÃO	CONCLUSÃO DA ANÁLISE PELO INSS	FICHAS SOLICITADAS	FICHAS ENVIADAS ⁽¹⁾	FICHAS ANALISADAS PELO INSS	% DE CONFORMIDADE DA ANÁLISE DO INSS	OBSERVAÇÕES
Acompanhamento das cláusulas do ACT	SINTAPI	11.12.2023	16.12.2023	29.08.2024	110	110	98	3,1%	Falta de notificação à entidade sobre as inconformidades. Existência de documentos com fotos ilegíveis para além dos casos identificados pelo INSS.
	COBAP	11.12.2023	15.12.2023	02.07.2024	110	110	110	90,9%	Falta de notificação à entidade sobre as inconformidades. Existência de documentos com fotos ilegíveis para além dos casos identificados pelo INSS.
	ASABASP BRASIL	11.12.2023	18.12.2023	01.07.2024	110	110	51	100,0%	Existência de documentos de identificação com fotos ilegíveis.
	ABENPREV	11.12.2023	08.03.2024	-	110	Sem análise conclusiva.			Envio intempestivo da documentação superior a 30 dias.
	AAPEN (ex ABSP)	11.12.2023	15.03.2024	-	110	Sem análise conclusiva.			Envio intempestivo da documentação superior a 30 dias.
	ABCB	11.12.2023	08..03.2024	23.07.2024	110	99	99	100,0%	Envio intempestivo da documentação superior a 30 dias. Existência de documentos de identificação com fotos ilegíveis.
	SINDIAPI	11.12.2023	11.03.2024	-	110	Sem análise conclusiva.			Envio intempestivo da documentação superior a 30 dias.
	SINDNAPI	11.12.2023	07.03.2024	-	110	Sem análise conclusiva.			Envio intempestivo da documentação superior a 30 dias.
	AAPPS UNIVERSO	11.12.2023	14.12.2023	-	110	Sem análise conclusiva.			Envio tempestivo da documentação, mas sem análises da documentação desde 2023.
	APDAP PREV (ex ACOLHER)	11.12.2023	14.12.2023	-	110	Sem análise conclusiva.			Envio tempestivo da documentação, mas sem análises da documentação desde 2023.
	CEBAP	11.12.2023	18.12.2023	01.07.2024	110	110	93	100,0%	Existência de documentos de identificação com fotos ilegíveis.

TIPO	ENTIDADE	SOLICITAÇÃO DAS FICHAS	ENVIO DA DOCUMENTAÇÃO	CONCLUSÃO DA ANÁLISE PELO INSS	FICHAS SOLICITADAS	FICHAS ENVIADAS ⁽¹⁾	FICHAS ANALISADAS PELO INSS	% DE CONFORMIDADE DA ANÁLISE DO INSS	OBSERVAÇÕES
Com suspensão de repasses	AMBEC	02.01.2024	10.01.2024	01.02.2024	370	370	370	100,0%	Fichas com geolocalização e IP do computador confidenciais. Existência de documentos de identificação com fotos ilegíveis.
	CAAP	09.04.2024	17.04.2024	27.06.2024	500	495	495	97,6%	Inexistência de análises sobre a manifestação da entidade em relação às inconformidades e aos ressarcimentos em casos de exclusão de descontos.
	ABCB	09.04.2024	17.04.2024	23.07.2024	500	498	498	100,0%	Existência de documentos de identificação com fotos ilegíveis.
	MASTERPREV (MPCB)	09.04.2024	17.04.2024	28.06.2024	500	496	496	96,4%	Inexistência de análises sobre a manifestação da entidade em relação às inconformidades. Existência de documentos com fotos ilegíveis para além dos casos identificados pelo INSS.
	AAPPS UNIVERSO	09.04.2024	16.04.2024	25.06.2024	500	500	500	97,4%	Solicitada à entidade a devolução dos valores pretéritos descontados, mas não realizada análise sobre a manifestação da entidade.
	RIAAM BRASIL	09.04.2024	28.05.2024	19.07.2024	500	500	478	100,0%	Envio intempestivo da documentação superior a 30 dias. Existência de documentos de identificação com fotos ilegíveis.
	AMBEC	09.04.2024	22.04.2024	20.06.2024	500	500	500	100,0%	Existência de documentos de identificação com fotos ilegíveis.
	AAPB	10.04.2024	24.04.2024	21.06.2024	500	500	500	99,0%	Não enviada notificação à entidade para devolução dos valores pretéritos descontados.

TIPO	ENTIDADE	SOLICITAÇÃO DAS FICHAS	ENVIO DA DOCUMENTAÇÃO	CONCLUSÃO DA ANÁLISE PELO INSS	FICHAS SOLICITADAS	FICHAS ENVIADAS ⁽¹⁾	FICHAS ANALISADAS PELO INSS	% DE CONFORMIDADE DA ANÁLISE DO INSS	OBSERVAÇÕES
Com suspensão de repasses	CEBAP	10.04.2024	14.05.2024	11.07.2024	500	517	517	27,9%	Envio intempestivo da documentação superior a 30 dias. Inexistência de análises sobre a manifestação da entidade em relação às inconformidades e aos ressarcimentos em casos de exclusão de descontos. Existência de documentos com fotos ilegíveis para além dos casos identificados pelo INSS.
	CENAP.ASA	26.08.2024	04.10.2024	18.10.2024	300	300	300	88,0%	Rescisão unilateral do ACT pelo INSS.
Portaria Conjunta DIRBEN/PRES/INSS nº 51/2024	CONAFER	26.11.2024	11.04.2025	-	382	Sem análise conclusiva.			Envio intempestivo da documentação superior a 30 dias. Realização de análise prévia da documentação.
	AAPPS UNIVERSO	03.12.2024	10.12.2024	-	382	Sem análise conclusiva.			Envio tempestivo da documentação, mas sem análise da documentação.
	AAPB	10.12.2024	04.04.2025	-	382	Sem análise conclusiva.			Informação sobre extravio de caixas durante mudança de local físico.
	AAPEN (ex ABSP)	10.12.2024	26.02.2025	-	382	Sem análise conclusiva.			Informação sobre ataque virtual com furto de parte da documentação.
	AMBEC	10.12.2024	13.03.2025	-	382	Sem análise conclusiva.			Envio intempestivo da documentação superior a 30 dias. Realização de análise prévia da documentação. Fichas com geolocalização e IP do computador confidenciais.
	CBPA	10.12.2024	Documentação incompleta.	-	382	Sem análise conclusiva.			Realização de análise prévia da documentação. Falta de envio de documentos de identificação oficial com foto.
	UNAS PUB	10.12.2024	-	-	383	Sem análise conclusiva.			Não apresentação da documentação.

TIPO	ENTIDADE	SOLICITAÇÃO DAS FICHAS	ENVIO DA DOCUMENTAÇÃO	CONCLUSÃO DA ANÁLISE PELO INSS	FICHAS SOLICITADAS	FICHAS ENVIADAS ⁽¹⁾	FICHAS ANALISADAS PELO INSS	% DE CONFORMIDADE DA ANÁLISE DO INSS	OBSERVAÇÕES
Diversas	ABCB	24.03.2023	04.04.2023	13.12.2023	75	75	75	100,0%	Existência de documentos de identificação com fotos ilegíveis. Arquivamento do processo sem apuração ou aplicação de penalidades em relação aos casos de exclusão de descontos pela entidade sem informação sobre ressarcimentos aos beneficiários.
	CEBAP	08.12.2023	Documentação não inserida no Processo SEI.	-	1	Sem análise conclusiva.			Arquivamento do processo sem apresentação e, consequentemente, sem análise da documentação.
	UNIBAP	08.12.2023	15.01.2024	24.01.2024	86	86	86	100,0%	Envio intempestivo da documentação superior a 30 dias. Existência de documentos de identificação com fotos ilegíveis.

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria a partir da análise dos Processos SEI disponibilizados pelo INSS e atualizados até 16.05.2025, data de liberação do acesso externo aos processos.

(1) Nos processos em que a entidade não informou a quantidade de fichas enviadas, foi considerado, como total de fichas enviadas, o quantitativo de fichas verificado pelo INSS no Checklist e, quando não inserido o Checklist no processo, o quantitativo de fichas solicitado.

A partir dos apontamentos feitos, observa-se a priorização das análises de verificações em que houve suspensão de repasses às entidades, o que resultou na retomada dos repasses e de novas averbações, em detrimento de verificações instauradas em dezembro de 2023 para acompanhamento dos ACT, processos nos quais havia o encaminhamento de fichas pelas entidades. Eventual análise a partir de ordem cronológica das demandas resultaria em retardamento das análises em que houve suspensão de repasses, com consequente prejuízo às entidades.

Ainda, observa-se que a amostragem, nos procedimentos instaurados para acompanhamento das cláusulas do ACT e com suspensão de repasses, foi definida a partir de livre escolha das entidades, partes interessadas no procedimento de fiscalização, situação que suscita dúvida quanto à utilidade e aos resultados desse procedimento, sobretudo diante do elevado índice de conformidade atestado pela DIRBEN nos procedimentos realizados, em descompasso com reclamações e denúncias que vinham sendo apresentadas na ocasião, assim como com o quantitativo de solicitações de exclusão do desconto de mensalidade associativa e com a indicação de seu não reconhecimento.

Adicionalmente, em que pese o INSS informar sobre a verificação minuciosa dos documentos apresentados, identificou-se a existência de documentos de identificação com fotos ilegíveis em análises cuja conformidade era de 100% (ABCB, AMBEC, RIAAM, UNIBAP, ABCB, ASABASP BRASIL e CEBAP), assim como em casos não identificados pelo INSS nas demais análises.

Ressalta-se, ainda, limitações relativas à conferência das assinaturas utilizadas, em especial as eletrônicas, para as quais não haveria capacidade técnica para realizar a conferência e assegurar o não repúdio. Adicionalmente, não se identificaram iniciativas, anteriores à publicação da Portaria Conjunta DIRBEN/PRES/INSS nº 51/2024, para validação de informações junto aos beneficiários, tampouco para avaliar a capacidade operacional das entidades, contemplando análises quanto à estrutura física, de pessoal e/ou contratada para fazer frente ao quantitativo de beneficiários que constava na sua massa de associados e a distribuição de forma pulverizada pelo território nacional. Nesse sentido, conforme mencionado no item 1 deste relatório, a PFE/INSS, em pareceres que consignavam o resultado da análise jurídica no âmbito dos processos de celebração desses ACT, já alertava a DIRBEN quanto aos riscos envolvidos nesse tipo de operação, considerando o volume de ações judiciais em que o INSS vinha sendo chamado a responder civilmente por danos decorrentes de descontos associativos não autorizados.

Assim, com base na data da última atualização dos documentos inseridos nos processos examinados, 17.04.2025, observa-se pouca efetividade desses procedimentos de fiscalização, pois, em grande parte, não foram identificados resultados de análise da documentação disponibilizada. O fato de a amostra de beneficiários que teriam seus documentos submetidos à verificação ser definida pela própria entidade interessada põe em dúvida a validade e a confiabilidade desse procedimento, situação que somente foi contornada a partir das fiscalizações instauradas em dezembro de 2024, cinco meses após a CGU ter recomendado a utilização, em avaliações de conformidade documental, de amostra com seleção efetuada pelo próprio INSS. Ressalta-se que os resultados obtidos nessas ações de fiscalização, com alto índice de conformidade da documentação apresentada, pode ter sido impactado pelo envio seletivo de documentos por parte das entidades, que puderam escolher de quais beneficiários enviariam, os quais, se infere, estariam aderentes aos normativos.

Ante o exposto, apesar de o INSS ter instaurado processos com vistas a avaliar a conformidade das documentações de filiação, identificam-se fragilidades no modelo amostral utilizado para envio das fichas, nas análises realizadas e nos encaminhamentos decorrentes dessas análises.

3. Não utilização de informações disponíveis em sistemas do INSS e Dataprev para acompanhamento das inclusões de descontos associativos, implicando em não adoção de medidas para mitigar inclusões indevidas.

O art. 58 da Lei nº 13.019/2014 dispõe que “a administração pública promoverá o monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto da parceria”. Em complemento, e com vistas a instrumentalizar o referido dever de monitoramento, o parágrafo 1º-F do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999, atribuiu ao INSS a responsabilidade por avaliar periodicamente, no âmbito dos ACT firmados para a operacionalização dos descontos de mensalidades associativas, “a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado”, podendo “rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas”.

Considerando essa responsabilidade de monitoramento, buscou-se identificar informações disponíveis ao INSS e que sinalizavam problemas na execução dos ACT, principalmente quanto à possibilidade de averbações irregulares estarem sendo implementadas na folha de pagamento de aposentados e pensionistas, sem respaldo em manifestações legítimas dos beneficiários, permitindo relacionar com eventuais providências adotadas pelo Instituto. Nesse contexto, avaliaram-se dados de extrações enviadas pelo INSS referentes aos serviços de exclusão de descontos (outubro de 2018 a julho de 2024), bloqueio e desbloqueio de descontos (outubro de 2022 a setembro de 2024), assim como arquivos resultantes de processamentos realizados pela Dataprev²³ referentes aos requerimentos realizados pelas entidades nas competências outubro de 2021, abril de 2022, abril a junho de 2023, setembro de 2023, novembro e dezembro de 2023, e janeiro a novembro de 2024.

a) Aumento significativo na quantidade de serviços de exclusão e de bloqueio de descontos associativos

O Decreto nº 10.410, de 30.06.2020, incluiu o § 1º-A no art. 154 do Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/1999), o qual estabelece que “os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos” de mensalidades associativas. Entretanto, apenas a partir da publicação da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.060, de 26.09.2022, o INSS ofereceu o serviço de “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa ou Sindicato”, no qual o cidadão poderia solicitar, por meio da plataforma 135 e do aplicativo multicanais Meu INSS, o bloqueio ou desbloqueio de seu benefício para a operação de desconto de mensalidade associativa. Adicionalmente, outro serviço disponibilizado referia-se a “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício”²⁴.

A partir da análise dos dados enviados pelo INSS referente a esses serviços, reproduzidos no Gráfico 1 e no Anexo II, verifica-se aumento significativo na quantidade de pedidos de exclusão de descontos, cuja média mensal subiu de 4.373 pedidos em 2021 para 10.077 em 2022 (aumento de 130,4%), 39.070 em 2023 (aumento de 287,7%) e 114.685 em 2024 (aumento de 183,5%).

23. Ressalta-se que a Dataprev informou não possuir registros de logs das operações referentes ao pedido de inclusão de descontos de mensalidades associativas.

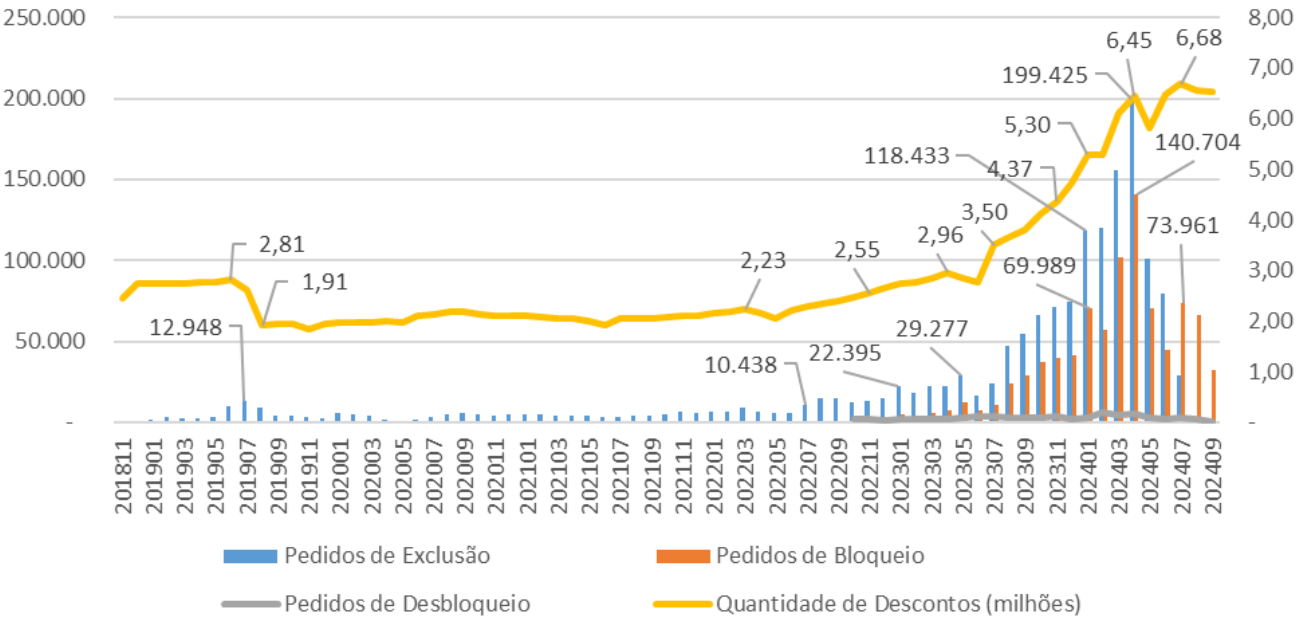
24. Antes disso, o desbloqueio poderia ser solicitado por meio do serviço “Atendimento Especializado”, que possibilitava o agendamento de atendimento presencial nas APS. A partir da Portaria DIRBEN/INSS nº 929, de 24.09.2021, com a criação da tarefa no Meu INSS: “Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado”, o desbloqueio do benefício para desconto associativo poderia ser solicitado também, por meio da Central 135 ou do site ou aplicativo Meu INSS, como serviço de desbloqueio para empréstimo consignado, com a observação de que se tratava deste pedido específico (e não de empréstimo). No entanto, não havia informações suficientes ao servidor do INSS, responsável pela análise da tarefa, para distinguir se a solicitação de Bloqueio ou Desbloqueio do benefício era para empréstimos consignados ou para mensalidade de entidade associativa, ou ainda, para ambos.

Comportamento similar ocorre em relação à quantidade de pedidos de bloqueio, cuja média mensal subiu de 2.711 em 2022 para 18.665 em 2023 (aumento de 588,4%), e 72.890 em 2024 (aumento de 290,5%). Com relação aos pedidos de desbloqueio, esse aumento foi menos intenso, subindo de 1.478 em 2022 para 2.590 em 2023 (aumento de 75,2%) e 3.254 em 2024 (aumento de 25,7%).

Quanto aos pedidos de exclusão e bloqueio de benefícios, verifica-se um primeiro pico em julho de 2019, cujos desdobramentos resultaram na suspensão de quatro entidades, e na redução da quantidade de descontos de 2,8 milhões para 1,9 milhão. Em julho de 2022, novamente a quantidade de pedidos de exclusão supera a barreira dos 10 mil pedidos, coincidindo com o aumento na quantidade de descontos vigentes. À medida que a quantidade de descontos crescia, assim aumentavam a quantidade de pedidos de exclusão e de bloqueio de benefícios. Os pedidos de desbloqueio, por sua vez, permaneceram estáveis.

Nesse sentido, quanto às solicitações de bloqueio e de desbloqueio, chama a atenção o fato de que a quantidade de solicitações de bloqueio no período de outubro de 2022 a setembro de 2024 é 13,7 vezes superior à quantidade de pedidos de desbloqueio, razão que aumentou ao longo dos anos, indicando que os beneficiários do INSS tinham mais interesse em não permitir os descontos do que autorizá-los.

GRÁFICO 1 • EVOLUÇÃO DOS DESCONTOS DE MENSALIDADE ASSOCIATIVAS E DOS PEDIDOS DE EXCLUSÃO, BLOQUEIO E DESBLOQUEIO



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de extração de dados disponibilizada pelo INSS.

b) Aumento expressivo no número de pedidos de inclusão de descontos, com baixa taxa de aprovação nos pedidos

Como anteriormente registrado, o requerimento para inclusão dos descontos de mensalidade associativa na folha de pagamento do INSS é realizado por meio de uma ferramenta denominada GIS, que funciona como uma caixa de correio digital, permitindo o envio e o recebimento de arquivos entre as entidades e a Dataprev.

De acordo com informações da Dataprev, o arquivo enviado pelas entidades é composto dos seguintes campos: número do benefício (NB), código da operação (inclusão ou exclusão de consignação), indicação sobre incidência no 13º salário, e valor ou percentual de desconto conforme autorizado em ACT.

Quanto à verificação das informações desses arquivos, a Dataprev realiza treze validações, com base em critérios de elegibilidade dos benefícios, e averba os descontos naqueles que atendam aos requisitos, rejeitando os não elegíveis ou que estejam bloqueados. O processamento gera um arquivo, denominado “arquivo de retorno”, que é encaminhado às entidades com a indicação dos descontos aprovados e dos rejeitados, acompanhados dos respectivos códigos de erro, como “NB inexistente”, “benefício não ativo”, “desconto já existente”, ou “benefício bloqueado para desconto”.

De modo a analisar o comportamento dos requerimentos de inclusão e de exclusão de descontos de mensalidades associativas em benefícios previdenciários ao longo do tempo, requereu-se à Dataprev o envio dos arquivos de retorno com o resultado dos batimentos realizados referentes aos requerimentos efetuados nas seguintes competências: 10/2021 (como linha de base), 04/2022, 04/2023, 05/2023, 06/2023, 09/2023, 11/2023, 12/2023 (meses em que se identificou aumentos significativos na quantidade de descontos averbados), e todas de 2024, exceto dezembro, que teve repercussão financeira em 2025.

A partir dos dados encaminhados pela Dataprev, dispostos na Tabela 3, verifica-se que a quantidade de pedidos de inclusão de descontos aumentou de forma expressiva nos últimos anos, saindo de uma média de 100 mil por mês entre outubro de 2021 e abril de 2022, escalando para 590 mil em junho de 2023, rompendo a barreira de um milhão de pedidos em dezembro de 2023, e alcançando 1,8 milhão em março de 2024.

Chama a atenção o fato de que mais da metade das solicitações de inclusão foram rejeitadas por diversos motivos (56,4%), destacando-se pedidos para benefícios que já possuíam descontos associativos, benefícios bloqueados e benefícios não ativos, o que indica o provável requerimento a partir da utilização de número de benefícios sem que o titular estivesse ciente, pois os procedimentos relacionados às validações feitas pela Dataprev são pré-requisitos necessários à consignação do desconto, os quais seriam de conhecimento do titular do benefício e que deveriam resultar em elevados percentuais de aprovação no caso de haver participação do beneficiário.

Ainda, apesar de o bloqueio realizado pelo INSS em abril de 2024 cessar as inclusões em uma competência, conforme registrado no item 4 deste relatório, a autorização de utilização de solução provisória, pela Presidência do INSS, permitiu a continuidade de descontos, mesmo que em quantidades menores do que as realizadas em meses anteriores, conforme se verifica na Tabela 3, em sequência.

TABELA 3 • RESULTADOS RELACIONADOS AO PROCESSAMENTO DE SOLICITAÇÕES DE INCLUSÃO DE DESCONTO A PARTIR DE UMA AMOSTRA DE COMPETÊNCIAS

COMPETÊNCIA REQUERIMENTO	SOLICITAÇÕES DE INCLUSÃO DE DESCONTO	CONSIGNAÇÃO INCLUÍDA	PERCENTUAL APROVAÇÃO	SOLICITAÇÃO REJEITADA (MOTIVOS)			
				BENEFÍCIO COM DESCONTO	BENEFÍCIO BLOQUEADO	BENEFÍCIO NÃO ATIVO	OUTROS
10/2021	104.639	87.779	83,9%	10.570	0	4.345	1.945
04/2022	111.917	28.186	25,2%	4.271	76.980	2.133	347
04/2023	282.686	148.216	52,4%	84.967	40.880	5.881	2.742
05/2023	499.680	242.542	48,5%	157.137	64.394	29.897	5.710
06/2023	639.072	417.410	65,3%	130.962	58.612	17.178	14.910
09/2023	630.377	322.369	51,1%	195.278	70.920	36.875	4.935
11/2023	709.651	467.002	65,8%	144.173	58.237	24.730	15.509
12/2023	1.562.545	730.661	46,8%	318.473	74.165	100.226	339.020
01/2024	1.045.318	518.374	49,6%	277.718	134.760	56.869	57.597
02/2024	1.667.058	936.323	56,2%	420.765	182.442	119.900	7.628
03/2024	1.801.977	937.003	52,0%	562.706	157.389	137.389	7.490
04/2024 ²⁵	1.017.603	0	0,0%	0	1.016.782	0	821
05/2024	257.129	23.320	9,1%	3.294	229.869	413	233
06/2024	223.339	89.796	40,2%	48.329	35.256	11.343	38.615
07/2024	249.282	82.640	33,2%	103.842	17.024	4.240	41.536
08/2024	530.090	177.454	33,5%	165.872	39.231	9.243	138.290
09/2024	352.090	96.412	27,4%	197.151	35.913	10.195	12.419
10/2024	270.148	28.690	10,6%	30.320	25.805	2.572	182.761
11/2024	586.790	127.664	21,8%	167.675	76.970	53.692	160.789
TOTAL	12.541.391	5.461.841	43,6%	3.023.503	2.395.629	627.121	1.033.297

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria a partir dos arquivos de retorno encaminhados pela Dataprev.

c) Serviço de desbloqueio utilizado em menos de 1% das inclusões de descontos

Conforme exposto anteriormente, os benefícios concedidos após a publicação do Decreto nº 10.410/2020 só poderiam ser objeto de desconto associativo se o segurado houvesse desbloqueado o benefício para esse tipo de consignação por meio do site ou do aplicativo Meu INSS, da Central 135 ou de atendimento presencial em Agência da Previdência Social (APS). A partir de dados encaminhados pelo INSS e dos arquivos de retorno enviados pela Dataprev identificou-se que a quantidade de pedidos de desbloqueio (30.414) era inferior a 1% dos descontos incluídos nos meses analisados (4.719.900), demonstrando que esse controle, apesar de eficaz, era pouco utilizado e não assegurava que descontos associativos em benefícios concedidos antes da publicação do referido Decreto tivessem sido autorizados pelos titulares, conforme disposto na Tabela 4, a seguir.

25. Conforme registrado no item 4, em 10.04.2024, ocorreu a suspensão de novas averbações de mensalidades associativas, o que justifica a ausência de pedidos de inclusão aprovados nesta competência.

TABELA 4 • SOLICITAÇÕES DE BLOQUEIO E DE DESBLOQUEIO DE BENEFÍCIOS PARA A INCLUSÃO DE DESCONTO DE MENSALIDADE ASSOCIATIVA E DESCONTOS INCLUÍDOS

COMPETÊNCIA ²⁶	QUANTIDADE DE SOLICITAÇÕES			DESCONTOS INCLUÍDOS	INCLUSÃO REJEITADA POR BLOQUEIO
	BLOQUEIO	DESBLOQUEIO	TOTAL		
04/2023	7.700	1.544	9.244	148.216	40.880
05/2023	11.907	2.806	14.713	242.542	64.394
06/2023	7.286	3.325	10.611	417.410	58.612
09/2023	28.606	2.998	31.604	322.369	70.920
11/2023	39.936	3.634	43.570	467.002	58.237
12/2023	41.504	2.237	43.741	730.661	74.165
01/2024	69.989	3.094	73.083	518.374	134.760
02/2024	56.679	6.305	62.984	936.323	182.442
03/2024	101.931	4.471	106.402	937.003	157.389
TOTAL NO PERÍODO	365.538	30.414	395.952	4.719.900	841.799

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria a partir de extração de dados enviada pelo INSS e dos arquivos de retorno encaminhados pela Dataprev.

Chama a atenção o fato de que a quantidade de solicitações de inclusão rejeitadas por motivo de benefício bloqueado (770.879) é 28,1 vezes superior à quantidade de solicitações de desbloqueio (27.416), indicando uma probabilidade alta de solicitações indevidas.

d) Elevada quantidade de exclusões de descontos a partir de pedidos das entidades e de suspensões por procedimentos automatizados da Dataprev

Além dos resultados relativos às solicitações de inclusão, os arquivos de retorno dispõem de informações sobre as exclusões de descontos a partir de pedidos das entidades por meio do envio de arquivos pelo GIS, e sobre as suspensões automáticas, que estão relacionadas aos pedidos efetuados pelos beneficiários a partir de canais de atendimento. Verifica-se, como apresentado na Tabela 5, a elevada quantidade de exclusões e suspensões ao longo dos anos, chegando a 6,2% dos descontos existentes em março de 2024.

TABELA 5 • EXCLUSÕES E SUSPENSÕES DE DESCONTOS A PARTIR DE UMA AMOSTRA DE COMPETÊNCIAS

COMPETÊNCIA REQUERIMENTO	TOTAL DE DESCONTOS VIGENTES	CONSIGNAÇÃO EXCLUÍDA	SUSPENSÃO POR SOLICITAÇÃO WEB	TOTAL EXCLUSÕES	% EXCLUSÕES / DESCONTOS
10/2021	2.075.926	3.066	4.397	7.463	0,4%
04/2022	2.154.843	5.876	3.282	9.158	0,4%
04/2023	2.961.087	29.760	17.285	47.045	1,6%
05/2023	2.848.990	26.539	21.349	47.888	1,7%
06/2023	2.767.201	16.022	10.986	27.008	1,0%
09/2023	3.794.055	53.592	67.341	120.933	3,2%
11/2023	4.369.716	80.981	55.525	136.506	3,1%

26. Considerando que as informações a respeito do serviço de bloqueio e desbloqueio estão disponíveis a partir de outubro de 2022; que em abril de 2024 foi realizado um bloqueio de todos os benefícios; e que a partir de maio de 2024 foi autorizada a utilização de solução provisória, as competências analisadas referem-se aos meses de abril, maio, junho, setembro, novembro e dezembro de 2023; e janeiro, fevereiro e março de 2024.

COMPETÊNCIA REQUERIMENTO	TOTAL DE DESCONTOS VIGENTES	CONSIGNAÇÃO EXCLUÍDA	SUSPENSÃO POR SOLICITAÇÃO WEB	TOTAL EXCLUSÕES	% EXCLUSÕES / DESCONTOS
12/2023	4.735.345	62.550	27.796	90.346	1,9%
01/2024	5.295.022	131.698	52.758	184.456	3,5%
02/2024	5.277.791	142.387	69.589	211.976	4,0%
03/2024	6.109.343	289.501	86.229	375.730	6,2%
04/2024	6.452.655	231.133	118.688	349.821	5,4%
05/2024	5.819.700	92.190	36.492	128.682	2,2%
06/2024	6.488.068	80.735	30.856	111.591	1,7%
07/2024	6.684.472	163.300	64.541	227.841	3,4%
08/2024	6.568.405	112.693	83.710	196.403	3,0%
09/2024	6.539.009	110.771	80.400	191.171	2,9%
10/2024	6.454.247	102.384	73.146	175.530	2,7%
11/2024	6.224.550	122.935	51.818	174.753	2,8%
TOTAL	2.075.926	1.858.113	956.188	2.814.301	0,4%

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria a partir dos arquivos de retorno encaminhados pela Dataprev.

Ressalta-se que o art. 24 da IN PRES/INSS nº 162/2024 prevê a possibilidade de rescisão de ACT a depender da quantidade de irregularidades identificadas, assim como a aplicação de penalidades “quando se verificar que o percentual das reclamações descritas no caput excede a 5% (cinco por cento) do total de seus filiados com desconto associativo”. Apesar de esse artigo referir-se a reclamações no Portal do Consumidor ou na Plataforma FalaBr, as informações disponíveis nos arquivos de retorno poderiam ser utilizadas para identificação de possíveis irregularidades. A partir da vigência da referida IN, considerando-se as competências de abril a novembro de 2024, identificam-se 22 entidades que apresentaram mais do que 5% de exclusões ou suspensões automáticas de descontos em uma única competência, conforme detalhado no Quadro 5.

QUADRO 5 • QUANTIDADE DE COMPETÊNCIAS EM QUE HOVE MAIS DE 5% DE EXCLUSÕES OU SUSPENSÕES AUTOMÁTICAS, POR ENTIDADE

ENTIDADE	QUANTIDADE DE COMPETÊNCIAS	COMPETÊNCIAS DE 2024
AAB	7	04, 05, 06, 08, 09, 10, 11
ABRASPREV	6	04, 05, 08, 09, 10, 11
AASAP	5	07, 08, 09, 10, 11
ABENPREV	5	04, 05, 06, 07, 11
CAAP	4	04, 07, 08, 09
CENAP.ASA	4	07, 08, 09, 11
ANDDAP	4	07, 08, 09, 11
ASBRAPI	3	04, 05, 07
MASTERPREV	2	04, 05
AAPB	2	09, 10
SINAB	2	04, 05
UNIBAP	2	04, 05

ENTIDADE	QUANTIDADE DE COMPETÊNCIAS	COMPETÊNCIAS DE 2024
AASPA	2	09, 10
UNSBRAS	2	04, 05
ASABASP	2	04, 05
AMBEC	1	07
CBPA	1	04
UNASPUB	1	04
ABAPEN	1	04
CEBAP	1	04
APBRASIL	1	04
SINDIAPI	1	05

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria a partir dos arquivos de retorno encaminhados pela Dataprev.

e) Múltiplas solicitações de inclusão de desconto em um mesmo número de benefício por diversas entidades

O §1º do art. 4º da IN PRES/INSS nº 162/2024 prevê que os beneficiários não poderão possuir mais de uma rubrica de desconto de mensalidade associativa em sua folha de pagamento. Essa regra, contudo, já era utilizada como uma das validações realizadas pela Dataprev. Não obstante, pelo fato de a exclusão de um desconto não suscitar um subsequente bloqueio automático do benefício para esse tipo de consignação, identificou-se, a partir da análise dos arquivos de retorno da Dataprev, para a amostra de dezenove competências selecionadas, que 169.875 beneficiários tiveram descontos realizados em mais de um momento, conforme Tabela 6 a seguir, o que sinaliza que a inclusão pode estar ocorrendo sem a manifestação de vontade do beneficiário.

TABELA 6 • QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS COM INCLUSÃO DE DESCONTO DE MENSALIDADE ASSOCIATIVA EM MULTIPLICIDADE

QUANTIDADE DE INCLUSÕES DE DESCONTOS ACEITAS	QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS
6	12
5	95
4	999
3	11.572
2	157.197
TOTAL	169.875

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria a partir dos arquivos de retorno encaminhados pela Dataprev.

Apesar de a mudança de entidade caracterizar-se como um direito do beneficiário, destacam-se as situações em que essas alterações ocorrem diversas vezes, o que seria um indicativo que as inclusões estão ocorrendo sem a sua anuência. A título exemplificativo, apresentam-se, no Quadro 6, os descontos realizados para os doze beneficiários que tiveram inclusões de descontos em seis competências distintas.

QUADRO 6 • DETALHAMENTO DAS INFORMAÇÕES DE INCLUSÃO DE DESCONTO DE MENSALIDADE ASSOCIATIVA PARA BENEFICIÁRIOS COM SEIS INCLUSÕES NO PERÍODO EM ANÁLISE

BENEFICIÁRIO	1ª INCLUSÃO	2ª INCLUSÃO	3ª INCLUSÃO	4ª INCLUSÃO	5ª INCLUSÃO	6ª INCLUSÃO
1	10/2021	06/2023	11/2023	01/2024	02/2024	03/2024
	CONAFER	AMBEC	ABSP	UNSBRAS	CAAP	AAB
2	10/2021	04/2023	12/2023	03/2024	06/2024	07/2024
	UNIBAP	UNAS PUB	MASTERPREV	APDAP	AAPEN	CENAP.ASA
3	04/2022	05/2023	09/2023	03/2024	06/2024	10/2024
	UNIBAP	AAPB	AMBEC	UNSBRAS	AAPEN	ANDDAP
4	06/2023	11/2023	02/2024	03/2024	08/2024	10/2024
	UNAS PUB	ABSP	AAPB	ASBRAP	AAPB	ANDDAP
5	05/2023	09/2023	01/2024	03/2024	06/2024	10/2024
	CBPA	COBAP	CAAP	UNIBAP	AAPB	AASAP
6	04/2022	05/2023	02/2024	06/2024	07/2024	09/2024
	SINDIAP	ACOLHER	AMAR BRASIL	CAAP	CENAP.ASA	COBAP
7	06/2023	11/2023	02/2024	03/2024	06/2024	07/2024
	ABENPREV	APBRASIL	AAPB	UNSBRAS	CAAP	CENAP.ASA
8	04/2022	11/2023	02/2024	03/2024	06/2024	07/2024
	SINDNAP	AMBEC	AMAR BRASIL	AAB	AAPB	CAAP
9	05/2023	09/2023	12/2023	01/2024	03/2024	06/2024
	SINAB	SINDNAP	SINDNAP	SINDNAP	ABENPREV	AAPB
10	10/2021	06/2023	09/2023	02/2024	06/2024	08/2024
	UNIBAP	CEBAP	SINDNAP	AMAR BRASIL	CAAP	AMAR BRASIL
11	10/2021	04/2022	05/2023	12/2023	01/2024	06/2024
	AAPB	SINDIAP	SINAB	SINDNAP	SINDNAP	AAPEN
12	10/2021	04/2023	05/2023	11/2023	03/2024	07/2024
	AAPB	SINDNAP	ABENPREV	AMBEC	UNSBRAS	AASAP

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos arquivos de retorno encaminhados pela Dataprev.

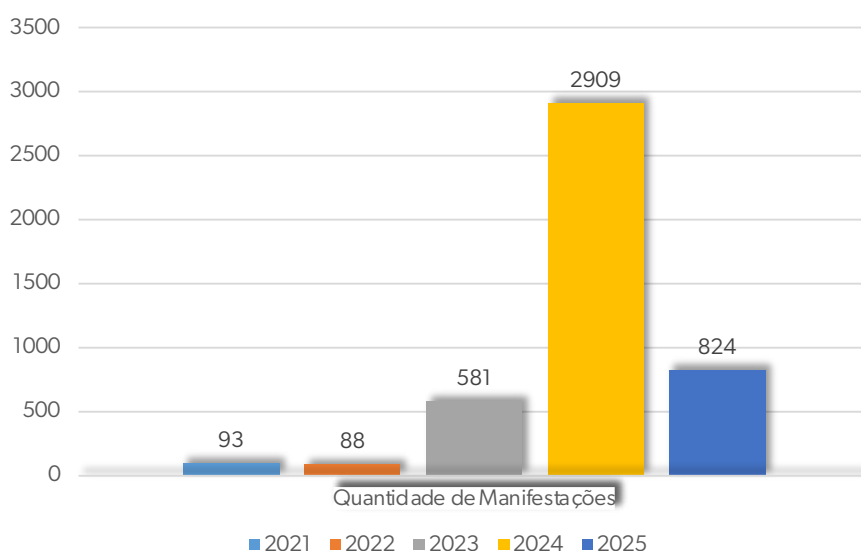
Chama a atenção o fato de que as inclusões ocorreram, em sua maioria, por entidades distintas, com sede em localidades distintas, o que pode sinalizar que os usuários ficavam migrando entre entidades, ou que as entidades utilizavam os mesmos números de benefício para inserir os descontos, sem o conhecimento e a manifestação de vontade dos beneficiários. Reforça esse entendimento o fato de que mais de três milhões de pedidos de inclusão de desconto nas competências selecionadas foram rejeitados por já haver desconto nos benefícios requeridos, conforme resultados dispostos na Tabela 3. Esse resultado demonstra a dificuldade que um beneficiário poderia enfrentar caso solicitasse a exclusão de desconto sem pedir o bloqueio do benefício para esse tipo de consignação, pois as entidades poderiam requerer a inclusão de desconto em competências subsequentes, como pode ser observado nas situações detalhadas.

f) Aumento exponencial da quantidade de manifestações registradas no Fala.BR

O Fala.BR é a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal, por meio da qual é possível enviar pedidos de acesso à informação e manifestações de Ouvidoria (denúncias, elogios, reclamações, sugestões e solicitações) aos órgãos e entidades.

De acordo com dados extraídos pela Ouvidoria do INSS em 18.04.2024, assim como dados apresentados pelo INSS em abril de 2025, o quantitativo de registros permeando o tema descontos associativos contemplava: 93 manifestações em 2021; 88 em 2022; 581 em 2023; 2.909 em 2024, e 824 manifestações registradas no primeiro quadrimestre de 2025, totalizando 4.495 manifestações de ouvidoria. Importa destacar, com base nesses dados, o expressivo aumento, de 660%, no quantitativo de manifestações de 2022 para 2023, e de 400% de 2023 para 2024, o que evidencia o incremento no problema ao longo dos anos, como refletido no Gráfico 2.

GRÁFICO 2 • MANIFESTAÇÕES DE OUVIDORIA ENVOLVENDO O TEMA “DESCONTOS DE MENSALIDADES ASSOCIATIVAS”



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos registros de manifestações no Fala.BR apresentados pela Ouvidoria do INSS, em abril de 2024 e em abril de 2025.

Nota: O quantitativo de manifestações relativos a 2025 contempla dados do primeiro quadrimestre.

Ainda que não tenha feito parte do escopo da auditoria, mencionam-se os resultados do levantamento efetuado no site Reclame Aqui pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho do Tribunal de Contas da União (TCU), apresentados no Relatório que fundamentou o Acórdão nº 1115/2024 – TCU – Plenário, evidenciando, do mesmo modo, um aumento no número de registros relacionados a descontos indevidos.

A equipe do TCU apurou o total de 29.280 ocorrências registradas no site Reclame Aqui entre fevereiro/2021 e fevereiro/2024 referentes a descontos indevidos de 25 entidades associativas, identificando que a maioria das reclamações se relacionava com cobranças indevidas, resultando em uma avaliação pouco satisfatória do serviço prestado pelas entidades.

Os dados apresentados e o conjunto das análises realizadas descrevem um comportamento atípico em relação ao que se espera de um processamento de cadastro de beneficiários interessados em autorizar descontos de mensalidades associativas em seus pagamentos de aposentadoria e pensão.

O acompanhamento dos resultados desses arquivos de retorno deveria suscitar questionamento, seja na própria Dataprev, responsável pelo tratamento dos dados apresentados pelas entidades, seja no INSS, quanto à ocorrência de algum problema no seu processamento, assim como na realização dos descontos associativos, considerando que o total geral processado em 2024 retorna um percentual de sucesso, ou seja, de aprovação das requisições por averbação de descontos, de 38,2%.

Os principais motivos apresentados para o grande volume de rejeições, no período amostrado, de janeiro a novembro de 2024, contemplam as tipologias “benefício com desconto” (24%), “benefício bloqueado” (24%) e “benefício não ativo” (5,5%), os quais, por si só, sinalizam tentativa de inclusão em massa de descontos e de múltiplos requerimentos de descontos de mensalidades associativas, à revelia de qualquer autorização por parte dos beneficiários. A análise desses arquivos, de forma conjunta com as outras situações registradas neste relatório, exigiria a adoção de medidas incisivas, por parte da alta gestão do INSS, para suspender a realização de descontos de mensalidades associativas na folha de pagamentos, conforme fora recomendado pela CGU em julho de 2024, e averiguar a regularidade da execução dos ACT, pois as informações disponíveis sinalizavam, com indicativos robustos, a ocorrência de inserção irregular de descontos de mensalidades associativas na folha de pagamento dos aposentados e pensionistas do INSS.

A despeito de os registros apresentados relacionarem-se aos processamentos realizados em 2024, importa ressaltar que essas informações já poderiam estar sendo usadas, de forma estruturada e tempestiva, pelo INSS, no processo de monitoramento da execução dos ACT ao longo dos anos, e não somente em 2024, conforme exemplificado. Observa-se que a atuação do INSS, quando ocorria, se pautava por movimentos reativos e pontuais, envolvendo situações específicas, a partir de demandas de órgãos de controle, do Ministério Público Federal, de reportagens veiculadas na imprensa relatando irregularidades ou a partir de notificações efetuadas no âmbito de ações judiciais.

Ressalta-se que, em processos de celebração de ACT analisados, conforme registrado no item 1 deste relatório, existem alertas registrados pela equipe da PFE nos pareceres jurídicos elaborados previamente à assinatura dos mencionados Acordos, sinalizando os riscos associados a essas parcerias, sobretudo pelo aumento no volume de ações judiciais impetradas contra a Autarquia por beneficiários.

O tratamento, pelo INSS, das informações apresentadas, e sua incorporação no processo de monitoramento das parcerias, permitiriam subsidiar, de forma tempestiva, ações de fiscalização, que, executadas de forma efetiva, poderiam resultar na formalização de procedimentos apuratórios, conforme prevê a legislação correlata, a fim de aplicar as penalidades cabíveis a cada tipo de infração eventualmente cometida, podendo culminar na rescisão unilateral da parceria e na declaração de inidoneidade da entidade ou sindicato, impedindo a celebração de nova parceria ou contrato com órgãos públicos.

4. Autorização, pelo INSS, para que as entidades utilizassem, de forma provisória, solução própria com assinatura digital com validação biométrica em bases de governo, sem avaliar se estavam aderentes aos requisitos de segurança conforme estabelecido pela IN PRES/INSS nº 162/2024, assumindo o risco pela incidência indevida de descontos associativos.

A Instrução Normativa PRES/INSS nº 162/2024 estabeleceu diretrizes para a celebração, operacionalização e acompanhamento dos acordos de cooperação técnica entre o INSS e entidades representativas, prevendo, para a averbação dos descontos, a necessidade de autorização prévia, pessoal

e específica por parte do beneficiário mediante termo de adesão com assinatura eletrônica avançada e validação biométrica (art. 4º), cujos requisitos técnicos seriam definidos pela Dataprev (art. 4º, §5º). Ainda, previu que todos os benefícios previdenciários seriam bloqueados para descontos desse tipo em até 180 dias após a publicação da referida IN, sendo desbloqueados somente mediante a autorização prevista no art. 4º.

Nesse contexto, sob os argumentos de um crescimento significativo na quantidade de averbações no início de 2024, assim como de um expressivo volume de denúncias relativas a descontos realizados sem a devida autorização dos beneficiários, o Presidente do INSS determinou, em 10.04.2024, de forma cautelar, a suspensão de novas averbações de mensalidades associativas a partir da competência de maio de 2024, até que a nova solução tecnológica, aderente às definições da IN PRES/INSS nº 162/2024, fosse implementada pela Dataprev. Ainda, em 15.05.2024, requereu-se o bloqueio dos benefícios concedidos antes de setembro de 2021 para não permitir averbação de desconto de mensalidade associativa, haja vista que, anteriormente, apenas os benefícios concedidos após esse marco temporal eram concedidos bloqueados para consignações. Registra-se que essa iniciativa foi informada em reunião extraordinária realizada no âmbito do Grupo de Trabalho Interinstitucional Previdência e Assistência em 08.05.2024, que tratou exclusivamente a respeito dos descontos associativos.

Contudo, nos dias 17 e 20.05.2024, a Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos (COBAP) e o Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical (SINDNAPI) solicitaram, respectivamente, ao INSS, autorização para utilização de soluções próprias de filiação eletrônica com desbloqueio automático do benefício dos novos associados, alegando que essas atendiam aos critérios de segurança estabelecidos na IN PRES/INSS nº 162/2024.

Em 29.05.2024, a Dataprev, em resposta a questionamento do INSS acerca da possibilidade de adoção das soluções próprias indicadas, encaminhou Nota Técnica apresentando os critérios exigidos para a validação da biometria facial, incluindo: a) captura com garantia de vivacidade (*liveness*); b) verificação biométrica facial como único fator de autenticação; e c) validação com bases públicas governamentais. Nessa comunicação, a Empresa registrou que as soluções apresentadas pelas entidades não atendiam integralmente aos requisitos estabelecidos e ressaltou que caberia ao INSS decidir sobre a eventual autorização transitória. Por fim, propôs, caso o INSS decidisse quanto à possibilidade de utilização de solução própria das entidades, que o início da operacionalização da solução transitória ocorresse no final de junho de 2024, com repercussão e repasse às entidades em julho de 2024. Essa proposta de datas relaciona-se ao fluxo de averbações, pois os pedidos de inclusão de descontos devem ocorrer até o segundo dia do mês, para serem incluídos na folha de pagamento subsequente.

Apesar disso, no dia seguinte, em 30.05.2024, o INSS solicitou à Dataprev a adoção de solução para implementação da regra transitória, com utilização de solução de filiação eletrônica própria das entidades, para que os repasses ocorressem ainda na competência de junho de 2024, complementando que “a solução transitória implicaria na necessidade de as entidades firmarem compromisso em enviar averbações conciliadas com termos de autorizações que atendam os requisitos da Nota Técnica da Dataprev”.

Ato contínuo, em 31.05.2024, o Presidente do INSS deferiu formalmente o pedido das entidades, condicionando a autorização à assinatura de termo de compromisso por parte das interessadas.

No dia 03.06.2024, conhecendo o posicionamento da Dataprev que as soluções apresentadas pelas entidades não atendiam integralmente os requisitos estabelecidos pela Empresa, o INSS comunicou todas as entidades com acordos vigentes sobre a aprovação de regra transitória e encaminhou o modelo do termo de compromisso a ser pactuado, estabelecendo o mesmo dia como prazo final

para o envio do documento assinado, de modo que os descontos pudessem ser registrados ainda naquela competência.

A partir da análise das documentações, identificou-se que seis entidades enviaram o termo ao INSS em menos de uma hora após o recebimento da comunicação (MASTERPREV: 8 minutos; ABCB: 20 minutos; CENAP.ASA: 24 minutos; AAPEN: 29 minutos; ANDDAP: 42 minutos; e CAAP: 51 minutos), ao passo que o Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical (SINDNAPI), primeira entidade a receber o ofício do INSS, respondeu no mesmo dia, duas horas após o recebimento. O curto tempo de resposta indica ausência de tempo hábil para qualquer verificação efetiva de conformidade com os requisitos técnicos previstos pela Dataprev, aspecto não considerado pelo INSS.

Ressalta-se que o termo de compromisso, além de prever que as autorizações de desconto associativo estariam em conformidade com os requisitos técnicos previstos pela Dataprev, também condicionava a averbação ao desbloqueio do benefício e ao fornecimento da documentação contendo assinatura eletrônica avançada e biometria facial correspondente.

Nesse contexto, com vistas a possibilitar a averbação dos descontos segundo a regra transitória, o Coordenador-Geral de Pagamentos de Benefícios solicitou, em 05.06.2024, por intermédio do sistema Clarity, da Dataprev, o desbloqueio dos benefícios que haviam sido bloqueados preventivamente em 15.05.2024; demanda com prazo de atendimento previsto para 06.06.2024 e cuja situação, em 18.10.2024, ainda informava estar aguardando aprovação. Desse modo, a averbação pode ser realizada em benefícios concedidos antes de setembro de 2021 sem que houvesse a necessidade de desbloqueio de forma individualizada, por cada beneficiário.

Posteriormente, o INSS solicitou às entidades a documentação técnica das soluções utilizadas, incluindo detalhes sobre a ferramenta de assinatura eletrônica e biometria facial. Para as documentações encaminhadas pela Masterprev, o INSS solicitou à Dataprev avaliar a adequação da plataforma. Em resposta, a Empresa informou que a análise documental não era suficiente para assegurar o cumprimento dos requisitos técnicos. Destaca-se que, em relação aos processos das outras entidades, o INSS não solicitou à Dataprev a análise das documentações enviadas, o que indica ter assumido o risco pela utilização de plataformas sem uma prévia validação. Destaca-se que o Portal de Desconto de Mensalidade Associativa (PDMA), sistema desenvolvido pela Dataprev, foi disponibilizado, segundo a Empresa, no dia 17.09.2024 para utilização pelas entidades associativas. Quanto a essa primeira versão do Sistema, a Dataprev sinaliza que não tinha implementado a funcionalidade de captura do documento oficial com foto do beneficiário, pois o INSS considerava a possibilidade de retirar essa previsão da IN INSS/PRES nº 162/2024, considerando que a biometria facial já é validada pela base de dados do governo na aplicação. Não obstante, a Dataprev manifestou-se no sentido de que o PDMA estava apto para a utilização pelas entidades, tendo registrado 226 averbações completas em outubro de 2024, 3.915 em novembro, 5.978 em dezembro e 7.313 em janeiro de 2025. Contudo, o INSS decidiu prorrogar a vigência da solução transitória até fevereiro de 2025, sem realizar avaliação formal dos riscos decorrentes da manutenção dessa solução paralela àquela desenvolvida pela Dataprev, em conformidade com a IN. Como consequência, entre junho e dezembro de 2024, foram registradas 623.567 novas averbações de mensalidades associativas por meio da solução transitória, conforme dados extraídos dos arquivos de retorno enviados pela Dataprev, tema tratado no item 3 deste relatório.

Ao autorizar de forma célere, e sem validações técnicas adequadas, a retomada da averbação de descontos associativos por meio de utilização de biometria promovida a partir de utilização de sistemas próprios das entidades, mesmo diante de alertas da Dataprev quanto ao não atendimento dos requisitos mínimos de segurança, o INSS assume o risco de as entidades realizarem essas averbações sem a devida autorização dos beneficiários, aspecto materializado no item 5 deste relatório, em

que se registra a identificação de não conformidade dos termos de adesão aos requisitos técnicos e à realização de biometria facial. Essa inobservância do procedimento definido na recém-publicada IN PRES/INSS nº 162/2024, que seria um aprimoramento dos controles (então inexistentes) para a validação dos requerimentos, a partir de mudança realizada em prazo exíguo e sem a adoção de mecanismos de supervisão ou homologação, representa falha grave com impacto nos controles internos e na gestão de riscos do Instituto.

5. Termos de adesão encaminhados pelas entidades no âmbito da solução provisória não foram validados com bases biométricas de Governo e não possuem informações previstas nos requisitos técnicos definidos pela Dataprev.

A Instrução Normativa PRES/INSS nº 162/2024 previu que os descontos associativos seriam autorizados mediante termo de adesão com assinatura eletrônica avançada e validação biométrica (art. 4º), cujos requisitos técnicos seriam definidos pela Dataprev (art. 4º, §5º). Conforme disposto no item 4 deste relatório, o INSS autorizou, de forma provisória, a utilização de sistemas próprios ou de terceiros, desde que fosse assinado pelas entidades termo de compromisso prevendo que as autorizações de desconto estariam em conformidade com os requisitos técnicos definidos pela Dataprev. Ainda, condicionava a averbação ao fornecimento da documentação contendo assinatura eletrônica avançada e biometria facial correspondente. Assim, foram aplicados testes para verificar a conformidade dos termos de adesão ao desconto de mensalidade associativa em relação aos requisitos técnicos estabelecidos pela Dataprev.

Os testes de auditoria consistiram (i) na análise documental de uma amostra de 122 termos de adesão, referentes às 15 entidades que realizaram inclusão de descontos durante a vigência da solução provisória e a 58 beneficiários do INSS, abrangendo as competências de maio de 2024 a dezembro de 2024, para verificar se cumpriram os requisitos técnicos estabelecidos pela Dataprev e previstos nos Termos de Responsabilidade e Compromisso firmados pelas entidades; e (ii) na confirmação externa junto ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)²⁷ para verificar se foram realizadas as respectivas validações biométricas faciais dos CPF informados nos termos de adesão. A amostra de termos de adesão foi solicitada à Dataprev a partir da identificação de números de benefícios com mais de um pedido de averbação, de uma ou mais entidades.

Preliminarmente, registra-se que, após a assinatura do termo de compromisso, o INSS requereu às entidades o envio da “documentação técnica e contratual da solução tecnológica para assinatura eletrônica avançada e biometria facial, indicando quais bases públicas ocorrerá validação da biometria facial”. Das quinze entidades, em relação às quais a documentação foi analisada, nove (AAPB, AAPEN, AASAP, AASPA, ABCB, ANDDAP, CAAP, CENAP.ASA, e MASTERPREV) apresentaram documentações que informam possuir contrato com o Serpro para utilização da ferramenta Datavalid V3. Duas (SINDNAPI e CINAAP) informam possuir contrato com a certificadora Confia, a qual possui contrato com o Serpro para utilização da ferramenta DataValid, outras duas (CEBAP e UNSBRAS) informam utilizar a ferramenta Certsign, a qual utilizaria o Datavalid, e a COBAP informa que utilizaria a plataforma Clicksign, para a qual o Serpro informou não haver contrato vigente. O Quadro 7, em sequência, contempla informações acerca das soluções utilizadas pelas entidades. Ressalta-se que a Dataprev já havia informado ao INSS que as documentações encaminhadas pela COBAP e pela SINDNAPI não atendiam integralmente aos requisitos estabelecidos e ressaltou que caberia ao INSS decidir sobre a eventual autorização transitória, conforme registrado no item 4 deste relatório.

27. A maioria das entidades afirmaram formalmente que utilizam os dados do Serpro para validação e consulta de CPF, e validação biométrica dos signatários por meio da ferramenta Datavalid.

QUADRO 7 • OBSERVAÇÕES A RESPEITO DAS DOCUMENTAÇÕES ENVIADAS PELAS ENTIDADES RELACIONADAS ÀS SOLUÇÕES PRÓPRIAS UTILIZADAS DE FORMA PROVISÓRIA

ENTIDADE	DATA DA ASSINATURA DO TERMO DE COMPROMISSO	CERTIFICADORA E/OU PLATAFORMA	OBSERVAÇÕES
AAPEN	03.06.2024	Serpro - DataValid v3	Versão não possui checagem de vivacidade
ABCB	03.06.2024	Serpro - DataValid v3	Versão não possui checagem de vivacidade
ANDDAP	03.06.2024	Serpro - DataValid v3	Versão não possui checagem de vivacidade
CAAP	03.06.2024	Serpro - DataValid v3	Versão não possui checagem de vivacidade
CENAP.ASA	03.06.2024	Serpro - DataValid v3	Versão não possui checagem de vivacidade
MASTERPREV	03.06.2024	Serpro - DataValid v3	Versão não possui checagem de vivacidade
SINDNAPI	03.06.2024	Confia	Contrato assinado em 26.04.2022. Não há menção a validação em base governamental
AAPB	04.06.2024	Serpro - DataValid v3	Versão não possui checagem de vivacidade
AASAP	04.06.2024	Serpro - DataValid v3	Versão não possui checagem de vivacidade
CINAAP	04.06.2024	Confia	Não é encaminhada documentação.
AASPA	06.06.2024	Serpro - DataValid v3	Versão não possui checagem de vivacidade
SINAB	06.06.2024	Serpro – Datavalid	Proposta de contrato de 13.06.2024. Não tem assinatura do Serpro
CEBAP	09.06.2024	Certsign com Datavalid	Proposta de contrato de 13.06.2024. Contrato assinado em 17.06.2024. Mesmo quantitativo de serviços requeridos e mesmo representante jurídico da UNSBRAS.
UNSBRAS	09.06.2024	Certsign com Datavalid	Proposta de contrato de 13.06.2024. Contrato assinado em 17.06.2024. Mesmo quantitativo de serviços requeridos e mesmo representante jurídico da CEBAP.
COBAP	20.06.2024	Clicksign	Serpro informa não ter contrato com a Clicksign para disponibilizar Datavalid. Documentação não faz menção a liveness.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir da análise dos processos de celebração de ACT das entidades.

a) 97% dos termos de adesão analisados não tinham validação biométrica específica com base governamental.

Um dos requisitos previstos pela Dataprev é a validação da biometria capturada com bases biométricas de Governo, as quais deveriam ser indicadas nos termos de adesão. De acordo com as informações da Secretaria de Governo Digital, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos²⁸, existem três bases biométricas de governo: Carteira de Identidade Nacional (CIN), mantida pelos institutos de identificação do DF e dos Estados; Identificação Civil Nacional (ICN), mantida pelo TSE (Tribunal Superior Eleitoral); e, CNH (Carteira Nacional de Habilitação), mantida pela Senatran (antigo Denatran). Nesse contexto, identificou-se que a única plataforma comercializada e que realiza validações com bases governamentais é o Datavalid, do Serpro.

Assim, solicitou-se à Dataprev o envio de uma amostra de termos de adesão relacionados a números de benefícios que tinham sido incluídos mais de uma vez em 2024, encaminhando-se ao Serpro a lista de CPF relacionados aos termos para que informasse sobre a realização de validação

28. Informações divulgadas no link: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/acessibilidade-e-usuario/atendimento-gov.br/duvidas-no-aplicativo-gov.br/duvidas-no-reconhecimento-facial/bases-biometricas-faciais>. Consulta efetuada em 05.05.2025.

biométrica, incluindo o nome da empresa responsável pela solicitação, a data de realização e a forma de análise, se por foto ou com garantia de vivacidade.

A partir do histórico de validações biométricas disponibilizado pelo Serpro referentes à amostra de CPF encaminhada, verificou-se que, para 97% dos termos de adesão analisados, não houve validação da biometria facial específica, qual seja, a realizada pela certificadora da entidade em data anterior e próxima à assinatura do termo. Os resultados das análises realizadas estão demonstrados na Tabela 7.

TABELA 7 • QUANTIDADE DE TERMOS DE ADESÃO COM VALIDAÇÃO ESPECÍFICA DA BIOMETRIA CAPTURADA COM BASES BIOMÉTRICAS DE GOVERNO

TERMOS DE ADESÃO				
ENTIDADE	ANALISADOS	COM VALIDAÇÃO JUNTO AO SERPRO	SEM VALIDAÇÃO JUNTO AO SERPRO	% SEM VALIDAÇÃO JUNTO AO SERPRO
CAAP	19	0	19	100%
CENAP.ASA	15	0	15	100%
AAPB	14	0	14	100%
MASTERPREV	13	0	13	100%
AAPEN	12	0	12	100%
ANDDAP	11	0	11	100%
COBAP	8	2	6	75%
ABCB	7	0	7	100%
AASAP	6	0	6	100%
SINAB	6	0	6	100%
AASPA	5	0	5	100%
CINAAP	3	1	2	67%
CEBAP	1	0	1	100%
SINDNAPI	1	1	0	-
UNSBRAS	1	0	1	100%
TOTAL	122	4	118	97%

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria a partir das análises dos termos de adesão disponibilizados pela Dataprev e dos dados do histórico de validações biométricas disponibilizados pelo Serpro.

Cabe registrar que os quatro termos de adesão com validação junto ao Serpro foram certificados pela Confia Tecnologia da Informação S/A. Entretanto, em apenas um deles (SINDNAPI) o link para validação da autenticidade do documento emitido pela Confia estava associado ao CNPJ da entidade associativa. Em dois deles, da CINAAP e da COBAP, o CNPJ era de outra entidade, enquanto o link de outro termo da COBAP era inválido. Adicionalmente, para o Termo de Adesão enviado pelo SINDNAPI, assinado em 14.05.2024, a validação da biometria facial junto ao Serpro foi realizada em 08.05.2023. Não obstante a previsão, dentre os requisitos técnicos, de que “serão consideradas as validações prévias feitas em base de governo com latência de até 24 meses”, tal validação não assegura que o beneficiário tenha autorizado o referido desconto.

Ainda, nos quatro termos de adesão relacionados a CPF com validação específica junto ao Serpro, não houve a indicação de qual base foi utilizada para comparação e o resultado alcançado na comparação (score) na avaliação de convergência por similaridade.

b) Os termos de adesão analisados não indicam base governamental, score, tampouco apresentam registro biométrico e documento scaneado

Além da captura biométrica com registro de vivacidade e validação junto a bases governamentais, a Dataprev estabeleceu, como parâmetros mínimos para garantia da qualidade da identificação dos beneficiários signatários dos termos de adesão, a indicação da base governamental utilizada para comparação e o resultado alcançado na comparação (score) na avaliação de convergência por similaridade, assim como a disponibilização do registro biométrico utilizado junto ao instrumento contratual. Ainda, no caso de a imagem não estar disponível nas bases de governo para validação, exigia-se a inclusão do documento oficial com foto utilizado. Os resultados da verificação do cumprimento desses requisitos encontram-se no Quadro 8 e revelam a inobservância, por todas as entidades, dos requisitos técnicos estabelecidos pela Dataprev e previstos nos Termos de Responsabilidade e Compromisso.

QUADRO 8 • RESULTADOS DA AVALIAÇÃO QUANTO À OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS TÉCNICOS DOS TERMOS DE ADESÃO

ENTIDADE	INFORMADA A CERTIFICADORA	INFORMADA A BASE DE DADOS UTILIZADA	INFORMADO O SCORE	APRESENTADO DOCUMENTO COM FOTO SCANEADO	APRESENTADO REGISTRO BIOMÉTRICO
AAPB	Sim	Não	Não	Não	Não
AAPEN	Sim	Não	Não	Não	Não
AASAP	Sim	Não	Não	Não	Não
AASPA ⁽¹⁾	Sim	Sim	Não	Não	Não
ABCB	Sim	Não	Não	Não	Não
ANDDAP	Sim	Não	Não	Não	Não
CAAP	Sim	Não	Não	Não	Não
CEBAP ⁽²⁾	Sim	Não	Não	Sim	Sim
CENAP.ASA	Sim	Não	Não	Não	Não
CINAAP	Sim	Não	Não	Não	Não
COBAP	Sim	Não	Não	Não	Não
MASTERPREV	Sim	Não	Não	Não	Não
SINAB	Não	Não	Não	Sim	Não
SINDNAPI	Sim	Não	Não	Não	Não
UNSBRAS ⁽³⁾	Sim	Não	Não	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir das análises dos termos de adesão disponibilizados pela Dataprev e dos dados do histórico de validações biométricas disponibilizados pelo Serpro.

(1) Dos cinco termos de adesão da AASPA, em apenas um foi disponibilizado o score obtido na validação, o documento com foto scaneado, e o registro biométrico. Entretanto, para nenhum dos cinco termos constou validação biométrica junto ao Serpro pela certificadora informada pela entidade, inviabilizando, inclusive, a previsão de validação documental que poderia ser utilizada apenas nos casos em que a imagem do beneficiário não estivesse disponível nas bases governamentais.

(2) No termo de adesão da CEBAP, apesar de ter sido informada a utilização da aplicação Combate à Fraude, não houve biometria facial validada pela ferramenta Datavalid para o beneficiário correspondente, segundo o Serpro. Ainda, o documento com foto scaneado e o registro biométrico disponibilizados eram de baixa qualidade.

(3) No termo de adesão ao desconto da UNSBRAS, apesar de ter sido informada a utilização da aplicação Combate à Fraude, a empresa não constou como certificadora, para o beneficiário, no histórico de validações biométricas disponibilizado pelo Serpro.

Apesar de o INSS informar não dispor de equipe técnica especializada para avaliar a adequação das soluções apresentadas pelas entidades, a verificação do cumprimento da exigência de apresentação de informações previstas nos termos de adesão, de documentos com foto e de registros biométricos, não requer qualificação especializada; portanto, poderia ter sido realizada pelo INSS no

âmbito do acompanhamento das inclusões de descontos de mensalidades associativas nos benefícios previdenciários.

Destaca-se que a Dataprev havia se posicionado em duas oportunidades. Na primeira, informou que “as propostas apresentadas pelas entidades COBAP e SINDNAPI não satisfazem todos os requisitos estabelecidos, como, por exemplo, a validação da biometria facial com base em fontes públicas.” Na segunda, manifestou-se no sentido de que “a análise baseada em documentos para a avaliação adequada deste tipo de plataforma não é suficiente para garantir o cumprimento dos requisitos da NT”. Apesar de a verificação da documentação não ser suficiente para atestar o cumprimento dos requisitos técnicos, ela é suficiente para demonstrar seu não cumprimento.

Nesse contexto, é importante repisar que as entidades, ao firmarem termo de responsabilidade e compromisso, concordaram “**sob responsabilidade legal**, em enviar inclusões para averbações conciliadas com termos de autorizações **que atendam os requisitos da Nota Técnica Dataprev**” (grifos do autor). Adicionalmente, informaram estar cientes “de que o descumprimento do compromisso ora assumido, além da obrigação à devolução de importâncias recebidas indevidamente, quando for o caso, estarei sujeito às penalidades previstas nos artigos 171 e 299 do Código Penal”. Assim, o curto período requerido para a assinatura dos termos de compromisso e a não conformidade dos termos de adesão com os requisitos técnicos da Dataprev sinalizam uma alta probabilidade de utilização indevida desta solução provisória.

A close-up photograph of a person's hands holding a piece of white, crumpled paper. The person is wearing a light-colored, possibly beige, button-down shirt. The word "RECOMENDAÇÕES" is overlaid in a bold, dark teal font across the center of the image, positioned over the paper and the person's chest.

RECOMENDAÇÕES

Considerando as situações registradas neste Relatório, com enfoque na avaliação de controles internos do INSS, assim como as recomendações relacionadas ao tema que compõem os relatórios anteriormente elaborados²⁹, em especial aquela constante do Relatório de Auditoria nº 1680913 e que propõe à Autarquia “*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*”, apresenta-se a seguinte recomendação à Autarquia:

1 – Avaliar a possibilidade e a pertinência de desenvolver banco de registros biométricos de segurados que não possuam registros em outras bases governamentais, de modo a ampliar a segurança nas transações realizadas.

Achado nº 5

Adicionalmente, no caso de haver a reversão da suspensão dos Acordos de Cooperação Técnica para desconto de mensalidades associativas, apresentam-se as seguintes recomendações a serem implementadas previamente à retomada dos repasses às entidades:

2 – Avaliar se o Acordo de Cooperação Técnica é o instrumento correto a ser utilizado, haja vista a existência de repasse financeiro da Autarquia para as entidades.

Achado nº 1

3 – Aprimorar os procedimentos relacionados à celebração e prorrogação de ACT, prevendo análises robustas para cada um dos critérios previstos pela Lei nº 13.019/2014, assim como para aqueles constantes da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162/2024.

Achado nº 1

4 – Reavaliar a habilitação das entidades que já possuem ACT com o INSS e que se encontram suspensos, abstendo-se de retomar a execução daqueles instrumentos pactuados com entidades que não possuam capacidade de atendimento aos beneficiários.

Achado nº 1

5 – Revalidar todas as autorizações de descontos utilizando a ferramenta desenvolvida pela Dataprev, cancelando os descontos que não tiverem esta revalidação.

Achados nº 3, 4 e 5

6 – Articular junto à Dataprev a exclusão da possibilidade de consignação de desconto validada com base em documento oficial com foto e validação da biometria com convergência por similaridade, conforme previsto no inciso VII, do item 3.1.2 da Nota Técnica da Dataprev em que constam os requisitos técnicos da solução de biometria.

Achados nº 3, 4 e 5

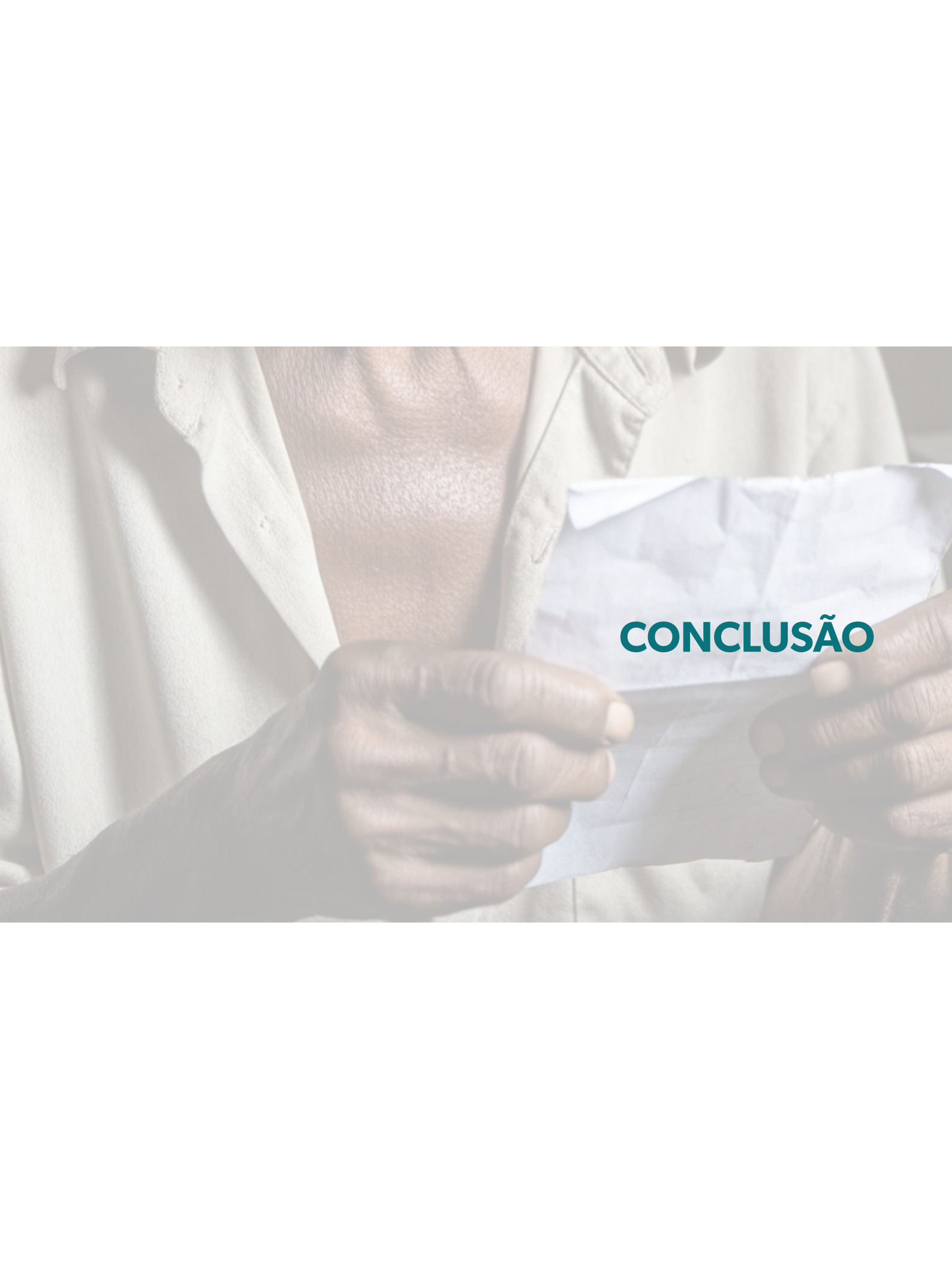
7 – Revisar a Portaria Conjunta DIRBEN/PRES/INSS nº 51/2024 com vistas a aperfeiçoar os procedimentos de monitoramento e fiscalização dos instrumentos de parceria firmados com en-

tidades associativas, assim como os critérios para aplicação de penalidades, considerando os resultados deste relatório.

Achados nº 1, 2 e 3

8 – Estimar custos administrativos decorrentes da celebração, acompanhamento, fiscalização e auditoria dos ACT com vistas ao desconto de mensalidades associativas, bem como prever o custeio dessas atividades nos termos celebrados.

Achados nº 1, 2 e 3

A close-up photograph of a person's hands holding a piece of crumpled white paper. The person is wearing a light-colored, possibly beige, button-down shirt. The background is a soft, out-of-focus light blue. The word "CONCLUSÃO" is overlaid in a bold, dark teal font on the right side of the image.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou avaliar os controles implementados pelo INSS para o acompanhamento de consignações de descontos associativos na folha de pagamento, contemplando análises relacionadas à celebração dos Acordos de cooperação Técnica; ao acompanhamento e fiscalização da execução desses ACT; à utilização de informações disponíveis para o monitoramento da implementação de descontos; à autorização de consignação por meio de solução provisória em substituição ao sistema desenvolvido pela Dataprev a partir das definições trazidas pela IN PRES/INSS nº 162/2024; e à avaliação dos termos de adesão enviados à Dataprev no âmbito da solução provisória.

Quanto à celebração de ACT, buscou-se verificar se os riscos associados à formalização dessas parcerias com as entidades associativas foram considerados, em especial quanto aos aspectos de legitimidade e de experiência prévia na realização do objeto pactuado; instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional; e validação de lista de associados. A análise contemplou uma amostra de doze processos referentes à celebração de ACT no período de 2020 a 2024, sobretudo no tocante à avaliação de viabilidade técnica e às manifestações registradas decorrentes dessa avaliação.

No que diz respeito à verificação da legitimidade de a entidade pleitear o ACT, identificou-se, em 92% dos processos analisados, que o INSS considerou suficiente apenas a obtenção de confirmação se havia ou não previsão em estatuto de a requerente ser representante de aposentados ou pensionistas. Importa ressaltar, para esses casos, que foi observada a ocorrência de alterações nos estatutos das entidades em datas próximas aos requerimentos efetuados para a celebração de ACT, indicando uma prática de adequação dos respectivos estatutos com vistas a buscar um melhor ajuste às exigências do INSS e, por conseguinte, viabilizar a autorização para o recebimento das contribuições associativas descontadas diretamente na folha de pagamento dos beneficiários.

Em relação à capacidade técnica e operacional das entidades para executar o objeto pactuado nos ACT, os procedimentos adotados também se revelaram frágeis, na medida em que estão fundamentados, essencialmente, em informações declaratórias, ou seja, produzidas e prestadas diretamente pela própria entidade ou obtidas a partir dos seus sites na internet. Também foi observado que a análise da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, responsável por essas análises, se pautava em documentos definidos com base em critérios que não são uniformes, como se verifica quando comparados processos de celebração de ACT de entidades distintas.

A despeito dessas fragilidades e do fato de as entidades informarem que possuem milhares de beneficiários residentes nas diferentes regiões do país, não foi identificada qualquer verificação acerca da adequabilidade das informações e documentos apresentados pelas entidades ao quantitativo estimado de descontos que adviriam da celebração dos ACT. Do mesmo modo, não se identificou rotina de validação da lista de associados informados pelas entidades junto a sistemas corporativos do INSS, com o objetivo de identificar se os respectivos benefícios são mantidos na localidade em que as sedes das entidades estão localizadas e, mesmo, se constam nessa relação beneficiários que já possuem descontos cadastrados para outras entidades, o que faz supor a existência de vínculo associativo e menor probabilidade de o beneficiário buscar se associar a outra entidade.

Relativamente à atuação do INSS no acompanhamento da execução dos ACT por intermédio da realização de fiscalizações, os procedimentos adotados não possibilitam afirmar, com razoável segurança, que a atuação das entidades está aderente aos regramentos previstos. A partir da análise dos processos de fiscalização instaurados em 2023 e 2024, constatou-se que a atuação do Instituto se limitava à verificação sobre a existência da documentação que legitimaria o desconto para cada beneficiário e em relação à completude dos dados informados, complementada por uma checagem básica de assinaturas. Ressalta-se, por oportuno, que, nos procedimentos instaurados em dezembro de 2023 e abril de 2024, a amostra de beneficiários considerada pelo INSS para fins de checagem da documentação era definida pela própria entidade interessada, situação que coloca em dúvida a

validade e a confiabilidade desse procedimento. Essa fragilidade somente foi contornada a partir das fiscalizações instauradas em dezembro de 2024, cinco meses após a CGU ter recomendado a utilização de amostra com seleção efetuada pelo próprio INSS em avaliação de conformidade documental. Ademais, a análise documental dos 32 processos apontou que apenas 53% dos procedimentos de fiscalização instaurados apresentaram uma análise conclusiva, sendo que dez das dezessete avaliações motivaram a retomada dos repasses que estavam suspensos.

Nesse mesmo sentido, corroborando a inadequação das atividades de monitoramento e avaliação por parte do INSS, verificou-se que informações disponíveis em sistemas do Instituto e da Dataprev, que sinalizavam problemas na execução dos ACT, não eram utilizadas de forma adequada e estruturada, não possibilitando a adoção de medidas que poderiam mitigar, de forma tempestiva, inclusões indevidas de descontos de mensalidades associativas na folha de pagamento de aposentados e pensionistas.

Alertas relacionados ao aumento significativo na quantidade de demandas por serviços de exclusão, cuja média mensal subiu de 4.373 pedidos em 2021 para 114.685 em 2024, e de desbloqueio de descontos associativos, cuja média mensal subiu de 2.711 em 2022 para 72.890 em 2024, bem como o elevado número de pedidos de inclusão de descontos apresentados pelas entidades, aumentando de 100 mil pedidos em outubro de 2021 para 1,8 milhão em março de 2024, e a baixa taxa de aprovação desses pedidos, 43,6% nas competência analisadas, por exemplo, poderiam ter subsidiado ações de fiscalização tempestivas, que, executadas de forma efetiva, poderiam resultar na formalização de procedimentos apuratórios, conforme previsão normativa, a fim de aplicar as penalidades pertinentes a cada tipo de infração eventualmente cometida, podendo culminar na rescisão unilateral da parceria e na declaração de inidoneidade da entidade, impedindo a celebração de nova parceria ou contrato com órgãos públicos.

A despeito das novas diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa PRES/INSS nº 162/2024 para celebração, operacionalização e acompanhamento dos ACT, com destaque para a exigência de assinatura eletrônica avançada e de validação biométrica, mecanismos cuja definição de requisitos técnicos estava sob a responsabilidade da Dataprev, e com prazo para implementação de solução em setembro de 2024, o Presidente do INSS autorizou, em 31.05.2024, a pedido das entidades, de forma transitória, e sem as validações técnicas adequadas, a utilização de soluções propostas por essas entidades, as quais se comprometiam com o atendimento dos requisitos previstos pela Dataprev, a exemplo de captura de biometria com vivacidade e validação em base de governo. Assim, sem considerar avaliação da Dataprev quanto ao não atendimento dos requisitos mínimos de segurança pelas soluções transitórias apresentadas, o INSS assumiu o risco de as entidades realizarem novas averbações sem a devida autorização dos beneficiários.

Os resultados das análises realizadas corroboraram a materialização do risco mencionado, considerando que 97% dos termos de adesão analisados, produzidos a partir das soluções provisórias em uso pelas entidades, não tinham validação biométrica específica com base governamental, um dos requisitos técnicos estabelecidos pela Dataprev, indicando alta probabilidade de utilização indevida da solução provisória.

Considerando o exposto ao longo deste relatório, evidenciou-se a fragilidade dos controles adotados pelo INSS, meramente formais, na condução do processo de celebração de parcerias com entidades para fins de averbação de descontos associativos na folha de pagamento de aposentados e pensionais. Ademais, destaca-se a não adoção, por parte da alta administração do Instituto, de medidas efetivas e tempestivas com vistas a mitigar os riscos apontados em todas as etapas do processo, seja no momento da celebração dos ACT, por meio de apontamentos destacados em análises técnicas da PFE, ou na etapa de acompanhamento da execução desses instrumentos, ao dispor de acesso a informações oriundas de diferentes fontes e que sinalizavam a ocorrência da implementação de des-

contos de forma irregular, ou a partir dos apontamentos de riscos feitos pelos órgãos de controle. De forma contrária, foram flexibilizados procedimentos, em especial com a autorização de utilização de solução própria de biometria, ignorando manifestação da Dataprev de que as soluções avaliadas não satisfaziam os requisitos necessários, assumindo, assim, o risco de as entidades realizarem averbações sem a devida autorização dos beneficiários.

Após realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, em 26.06.2025, o INSS encaminhou manifestação à CGU, apresentando informações acerca de providências que vêm sendo adotadas pela Autarquia a partir dos resultados de avaliações realizadas, desde o exercício de 2023, pela CGU e pelo TCU, com destaque para o desenvolvimento de ferramenta que permitiria ao beneficiário confirmar a autorização para o desconto da mensalidade associativa, a qual passou a ser utilizada como forma exclusiva para a inclusão dos descontos a partir de março de 2025. Como principal ação, após a deflagração da Operação “Sem Desconto”, houve a suspensão dos Acordos de Cooperação Técnica vigentes que autorizavam a implementação de descontos associativos. Quanto ao eventual restabelecimento dos acordos suspensos e a pactuação de novos instrumentos, informou que somente ocorreria após a conclusão das apurações em curso, especialmente o ressarcimento aos beneficiários.

Para viabilizar a restituição aos beneficiários, de valores descontados indevidamente, o INSS destacou que foi desenvolvida funcionalidade que possibilita consulta e manifestação sobre a existência de descontos indevidos, assim como solicitação de restituição de valores indevidamente descontados, procedimentos realizados por meio de funcionalidade acessível pelo Meu INSS, por meio da Central 135 ou a partir de atendimento em agências dos Correios. No âmbito da apuração de responsabilidades, indicou que foram instaurados procedimentos em face das entidades e de agentes públicos vinculados ao INSS envolvidos com o processamento dos descontos associativos, os quais foram avocados pela CGU. Apresentou, por fim, iniciativas judiciais e extrajudiciais adotadas pela PGF com o objetivo principal de evitar a judicialização em massa, assim como mencionou tratativas com o Ministério Público Federal e com a Defensoria Pública da União visando à celebração de acordo nacional de natureza estruturante, voltado à prevenção da judicialização e à promoção de soluções extrajudiciais para a reparação dos danos causados.

Diante do exposto, e sem prejuízo das medidas que já se encontram em andamento, importa ressaltar que fatos ou condutas evidenciados neste relatório que ensejem a apuração de responsabilidade administrativa poderão ser encaminhados às instâncias específicas da CGU para a realização de juízo de admissibilidade, nos termos da legislação vigente.



ANEXOS

I • RELAÇÃO DE ENTIDADES COM ACT VIGENTES EM ABRIL/2025

ANO DA CELEBRAÇÃO OU RENOVAÇÃO DO ACT	ENTIDADE	CELEBRAÇÃO OU RENOVAÇÃO DO ACT	DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACT NO DOU	COMPETÊNCIA DE INÍCIO DOS DESCONTOS	TOTAL DE DESCONTOS DESDE A CELEBRAÇÃO ATÉ JANEIRO/2025 (EM R\$)
2020	SINDIAPI	Renovação	30/12/2020	03/2017	29.825.957,62
	SINTAPI	Renovação	30/12/2020	01/2016	12.150.542,27
2021	AMBEC	Celebração	06/09/2021	12/2021	369.565.470,00
	AAPB	Celebração	26/08/2021	11/2021	118.272.324,76
	UNIBAP	Celebração	23/04/2021	08/2021	89.898.774,95
	SINAB	Celebração	25/11/2021	03/2022	28.290.751,37
	ABRAPPS (ex ANAPPS)	Celebração	27/10/2021	02/2022	4.507.151,26
	RIAAM Brasil	Renovação	29/12/2021	09/2017	49.534.140,97
	SINTRAAPI	Renovação	02/12/2021	07/2017	2.811.858,53
2022	UNASPUB	Celebração	27/04/2022	07/2022	211.736.566,82
	CBPA	Celebração	15/07/2022	02/2023	196.658.712,59
	ABCB	Celebração	11/08/2022	11/2022	185.391.045,79
	CAAP	Celebração	12/05/2022	08/2022	173.549.692,41
	AAPPS UNIVERSO	Celebração	29/04/2022	07/2022	164.800.887,85
	CEBAP	Celebração	26/12/2022	05/2023	148.668.462,40
	AP BRASIL	Celebração	29/06/2022	09/2022	66.559.432,22
	CINAAP	Celebração	19/04/2022	08/2022	28.887.668,39
	CONAFER	Renovação	03/06/2022	07/2019	713.800.563,75
	COBAP	Renovação	31/08/2022	01/2016	381.314.415,03
	CONTRAF-BRASIL	Renovação	29/06/2022	01/2016	60.612.659,41
	FITF/CNTT/CUT	Renovação	12/05/2022	07/2017	690.511,58
2023	MASTERPREV (MPCB)	Celebração	20/11/2023	01/2024	144.535.675,85
	APDAP PREV (ex ACOLHER)	Celebração	02/01/2023	03/2023	135.172.629,65
	UNSBRAS	Celebração	25/09/2023	01/2024	104.356.516,58
	ABRASPREV	Celebração	21/12/2023	04/2024	58.678.877,65
	ABENPREV	Celebração	10/01/2023	06/2023	38.252.427,17
	AAB	Celebração	31/10/2023	04/2024	17.705.174,40
	ASABASP BRASIL	Celebração	12/06/2023	08/2023	10.455.746,12
	ASBRAPI/PREVABRAP	Celebração	24/11/2023	03/2024	10.115.341,67
	ANAPI	Celebração	14/02/2023	-	-
	SINDNAPI	Renovação	09/11/2023	01/2016	389.490.908,91
	AAPEN (ex ABSP)	Renovação	17/07/2023	12/2017	230.420.950,11
	ABAPEN	Renovação	08/11/2023	11/2017	82.813.140,13
2024	ANDDAP	Celebração	08/03/2024	07/2024	50.223.690,14
	AASAP	Celebração	11/03/2024	07/2024	31.417.231,58
	CENAP.ASA	Celebração	30/01/2024	07/2024	14.966.171,49
	AASPA	Celebração	31/01/2024	07/2024	4.880.524,92
	ABENPREB	Celebração	24/01/2024	-	-
	KEEPER	Celebração	01/02/2024	-	-
	CABPREV	Celebração	29/02/2024	-	-
	CONTAG	Renovação	28/08/2024	01/2016	3.470.270.846,66

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria a partir de extração de dados da Maciça de janeiro de 2016 a janeiro de 2025 e dos processos relativos aos ACT, disponibilizados pelo INSS.

II • QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS DE EXCLUSÃO, BLOQUEIO E DESBLOQUEIO DE DESCONTOS ASSOCIATIVOS

ANO / COMPETÊNCIA	EXCLUSÃO	BLOQUEIO	DESBLOQUEIO	RAZÃO BLOQUEIO DESBLOQUEIO
2018	466	N/A	N/A	N/A
2019	57.357	N/A	N/A	N/A
2020	45.193	N/A	N/A	N/A
2021	52.481	N/A	N/A	N/A
01/2022	6.822	N/A	N/A	N/A
02/2022	6.846	N/A	N/A	N/A
03/2022	8.951	N/A	N/A	N/A
04/2022	6.872	N/A	N/A	N/A
05/2022	5.953	N/A	N/A	N/A
06/2022	5.376	N/A	N/A	N/A
07/2022	10.438	N/A	N/A	N/A
08/2022	14.544	N/A	N/A	N/A
09/2022	14.568	N/A	N/A	N/A
10/2022	12.364	2.437	1.591	1,5
11/2022	13.348	2.740	1.562	1,8
12/2022	14.845	2.957	1.281	2,3
2022	120.927	8.134	4.434	1,8
01/2023	22.395	4.861	1.781	2,7
02/2023	18.287	4.276	1.671	2,6
03/2023	22.206	5.736	1.680	3,4
04/2023	22.137	7.700	1.544	5,0
05/2023	29.277	11.907	2.806	4,2
06/2023	16.598	7.286	3.325	2,2
07/2023	24.156	10.885	3.583	3,0
08/2023	46.988	24.230	2.662	9,1
09/2023	54.506	28.606	2.998	9,5
10/2023	66.385	37.048	3.156	11,7
11/2023	71.362	39.936	3.634	11,0
12/2023	74.538	41.504	2.237	18,6
2023	468.835	223.975	31.077	7,2
01/2024	118.433	69.989	3.094	22,6
02/2024	120.281	56.679	6.305	9,0
03/2024	155.640	101.931	4.471	22,8
04/2024	199.425	140.704	5.533	25,4
05/2024	100.874	69.981	2.623	26,7
06/2024	79.339	44.889	2.266	19,8
07/2024	28.804	73.961	2.660	27,8
08/2024	N/A	65.788	1.686	39,0
09/2024	N/A	32.089	649	49,4
2024	802.796	656.011	29.287	22,4
TOTAL	1.548.055	888.120	64.798	13,7

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria a partir de extração de dados enviada pelo INSS e dos arquivos de retorno encaminhados pela Dataprev. N/A – não se aplica.

III • RESULTADOS RELACIONADOS AO PROCESSAMENTO DE SOLICITAÇÕES DE DESCONTO A PARTIR DE UMA AMOSTRA DE COMPETÊNCIAS, POR ENTIDADE

ENTIDADE	SOLICITAÇÕES DE INCLUSÃO DE DESCONTO	CONSIGNAÇÃO INCLuíDA	PERCENTUAL APROVAÇÃO	SOLICITAÇÃO REJEITADA (MOTIVOS)			
				BENEFÍCIO COM DESCONTO	BENEFÍCIO BLOQUEADO	BENEFÍCIO NÃO ATIVO	OUTROS
AAB	316.190	70.995	22,5%	54.556	149.213	40.845	581
AAPB	797.224	374.824	47,0%	263.347	88.502	51.582	18.969
AAPEN	356.064	106.241	29,8%	67.105	64.705	5.367	112.646
AAPPS UNIVERSO	397.564	164.671	41,4%	189.987	12.687	20.173	10.046
AASAP	262.370	61.074	23,3%	118.688	22.643	19.647	40.318
AASPA	33.547	29.090	86,7%	1.036	1.943	735	743
ABAPEN	301.709	253.903	84,2%	18.053	9.761	19.983	9
ABENPREB	31.391	0	0,0%	0	0	0	31.391
ABENPREV	367.845	108.131	29,4%	216.319	12.551	30.178	666
ABRAPPs	11.319	486	4,3%	5.366	3.014	1.936	517
ABRASPREV	167.337	140.754	84,1%	10.275	5.395	10.909	4
ABSP	327.526	230.843	70,5%	59.595	29.732	7.069	287
ACOLHER	281.864	154.560	54,8%	100.916	3.877	11.830	10.681
AMAR BRASIL	601.081	291.117	48,4%	130.295	88.834	51.332	39.503
AMBEC	550.243	436.860	79,4%	50.251	48.021	8.542	6.569
ANDDAP	253.821	51.419	20,3%	120.561	23.734	18.127	39.980
APBRASIL	133.850	85.189	63,6%	35.092	3.043	9.937	589
APDAP	218.418	54.668	25,0%	123.477	13.556	20.701	6.016
ASABASP	30.070	16.197	53,9%	10.300	547	2.913	113
ASBRAPI	219.110	25.209	11,5%	152.328	18.195	22.094	1.284
CAAP	650.390	353.002	54,3%	156.270	102.414	16.914	21.790
CBPA	568.499	442.374	77,8%	48.132	3.513	69.632	4.848
CEBAP	587.717	396.863	67,5%	63.547	86.043	16.448	24.816
CENAP.ASA	1.019.216	69.534	6,8%	15.750	856.557	3.353	74.022
CINAAP	80.824	41.727	51,6%	25.045	8.968	1.732	3.352
COBAP	167.330	79.823	47,7%	59.079	13.652	9.141	5.635
CONAFER	485.126	244.447	50,4%	125.945	104.204	10.270	260
CONTAG	352.220	25.883	7,3%	2.982	233.646	652	89.057
CONTRAF	2.527	1.135	44,9%	244	1.046	91	11
FITFCNTT	100	29	29,0%	10	51	4	6
SINDNAPI	500.072	72.133	14,4%	274.000	127.676	14.600	11.663
KEEPER	1.987	0	0,0%	0	1.987	0	0
MASTERPREV	1.238.709	438.423	35,4%	214.261	114.068	67.880	404.077
RIAAM	3.523	1.990	56,5%	937	487	71	38
SINAB	171.044	41.240	24,1%	92.301	32.632	934	3.937

ENTIDADE	SOLICITAÇÕES DE INCLUSÃO DE DESCONTO	CONSIGNAÇÃO INCLUÍDA	PERCENTUAL APROVAÇÃO	SOLICITAÇÃO REJEITADA (MOTIVOS)			
				BENEFÍCIO COM DESCONTO	BENEFÍCIO BLOQUEADO	BENEFÍCIO NÃO ATIVO	OUTROS
SINDIAPI	27.928	17.412	62,3%	8.733	1.450	166	167
SINTRA-API	1.156	592	51,2%	354	40	112	58
UNASPUB	305.900	217.206	71,0%	16.287	3.422	30.113	38.872
UNIBAP	204.541	71.447	34,9%	109.730	6.599	16.293	472
UNIDOS	57	40	70,2%	16	0	0	1
UNSEBRA	513.982	290.310	56,5%	82.333	97.221	14.815	29.303
TOTAL	12.541.391	5.461.841	43,6%	3.023.503	2.395.629	627.121	1.033.297

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria, a partir dos arquivos de retorno encaminhados pela Dataprev referentes às seguintes competências: 10/2021, 04/2022, 04/2023, 05/2023, 06/2023, 09/2023, 11/2023, 12/2023, 01/2024, 02/2024, 03/2024, 04/2024, 05/2024, 06/2024, 07/2024, 08/2024, 09/2024, 10/2024, e 11/2024.

IV • MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A manifestação apresentada pelo INSS, após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, em 26.06.2025, consta de documento elaborado pela Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação (DIGOV), de 14.07.2025, o qual foi enviado à CGU, por meio do Ofício SEI nº 945/2025/DIGOV-INSS, de 15.07.2025.

Manifestação da Unidade Examinada

A manifestação contempla contextualização das situações registradas pela CGU no âmbito dos trabalhos realizados referentes aos descontos associativos (Relatórios de Auditoria nº 1675291, 1680913 e 1619307), notadamente os consignados neste Relatório, bem como pelo TCU (Acórdão nº 1115/2024 – Plenário), assim como o detalhamento de medidas que vêm sendo adotadas, com destaque para aquelas que se encontram em fase de implementação, tanto pelo INSS quanto pela Procuradoria-Geral Federal, com vistas a sanear as irregularidades identificadas e, principalmente, viabilizar o ressarcimento de valores aos beneficiários que tiveram descontos indevidos. Em complemento, o INSS explicita o compromisso com a adoção das ações necessárias para a implementação das recomendações propostas pela CGU.

A seguir, são transcritos os principais trechos da manifestação encaminhada pelo INSS em que há referência às providências em implementação:

[...]

Por fim, cumpre ressaltar que o TCU considerou que os descontos indevidos decorrem do fato de que os descontos de mensalidades associativas possuem controle que pode ser considerado frágil e que o INSS, embora tenha trabalhado no sentido da melhoria dos controles dessa modalidade, ainda não havia posto em prática novas medidas como a exigência de reconhecimento biométrico para averbação de novos descontos na data do relatório, embora previsto em norma recente.

Em relação aos questionamentos da CGU em 2024, também no mesmo Relatório de Auditoria de 2023-2024, antes citado, verifica-se que o INSS informou, à época, que iniciou um processo institucional de revisão e robustecimento dos fluxos e controles dos descontos associativos no sentido do aperfeiçoamento da gestão.

[...]

Ainda, como medida adotada, na mesma linha das providências acima, restou orientado aos segurados, via Portal Gov.br, àqueles que desejassem verificar se havia algum desconto de mensalidade associativa em seu benefício, a possibilidade de consulta através do seu extrato de benefícios e, caso identificado algum desconto não autorizado de mensalidade de entidade, ou associação, seria possível solicitar de imediato o bloqueio dos descontos, através do serviço “excluir mensalidade associativa”, disponível no site Meu INSS, aplicativo de celular, ou pela Central 135. Nesse sentido a divulgação no site Gov.br na Internet: “Segurados do INSS podem solicitar bloqueio de mensalidades associativas em seus benefícios - Lembrando que os pagamentos implantados a partir de setembro de 2021, já são gerados com bloqueio para este tipo de desconto”,

Assim, verifica-se que, no âmbito do INSS, em meio ao recebimento de recomendações e/ou determinações de controle da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), a Autarquia já vinha adotando medidas iniciais voltadas ao aprimoramento da situação.

Ressalta-se, ainda, que registros da auditoria da própria CGU dão conta de que a gestão do INSS prestou informações sobre as medidas em implantação com vistas à mitigação de riscos identificados e endereçar as causas dos resultados apontados no Relatório de Auditoria.

Nesse cenário, embora fosse reconhecida a necessidade de ajustes e aprofundamentos futuros na execução dos ACTs relativos a descontos associativos, constatava-se à época, a existência de medidas em curso por parte do INSS para a melhoria dos processos internos relacionados a esses instrumentos.

Na mesma linha de adoção de providências, os descontos referentes à mensalidade associativa foram suspensos por força do Despacho Decisório PRES/INSS nº 65, de 28 de abril de 2025, publicado no Diário Oficial da União - DOU de 29 de abril de 2025, Seção 1, pág. 119, decorrente da deflagração da Operação “Sem Desconto” da Polícia Federal, Ação Penal nº 1020503- 68.2025.4.01.3400, impulsionada pela Controladoria-Geral da União, e do Ofício SEI nº 4822/2025/MPS, do Ministério da Previdência Social – MPS, que determinaram também a suspensão de todos os Acordos de Cooperação Técnica (ACT) que envolvam o desconto de mensalidades associativas e sindicais.

[...]

Não há previsão de celebração de novos ACTs ou mesmo restabelecimento dos acordos suspensos e nem de quais serão os termos que serão adotados, observando, apenas, que hoje são regidos pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14 de março de 2024, que estabelece, além dos critérios para formalizar os acordos, a exigência do termo de adesão, com assinatura eletrônica avançada e biometria para formalização de novas autorizações de descontos em mensalidades associativas.

Além das normas vigentes, vem-se trabalhando com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev a implementação de ferramenta sistêmica que exija a confirmação, via MEU INSS, do termo de adesão. Importante ressaltar que o INSS somente retomará a celebrar novos ACTs, ou mesmo, se for o caso, restabelecerá a execução dos atuais, após conclusão das apurações, especialmente no que respeita ao ressarcimento aos beneficiários lesados. Não haverá restabelecimento a entidades que causam prejuízos aos beneficiários e ao INSS.

Em momento subsequente, estruturou-se ferramenta tecnológica que viabilizou a manifestação dos beneficiários do INSS acerca da existência de descontos indevidos, possibilitando, assim, não só a reclamação, mas a intermediação do INSS para fins da restituição dos valores pelas entidades associativas. O referido Sistema de Consulta aos Descontos Associativos foi disponibilizado a partir de 14 de maio de 2025 e oficializado através da Instrução Normativa PRES/INSS nº 186, de 12 de maio de 2025, que especificou os procedimentos administrativos pelos quais os beneficiários do INSS, prejudicados com descontos indevidos, efetuariam os pedidos de ressarcimento.

O serviço nomeado como “Consultar Descontos de Entidades Associativas” foi concebido como ferramenta para possibilitar que os beneficiários, sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, realizem a verificação da existência de descontos em seus benefícios, possam formalizar a contestação de lançamentos considerados irregulares e, quando cabível, demandar a restituição dos valores, com a devida constituição de crédito em mora perante as respectivas entidades consignatárias.

O INSS atua como ente intermediador, de forma isenta e imparcial, promovendo a notificação das entidades consignatárias para que apresentem documentação que comprove a anuência expressa do beneficiário em relação ao desconto. Na hipótese de não haver comprovação adequada, a entidade é formalmente instada a realizar a devolução dos valores, configurando, assim, a constituição de crédito em favor do beneficiário perante a consignatária.

Com a implantação do serviço, o INSS promoveu ampla transparência sobre os lançamentos de descontos associativos na folha de pagamento dos aposentados e pensionistas. O serviço, disponibilizado nos canais: Meu INSS e Central 135, possibilitou que milhões de beneficiários acessassem seus dados,

verificando a existência de descontos, confirmando sua legitimidade ou, quando aplicável, formalizando a contestação dos valores e solicitando o devido reembolso.

Decorridos quinze dias de funcionamento do serviço, foi possível observar uma expressiva adesão por parte da população, o que reflete tanto a relevância da iniciativa quanto a magnitude do problema envolvendo descontos não autorizados.

É importante acrescentar que, como medida complementar ao acesso via canais eletrônicos, foi também disponibilizado, desde 30 de maio de 2025, o acesso direto para fins de consulta, contestação e acompanhamento da análise de descontos indevidos em seus benefícios nas mais de 5 mil agências dos Correios no país.

Por fim, promoveu-se a instauração do procedimento de apuração da regularidade ou irregularidade dos ACTs em relação às entidades que o INSS mantém Acordo vigente, suspensas pelo Despacho Decisório PRES/INSS nº 65, de 2025, estando em fase de instrução.

Também foram adotadas providências de caráter disciplinar e de aplicação da lei nº 12.846, de 1º/08/2013 (lei anticorrupção). Inicialmente, foi instaurada uma Investigação Preliminar Sumária em 07/05/2024, quando das primeiras veiculações na mídia sobre o tema de descontos de associativos, em razão dos Acordos de Cooperação Técnica - ACT.

Em 2025 foram instaurados 12 (doze) Processos Administrativos de Responsabilização – PAR's, publicados no DOU nº 82-A – Edição Extra, páginas 1 e 2. As apurações têm por base denúncias relacionadas ao pagamento de vantagens indevidas por entidades associativas a agentes públicos vinculados ao INSS, bem como ao funcionamento de entidades de fachada e empresas fictícias envolvidas em fraudes. Contudo, mediante o Ofício nº 6840/2025, a Controladoria-Geral da União – CGU avocou os referidos processos, assumindo a condução e a adoção das medidas cabíveis. Também foram avocadas pela CGU três Investigações Preliminares Sumárias. Está em curso, na Corregedoria do INSS, Processo Administrativo Disciplinar instaurado em face dos servidores desta Autarquia, destacando que os servidores envolvidos foram preventivamente afastados, nos termos do Art. 147 da LEI Nº 8.112/90 e tiveram bloqueadas as senhas de acesso aos sistemas.

[...]

Uma série de providências de ordem judicial e extrajudicial adotadas, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, também foram assumidas.

A Subprocuradoria Federal de Contencioso da Procuradoria-Geral Federal (PGF-SUBCONT), desde a deflagração da Operação Sem-Desconto, em 23 de abril de 2025, adotou uma série de medidas estratégicas com o objetivo de coordenar a atuação contenciosa relacionada ao tema e mitigar os impactos da crise instalada, notadamente no que se refere à judicialização em massa.

Dentre as principais providências, destacam-se: (i) Diagnóstico da judicialização: foi realizado levantamento detalhado das ações judiciais envolvendo descontos associativos indevidos em benefícios previdenciários, com solicitação de monitoramento contínuo das demandas sobre o tema e implementação de acompanhamento especial tanto pela unidade de Direção Central quanto pelas Procuradorias-Regionais Federais; (ii) Padronização da atuação processual: foi expedida orientação aos Procuradores Federais para requerer a suspensão das ações individuais que versam sobre a matéria, com divulgação de modelo nacional de petição de sobrestamento, visando a uniformização da estratégia processual, a prevenção de decisões judiciais conflitantes e o pagamento em duplicidade; (iii) Supervisão e coordenação estratégica das ações coletivas: foram expedidas orientações específicas às unidades de execução regionais, com acompanhamento centralizado da atuação nas ações coletivas (ações populares e ações civis públicas).

Tratativas interinstitucionais: foram iniciadas negociações com o Ministério Público Federal (MPF) e

com a Defensoria Pública da União (DPU), visando à celebração de acordo nacional de natureza estruturante, voltado à prevenção da judicialização predatória e à promoção de soluções extrajudiciais eficazes para a reparação dos danos causados.

Por fim, neste mês de julho, iniciou-se o procedimento para ressarcir os beneficiários que tiveram descontos indevidos. A adesão ao ressarcimento pode ser feita pelo canal Meu INSS ou nas Agências dos Correios. O primeiro pagamento se dará em 24 de julho, será em parcela única e corrigida pelo IPCA. Quem ainda não fez a contestação, poderá fazer até o dia 14 de novembro de 2025. Haverá atendimento especial via PREVBarco, a partir de agosto.

Assim, diante do Relatório Preliminar de Auditoria subscrito por essa Controladoria-Geral da União, apresentamos todas as providências já adotadas por este INSS, referente a descontos de entidades associativas, via celebração de Acordos de Cooperação Técnica. Todo esse arcabouço de providências implementadas evidencia o compromisso do Instituto na melhoria dos seus procedimentos, na correção das irregularidades encontradas e na mitigação das vulnerabilidades identificadas.

Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação apresentada pelo INSS, parcialmente reproduzida, apresentou um retrospecto de trabalhos realizados pela CGU e pelo TCU em relação aos descontos associativos, assim como informações de providências adotadas pela Autarquia, após a deflagração da Operação sem Desconto, para a imediata suspensão dos ACT e dos descontos associativos relacionados, observando recomendações da CGU nesse sentido. Foram informadas, também, as providências que foram adotadas para viabilizar o ressarcimento de valores aos beneficiários que não reconhecem a existência de autorização para a consignação dos descontos de mensalidade associativa em folha de pagamentos. Adicionalmente, foram mencionados processos de responsabilização, de entidades privadas e de servidores públicos, que foram instaurados no âmbito do INSS; destaca-se, em relação aos processos mencionados na manifestação do INSS, que foram avocados pela CGU. Foram apresentadas, também, medidas que vêm sendo adotadas pela Procuradoria-Geral Federal em seu âmbito de atuação.