



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Instituto Nacional do Seguro Social

Exercícios 2022 e 2023

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: **1205005**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

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 no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) tendo como objeto a consignação de descontos nos benefícios pagos pela Autarquia para pagamento de crédito contraído junto a instituições financeiras.

Buscou-se avaliar se os controles implementados pelo INSS asseguram (i) a conformidade das consignações de descontos de empréstimo pessoal consignado; (ii) o acompanhamento periódico pelo INSS dessa conformidade e da qualidade dos serviços prestados pelas instituições consignatárias acordantes; (iii) o grau de transparência sobre o crédito consignado; e (iv) a adequada mensuração e a tempestividade do ressarcimento dos custos de operacionalização do crédito consignado acarretados ao INSS.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado em função dos impactos relevantes do crédito consignado, em termos econômico e social, e da materialidade dos descontos para pagamento de crédito consignado, que, em maio de 2023, ocorreram em 14.137.305 benefícios, no montante de R\$ 7.085.392.657,09, o que representava 83% do total das consignações na folha de pagamento dos benefícios administrados pelo INSS. Ademais, o processo gera receitas próprias ao INSS, em consequência do ressarcimento dos custos operacionais da Autarquia pelas instituições consignatárias.

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

A partir dos testes realizados, foram identificadas situações que representam falhas em controles internos do INSS, no tocante à qualidade da informação registrada no e-Consigado; a possíveis averbações de empréstimo pessoal consignado sem o cumprimento dos critérios legais; à inexistência de acompanhamento periódico pelo INSS do cumprimento das normas e Acordos de Cooperação Técnica (ACT) relativos ao crédito consignado e da qualidade dos serviços prestados pelas instituições consignatárias; à falta de divulgação de informações mínimas previstas, bem como de orientações, aos beneficiários do INSS, assim como de resultados relacionados ao crédito consignado; e à ausência de institucionalização de regras e procedimentos de mensuração e cobrança dos custos operacionais acarretados ao INSS pelas operações de crédito consignado, a qual contribuiu para a ocorrência de falhas relativas à rastreabilidade, à mensuração e à tempestividade da cobrança e do recebimento dos valores devidos pelas instituições consignatárias.

Assim, foram emitidas recomendações estruturantes com relação aos processos de acompanhamento periódico pelo INSS, de divulgação de informações e de apuração e cobrança dos custos operacionais; ainda, recomendações no sentido de avaliar a viabilidade de melhorias no e-Consigado; e recomendações pontuais para apuração de possíveis inconformidades nas contratações.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP	Ação Civil Pública
ACT	Acordo de Cooperação Técnica
APS	Agência de Previdência Social
BCB	Banco Central do Brasil
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAC	Central de Atendimento
Cadin	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CBC	Número-código atribuído pelo BCB na compensação bancária
CEAB	Centrais de Análise de Benefícios
CET	Custo Efetivo Total
CGU	Controladoria-Geral da União
CNARB	Comitê Nacional de Avaliação do Atendimento na Rede Bancária
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
Dataprev	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
DCB	Data de Cessação do Benefício
DCBEN	Divisão de Consignação em Benefícios
DIB	Data de Início do Benefício
DIRBEN	Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão
EPU	Encargos Previdenciários da União
FRGPS	Fundo do Regime Geral de Previdência Social
GT	Grupo de Trabalho
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
Maciça	Folha de pagamento dos benefícios administrados pelo INSS
MP	Medida Provisória
Portal	Página da Internet
RCC	Reserva de Cartão Consignado
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMC	Reserva de Margem Consignável
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAC	Serviço de Atendimento ao Consumidor
SAT	Sistema de Atendimento
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
Senacon	Secretaria Nacional do Consumidor
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIBE	Sistema Integrado de Benefícios
Sicaf	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SUB	Sistema Único de Benefícios
TAC	Taxa de Abertura de Crédito
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CONSIDERAÇÕES INICIAIS	10
RESULTADOS DOS EXAMES	13
1. Fragilidades relacionadas à completude e à fidedignidade das informações registradas no e-Consignado, e possíveis averbações de empréstimo pessoal consignado em benefícios inelegíveis, com taxas de juros acima do teto e/ou inclusão de despesas indevidas nas parcelas descontadas.	13
2. Ausência de rotinas de acompanhamento do cumprimento das normas e dos Acordos de Cooperação Técnica relativos à operação do crédito consignado e da qualidade dos serviços prestados pelas instituições consignatárias acordantes.	20
3. Ausência de divulgação mensal, pelo INSS, da relação das instituições consignatárias acordantes que estão ou não operando averbações de crédito consignado nos benefícios pagos pelo INSS, bem como de outras informações e orientações sobre o crédito consignado.	24
4. Ausência de institucionalização e falhas nos processos de apuração e de cobrança dos custos operacionais acarretados ao INSS pelas operações de crédito consignado.	26
RECOMENDAÇÕES	36
CONCLUSÃO	38
ANEXOS	41
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	41

INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria realizada sobre o processo de consignação em benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para quitação de empréstimos contraídos pelos beneficiários, previsto na Lei nº 10.820, de 17.12.2003.

O objeto auditado foi priorizado em função dos impactos relevantes que acarreta, em termos econômico e social, contribuindo tanto para a expansão do consumo, quanto para a elevação do nível de endividamento das famílias – os descontos decorrentes de crédito consignado alcançaram 14.137.305 benefícios e totalizaram R\$ 7.085.392.657,09 na folha de pagamentos do INSS (Maciça) de maio de 2023. Adicionalmente, o crédito consignado também é fonte de receitas tanto ao INSS, que é ressarcido por custos incorridos com a operacionalização das contratações e dos descontos, quanto à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev)¹, pela disponibilização da solução e-Consignado. Para o INSS, a última apuração concluída até a finalização da etapa de análises da auditoria, em 30.08.2023, referiu-se a 2021 e indicou R\$ 16,64 milhões² a serem ressarcidos pelas instituições consignatárias acordantes³. Para a Dataprev, em 2022, os serviços relacionados ao crédito consignado geraram R\$ 1,03 bilhão em receitas, representando 44,6% do faturamento da empresa⁴.

A auditoria teve como objetivos avaliar se os controles implementados pelo INSS asseguram (i) a conformidade das consignações de descontos para pagamento de empréstimo pessoal em relação a critérios previstos na Instrução Normativa (IN) PRES/INSS nº 138, de 10.11.2022, republicada em 13.12.2022; (ii) o acompanhamento periódico do cumprimento das normas e dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT) relativos à operação do crédito consignado, assim como da qualidade dos serviços prestados pelas instituições consignatárias acordantes; (iii) a divulgação das informações mínimas previstas e de orientações aos beneficiários do INSS; e (iv) a adequada mensuração dos custos de operacionalização do crédito consignado acarretados ao INSS, bem como o efetivo recolhimento dos valores apurados.

Para atingimento desses objetivos, delimitaram-se como escopo de análise os contratos celebrados na modalidade de empréstimo pessoal consignado, de forma que não foram analisados controles relacionados à contratação e aos descontos de cartão de crédito e de cartão consignado de benefício. Dentre os 14.137.305 benefícios com desconto de crédito consignado na Maciça de maio de 2023, 13.821.296 (98%) tiveram desconto na modalidade empréstimo pessoal consignado.

A abrangência temporal do escopo de auditoria variou em função dos testes aplicados:

- a) quanto à qualidade das informações registradas no sistema e-Consignado, em termos de completude e precisão, e à divulgação das informações sobre as instituições que estão e as que não estão operando averbações de empréstimo nos benefícios pagos pelo INSS, as análises consideraram o estoque de contratos ativos em 20.06.2023;

¹ Empresa contratada pelo INSS para prestação de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação integrantes da plataforma previdenciária (Contrato nº 30/2022).

² Conforme montante informado no Relatório de Gestão do INSS de 2022.

³ Conforme a Instrução Normativa PRES/INSS nº 138/2022, instituições consignatárias acordantes são instituições financeiras e entidades fechadas de previdência complementar que tenham celebrado ACT com o INSS e formalizado contrato com a Dataprev.

⁴ Conforme Relatório Integrado de Gestão da Dataprev de 2022.

- b) as análises relacionadas ao teto das taxas de juros abrangeram os contratos de empréstimo pessoal consignado com data de inclusão do registro no e-Consignado entre 13.12.2022 (início da vigência da IN PRES/INSS nº 138/2022⁵) e 20.06.2023 (data do último registro da extração disponibilizada à CGU), desde que não apresentassem informações incompletas e/ou imprecisas;
- c) quanto à conformidade relacionada aos demais critérios selecionados para avaliação das contratações, que demandavam análise concomitante de dados do e-Consignado com dados da Maciça, o escopo englobou os contratos de empréstimo pessoal consignado com data de inclusão do registro no e-Consignado no período de 13.12.2022 a 31.01.2023 e com parcelas descontadas na folha de pagamentos do INSS de 03/2023 – assim foram considerados os contratos celebrados na vigência da IN PRES/INSS nº 138/2022 e em período no qual não houve variação nas regras de contratação, e para os quais haveria tempo hábil de inclusão dos descontos na Maciça de 03/2023;
- d) especificamente a respeito da elegibilidade dos benefícios à contratação de empréstimos, as análises abarcaram também os contratos averbados em pensões especiais vitalícias pagas pelo INSS como Encargos Previdenciários da União (EPU) e com data de inclusão do registro posterior a 13.02.2023, data de início da vigência da Instrução Normativa PRES/INSS nº 143/2023, que revogou o dispositivo que permitia descontos de crédito consignado nessa espécie de benefício;
- e) no contexto do acompanhamento da qualidade dos serviços prestados pelas instituições consignatárias acordantes, foram objeto de análise as reclamações de beneficiários do INSS registradas na plataforma consumidor.gov.br e finalizadas no período de janeiro a março de 2023;
- f) no tocante aos custos operacionais acarretados ao INSS pelas operações de crédito consignado, fizeram parte do escopo os processos de apuração e de cobrança referentes aos exercícios de 2018 a 2021, pois, até a finalização da etapa de análises da auditoria, em 30.08.2023, não havia sido concluída, pelo INSS, a apuração dos custos do ano de 2022.

O trabalho foi realizado a partir de informações e de bases de dados disponibilizadas pelo INSS e pela Dataprev, bem como considerou informações disponíveis em normativos, sítios eletrônicos e sistemas internos do INSS. Foram aplicadas técnicas de indagação oral e escrita; análise documental de uma amostra aleatória de contratos de empréstimo pessoal consignado celebrados entre beneficiários e instituições consignatárias acordantes; análise documental dos processos de apuração e de cobrança dos custos incorridos pelo INSS; recálculos de taxa de juros e de itens de custos; rastreamento dos valores de custos; análise dos arquivos disponibilizados na plataforma consumidor.gov.br referentes às reclamações de beneficiários do INSS; e procedimentos analíticos a partir dos dados do e-Consignado e do Painel de Gestão da Consignação de Empréstimos Consignados disponibilizado pela Dataprev ao INSS.

⁵ Republicada em 13.12.2022 em virtude da necessidade de correções de texto da versão publicada em 11.11.2022.

Não fizeram parte do escopo de auditoria:

- a) a análise dos requisitos de autenticidade e a conformidade das cláusulas contratuais quando da análise documental dos contratos de empréstimo pessoal consignado;
- b) as averbações de Reserva de Margem Consignável (RMC) e de Reserva de Cartão Consignado (RCC);
- c) os descontos para pagamento de Cartão de Crédito Consignado e de Cartão Consignado de Benefício;
- d) o processo de credenciamento das instituições consignatárias acordantes;
- e) questões relacionadas à biometria e à adequação de bases de dados cadastrais;
- f) os Acordos de Cooperação Técnica (ACT) relacionados à operação do crédito consignado;
- g) o processo de repasse dos valores descontados às instituições consignatárias acordantes;
- h) os requisitos de Segurança da Informação relacionados ao e-Consignado;
- i) a avaliação da formulação dos critérios adotados na metodologia de apuração dos custos operacionais acarretados ao INSS pelas operações de crédito consignado; e
- j) a avaliação sobre os termos e os valores do contrato de prestação de serviços de tecnologia da informação e comunicação integrantes da plataforma previdenciária celebrado entre o INSS e a Dataprev.

Por fim, destacam-se as limitações verificadas na auditoria:

- a) não foram avaliadas as informações de apuração dos custos do ano de 2022, a qual não havia sido concluída pelo INSS até a finalização da etapa de análises da auditoria, em 30.08.2023;
- b) a mensuração, pela equipe de auditoria, dos custos operacionais acarretados ao INSS pelas operações de crédito consignado restou limitada pela falta de disponibilização de relatórios pela Autarquia e pelas fragilidades de rastreabilidade do processo de apuração dos custos;
- c) a análise documental de uma amostra aleatória de vinte e cinco contratos de empréstimo ficou restrita aos dezenove contratos disponibilizados pelo INSS;
- d) o arquivo da Maciça disponibilizado à CGU registra uma quantidade máxima de 10 rubricas, havendo, entretanto, benefícios que apresentam quantidade de rubricas superior a 10, situação que restringiu a avaliação do critério de rateio dos custos a serem repassados às instituições consignatárias acordantes, bem como o universo de contratos selecionados para a avaliação da conformidade dos descontos de empréstimo pessoal consignado.

Considerações Iniciais

As consignações na folha de pagamentos de benefícios do INSS classificam-se em descontos: obrigatórios, eletivos e por determinação judicial⁶.

São considerados descontos obrigatórios:

- i. contribuições à Previdência Social;
- ii. pagamento administrativo ou judicial de benefício previdenciário ou assistencial indevido ou além do devido, inclusive na hipótese de cessação do benefício pela revogação de decisão judicial;
- iii. Imposto de Renda Retido na Fonte; e
- iv. pensão de alimentos.

São considerados descontos eletivos:

- i. consignação em aposentadoria ou em pensão por morte, para pagamento de operações financeiras contratadas pelo titular do benefício em favor de instituição financeira (crédito consignado), conforme estipulado em normativos específicos; e
- ii. mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.

A consignação de descontos nos benefícios pagos pelo INSS para pagamento de crédito consignado é regida pela Lei nº 10.820/2003, que previu os percentuais máximos do valor dos benefícios a serem comprometidos com os descontos e autorizou o INSS a dispor sobre as formalidades para habilitação das instituições financeiras, a elegibilidade dos benefícios, os prazos para o início dos descontos autorizados e para o repasse dos valores descontados às instituições consignatárias acordantes, o valor dos encargos a serem cobrados para ressarcimento dos custos operacionais acarretados ao Instituto, dentre outros.

A IN PRES/INSS nº 138/2022 é a norma vigente que estabelece tais critérios e os procedimentos operacionais relativos aos descontos de crédito consignado nos benefícios de aposentadoria e de pensão por morte pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), assim como em relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), ao benefício da Renda Mensal Vitalícia (RMV) e, até 12.02.2023, em relação às pensões especiais vitalícias pagas pelo INSS como Encargos Previdenciários da União (EPU)⁷.

O crédito consignado compreende três tipos de modalidade: empréstimo pessoal consignado, cartão de crédito consignado e cartão consignado de benefício. Como antes explicitado, o escopo desta avaliação alcança apenas o empréstimo pessoal consignado, modalidade de crédito concedida exclusivamente por instituição financeira, que consiste em empréstimo de valores e pagamento por meio de desconto de parcelas mensais fixas no benefício do contratante.

⁶ Conforme art. 625 a art. 633, do Capítulo VII – Descontos em Benefícios, do Livro V – Da Manutenção dos Benefícios, da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022.

⁷ A partir da publicação da IN PRES/INSS nº 143/2023, em 13.02.2023, essas espécies de benefício tornaram-se inelegíveis para a consignação de desconto para pagamento de crédito consignado.

A IN PRES/INSS nº 138/2022 previu também os critérios de elegibilidade dos benefícios, os requisitos e os impedimentos para a averbação da contratação de crédito consignado, a forma de identificação da margem consignável, as situações de bloqueio dos benefícios elegíveis para a averbação e os respectivos prazos mínimos para desbloqueio, as exigências específicas de cada modalidade, as ocorrências de interrupção e de reativação de descontos, e os campos obrigatórios de informação para a averbação.

Outrossim, foram definidas as responsabilidades do INSS, da Dataprev e das instituições consignatárias acordantes, as proibições e as penalidades no caso de irregularidades nas operações de crédito consignado ou de descumprimento das obrigações pelas instituições, bem como foram estabelecidos os procedimentos operacionais de repasses e de glosas, de registros de reclamações por beneficiários e de ressarcimento dos custos de operacionalização do crédito consignado.

A operacionalização do crédito consignado abarca as etapas de: i) credenciamento e habilitação das instituições financeiras; ii) averbação da contratação; iii) manutenção e operacionalização dos descontos; iv) repasses e glosas; v) acompanhamento periódico das condições de habilitação e qualificação das instituições consignatárias acordantes, do cumprimento das normas e do ACT relativos à operação do crédito consignado e da qualidade dos serviços prestados pelas instituições consignatárias acordantes; vi) processo de apuração de infrações e aplicação de penalidades; vii) apuração e cobrança dos custos de operacionalização do crédito consignado acarretados à Dataprev a serem ressarcidos pelas instituições consignatárias acordantes; e viii) apuração e cobrança dos custos de operacionalização do crédito consignado acarretados ao INSS a serem ressarcidos pelas instituições consignatárias acordantes.

Especificamente em relação à solução e-Consigado – utilizada para o processamento de créditos consignados – a mesma faz parte dos serviços de tecnologia da informação e comunicação integrantes da plataforma previdenciária, contratados pelo INSS junto à Dataprev. Essa plataforma, conforme previsto na IN PRES/INSS nº 138/2022, deve disponibilizar ao INSS os dados das operações de crédito consignado, em nível gerencial e operacional, para que sejam adotadas rotinas de acompanhamento das operações.

Ademais, no contexto dos custos relacionados ao crédito consignado, vale destacar a existência de transações envolvendo: (i) INSS e instituições consignatárias acordantes; (ii) INSS e Dataprev; e (i) Dataprev e instituições consignatárias acordantes.

Inicialmente, para operacionalizar o crédito consignado, além da celebração de ACT com o INSS, as instituições devem firmar contrato com a Dataprev. Assim, a empresa é remunerada pela operacionalização⁸ do crédito consignado, a partir da aplicação de um valor fixo ao total de parcelas descontadas para cada instituição.

Em função de os serviços referentes à operacionalização do crédito consignado estarem acoplados à plataforma previdenciária, custeada pelo INSS, e considerando que parte dos serviços relacionados à operacionalização do crédito consignado, contratados pelas instituições consignatárias acordantes, já estariam sendo cobrados no âmbito do contrato

⁸ A referida operacionalização engloba custos de processamento, administração, gestão de dados, averbação e lançamento da parcela de crédito consignado, desenvolvimento e alteração de sistemas, manutenção de bases e informações gerenciais, conforme consta no Estudo Técnico Preliminar.

celebrado entre Dataprev e INSS, a Empresa e o Instituto estabeleceram acordo para abatimento de valores na formação de preço do contrato de prestação de serviços de tecnologia da informação relacionados à plataforma previdenciária. Assim, foi utilizado um modelo de rateio dos custos dessa plataforma com base na média das quantidades de pagamentos de benefícios realizados e na média de parcelas de crédito consignado descontadas, cabendo ao INSS arcar com a parcela de apropriação de custos correspondente às quantidades de pagamentos de benefícios realizados e à Dataprev arcar com a parcela de apropriação de custos correspondente às quantidades de parcelas de crédito consignado descontadas.

Por fim, a transação entre o INSS e as instituições consignatárias compreende os atendimentos prestados aos beneficiários via Central 135 e nas Agências de Previdência Social (APS), a utilização da estrutura e de pessoal nos processos relacionados às operações de crédito consignado e à gestão dos benefícios elegíveis, e os esforços despendidos com o tratamento de reclamações por parte da Ouvidoria. Tais custos são mensurados pela Autarquia para fins de ressarcimento junto às instituições consignatárias acordantes.

RESULTADOS DOS EXAMES

Para atingimento dos objetivos propostos pela Auditoria, foram definidas as seguintes questões para avaliação:

1. Os controles implementados asseguram que os critérios normativos para a averbação e a manutenção das consignações de descontos de crédito consignado sejam cumpridos e validados corretamente?
2. Os controles implementados asseguram o efetivo acompanhamento, pelo INSS, da conformidade das consignações de descontos de crédito consignado e da qualidade dos serviços prestados pelas instituições consignatárias acordantes?
3. Há transparência e divulgação adequada de informações e resultados do crédito consignado?
4. Os controles implementados asseguram que os custos de operacionalização do crédito consignado sejam adequadamente mensurados e tempestivamente reembolsados ao INSS?

A presente auditoria identificou situações que representam falhas em controles internos da Autarquia, no tocante à qualidade da informação registrada no e-Consigado; a possíveis averbações de empréstimo pessoal consignado sem o cumprimento dos critérios legais; à inexistência de acompanhamento periódico, pelo INSS, sobre o cumprimento das normas e ACT relativos ao crédito consignado e da qualidade dos serviços prestados pelas instituições consignatárias; à falta de divulgação sobre as instituições que estão e as que não estão operando averbações de empréstimo nos benefícios pagos pelo INSS, bem como de orientações aos beneficiários do INSS e de resultados do crédito consignado; e à ausência de institucionalização de regras e de procedimentos de mensuração e de cobrança dos custos operacionais acarretados ao INSS pelas operações de crédito consignado, a qual contribuiu para a ocorrência de outras falhas relativas à rastreabilidade, à mensuração e à tempestividade da cobrança e do recebimento dos valores.

Na sequência, são detalhadas as situações identificadas e os critérios utilizados para as análises, bem como as possíveis causas e consequências relacionadas.

1. Fragilidades relacionadas à completude e à fidedignidade das informações registradas no e-Consigado, e possíveis averbações de empréstimo pessoal consignado em benefícios inelegíveis, com taxas de juros acima do teto e/ou inclusão de despesas indevidas nas parcelas descontadas.

Conforme previsto na Lei nº 10.820/2003, a consignação de descontos em benefícios do INSS para pagamento de empréstimos depende da observância dos limites máximos de comprometimento do valor dos benefícios e de uma série de requisitos e especificidades estabelecidos pela Autarquia.

Nesse contexto, foram aplicados testes com o objetivo de avaliar, especificamente para a modalidade de empréstimo pessoal consignado, a qualidade das informações inseridas no e-

Consignado e o cumprimento dos critérios⁹ exigidos para consignação de descontos, em especial daqueles validados automaticamente pelo sistema, como forma de verificar a adequação de seu funcionamento.

Para a execução dos testes, foram utilizadas extrações da Maciça e da base de dados do e-Consignado¹⁰. Adicionalmente, para a análise da consistência das informações registradas no e-Consignado e do cumprimento de critérios quando da averbação, também foi selecionada uma amostra aleatória de vinte e cinco contratos de empréstimo pessoal consignado.

As análises quanto à conformidade das averbações de contratos de empréstimo pessoal consignado fundamentaram-se nos seguintes critérios, previstos na IN PRES/INSS nº 138/2022: elegibilidade dos benefícios (art. 1º), requisitos para averbação (art. 5º), impedimentos para averbação (art. 6º), prazo mínimo de bloqueio a partir da concessão do benefício (inciso I do art. 8º), especificidades do empréstimo pessoal consignado (art. 12) e motivos de interrupção de descontos (art. 23).

Os resultados dos testes realizados e o detalhamento dos procedimentos de auditoria encontram-se discriminados nos tópicos a seguir.

1.1 Fragilidades relacionadas à completude e à fidedignidade das informações registradas no e-Consignado.

Os resultados das análises dos dados do e-Consignado, referentes ao estoque de 47.209.913 contratos de empréstimo pessoal consignado ativos em 20.06.2023, evidenciam que o sistema apresenta informações incompletas e inconsistentes, o que pode prejudicar a realização de acompanhamento por parte do INSS.

Dentre as fragilidades identificadas, destacam-se:

- a) Existência de 31.354.580 contratos (66,4% do total de contratos ativos) com o valor do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) igual a zero, informação necessária para que, por exemplo, seja validado se houve a cobrança indevida da Taxa de Abertura de Crédito (TAC) e de outras taxas administrativas;
- b) Dentre os contratos sem valor de troco¹¹, no total de 37.388.662 contratos, constatou-se que 55,3% estavam com valor do empréstimo equivocadamente igual ao valor total a pagar¹², o que indicaria empréstimo sem cobrança de juros. Foram identificados, ainda, casos com valor liberado igual a zero, com valor liberado superior ao valor do

⁹ A seleção dos critérios considerou o conteúdo dos arquivos de dados extraídos do e-Consignado e disponibilizados pela Dataprev à CGU, assim como o fato de a “data de inclusão do empréstimo ou do desconto de cartão” não corresponder à data da averbação da contratação, mas, sim, à data de inclusão do registro no sistema, a qual pode sofrer alteração, por exemplo, quando da troca de titularidade por cessão de carteira de operações de crédito entre instituições consignatárias acordantes.

¹⁰ Estoque de contratos ativos com data de inclusão do registro até 20.06.2023.

¹¹ A informação de valor de troco indica que se trata de uma operação de refinanciamento ou de portabilidade em que, renegociada ou transferida a dívida para outra instituição consignatária acordante, houve sobra de recursos. O valor de troco igual a zero pode se tratar de nova operação ou de refinanciamento ou portabilidade sem a liberação de recursos, mas com outras vantagens, como a redução do valor da parcela.

¹² Valor da parcela multiplicado pela quantidade de parcelas.

empréstimo contratado e com valor do empréstimo contratado superior ao valor total a pagar; e

- c) Dentre os contratos com valor de troco, verificaram-se casos em que a informação de valor liberado apresentava inconsistências.

Igualmente, a análise documental de uma amostra¹³ de contratos revelou divergências de dados entre o contrato e o e-Consignado, indicando ausência de registro de dados no sistema, erros na inserção de quantitativos e de valores, assim como a ocorrência de registros de valor do empréstimo (i) igual ao valor total a pagar e (ii) superior ao valor liberado acrescido das despesas vinculadas à concessão e discriminadas no contrato.

Dentre as causas de incompletude e de imprecisão de informações no e-Consignado, destacam-se a não obrigatoriedade, à época do teste, do registro de informações, tais como o valor do IOF, da taxa de juros anual e do Custo Efetivo Total (CET), além de falhas de regras de validação do e-Consignado, a exemplo daquela relativa ao valor do empréstimo¹⁴ que, quando da averbação, do refinanciamento ou da portabilidade, deveria exigir um número maior do que zero.

A partir da alteração normativa realizada por meio da Instrução Normativa PRES/INSS nº 148/2023, publicada em 02.06.2023, a averbação de novas operações de crédito consignado dependerá do registro obrigatório¹⁵ de informações sobre as taxas de juros mensal e anual, a data do primeiro desconto, o CET e o IOF, dentre outras. Com tais informações, será possível o aprimoramento de validações do e-Consignado relativas à aplicação de taxas de juros indevidas ou à inserção de informações imprecisas sobre valores e datas.

Por outro lado, não há menção de informações sobre (i) a existência de seguro prestamista vinculado ao contrato e o respectivo valor; (ii) a existência de valores cobrados a título de juros de acerto;¹⁶ e (iii) a data da liberação do crédito¹⁷. Tais informações são essenciais para a validação do CET informado e, por conseguinte, a verificação sobre cobrança indevida de Taxa de Abertura de Crédito (TAC) e de outras taxas administrativas, bem como para verificar se os juros de acerto cobrados foram efetivamente calculados a partir da data da liberação do crédito.

¹³ Foi realizada a seleção aleatória de vinte e cinco contratos dentre aqueles com data de inclusão do registro a partir da vigência da IN PRES/INSS nº 138/2022, e que possuíam indicativo de risco em relação à taxa de juros cobrada, conforme simulações realizadas pela equipe de auditoria a partir dos dados do e-Consignado, disponibilizados pela Dataprev. Foram disponibilizados pelo INSS somente 19 dos 25 contratos solicitados.

¹⁴ Regra sob o código PI - “O valor do empréstimo está inválido”, vigente desde 29.06.2020 e prevista no Item 3.1. Averbação de empréstimo consignado, do Manual de Comunicação Manter Empréstimos Consignados On-line – versão 1.32, de 31.03.2023, e no item 3.3. Domínios e erros do Manual de Comunicação - anexos dos serviços on-line – versão 1.72, de 31.03.2023, elaborados pela Dataprev.

¹⁵ Será obrigatório a partir de 90 dias da disponibilização dos manuais e descritores de serviços pela Dataprev, prorrogável por igual período se justificada a dificuldade de adequação de sistemas, conforme previsto na Portaria DIRBEN/INSS nº 1.140, de 13.06.2023.,

¹⁶ Os juros de acerto são incorporados e financiados juntamente ao saldo devedor quando o prazo entre a data de liberação do empréstimo e a data de vencimento da primeira parcela for maior que 30 dias.

¹⁷ Alguns contratos analisados possuíam cláusula expressa de que a liberação dependeria da confirmação da existência de margem disponível e que a data da liberação poderia ser diferente da data da solicitação, caso em que não haveria alteração do valor e da quantidade das parcelas e da soma total a pagar, mas, sim, a redução do valor liberado.

Importa mencionar, ainda, que a referida alteração normativa também incluiu a previsão de que o INSS validará, por meio da Dataprev, as informações fornecidas pelas instituições consignatárias acordantes. No entanto, a Portaria do INSS que regulamentou a atuação restringiu essa validação ao cumprimento do teto das taxas de juros.

Assim, embora o aperfeiçoamento da norma possibilite o incremento das validações automatizadas, nem todas as informações fornecidas obrigatoriamente pelas instituições consignatárias acordantes poderão ser validadas (a exemplo da validação, a partir do CET, sobre a observância à vedação de cobrança de TAC), e as validações previstas contemplam exclusivamente critérios relacionados ao teto das taxas de juros.

Ainda, a obrigatoriedade de registro das informações não engloba as averbações já realizadas. Contudo, a análise dos dados desse estoque de contratos, desconsiderando os contratos com informações incompletas e inconsistentes, poderia indicar as contratações que merecem verificações pontuais por parte do INSS, conforme apresentado no tópico a seguir.

1.2 Averbações de empréstimo pessoal consignado com possível inobservância dos critérios legais.

Com relação ao cumprimento das regras para a averbação da contratação de empréstimo pessoal consignado em benefícios pagos pelo INSS, foram aplicados testes para verificar a observância aos seguintes critérios previstos na IN PRES/INSS nº 138/2022:

- i. Espécies de benefício elegíveis ao desconto de crédito consignado (art. 1º);
- ii. Percentual máximo de taxa de juros cobrada no empréstimo pessoal (inciso II do art. 12);
- iii. Limite da quantidade de parcelas mensais e sucessivas, assim como observância a eventual limite imposto pela Data de Cessação do Benefício – DCB (inciso VI e § 6º do art. 5º);
- iv. Vedação de averbação de contrato para benefícios pagos em países com os quais o Brasil mantém Acordo Internacional de Previdência Social para beneficiários residentes no exterior (alínea “a” do inciso I do art. 6º);
- v. Vedação de averbação de contrato para benefícios pagos integralmente por intermédio de empresas, sindicatos ou entidades fechadas de previdência complementar acordantes (alínea “b” do inciso I do art. 6º);
- vi. Observância ao prazo mínimo de 90 dias, após a concessão do benefício, para realização de contratações (inciso I do § 6º do art. 8º);
- vii. Benefício na situação de “Ativo” (alínea “a” do inciso I do art. 23);
- viii. Somatório dos descontos não ter superado a renda mensal do benefício (alínea “d” do inciso I do art. 23);
- ix. Não ter ocorrido, por meio de processamento de revisão, alteração da data de início do benefício (DIB) para data posterior ao início do respectivo contrato (alínea “e” do inciso I do art. 23); e

- x. Contrato de crédito consignado na situação de “Ativo” (alínea “a” do inciso II do art. 23).

De acordo com os resultados dos testes realizados, não há indicativo de falhas relevantes em relação aos critérios elencados nos itens “iii” a “x” acima, em que pese a identificação de situações pontuais¹⁸ que foram sinalizadas ao INSS para avaliação das ocorrências e de suas possíveis causas.

Em relação aos itens “i” (especificamente quanto a pensões especiais vitalícias pagas pelo INSS como EPU) e “ii”, para os quais os testes indicaram risco de averbações realizadas em desacordo com os critérios estabelecidos, as análises seguem detalhadas a seguir.

1.2.1 Espécies de benefício elegíveis ao desconto de crédito consignado (art. 1º da IN PRES/INSS nº 138/2022)

Em relação à elegibilidade dos benefícios para a contratação de empréstimos com consignação em folha de pagamento, foram identificadas possíveis contratações indevidas junto a pensões especiais vitalícias pagas pelo INSS como Encargos Previdenciários da União (EPU), os quais não compõem os benefícios previdenciários pagos com recursos do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS). Os casos identificados possuem data de inclusão do registro posterior à data de vigência da Instrução Normativa PRES/INSS nº 143/2023, publicada em 13.02.2023, que revogou o dispositivo que permitia descontos de crédito consignado nessa espécie de benefício ao equipará-la à aposentadoria previdenciária. Com a ressalva de que essa data de inclusão pode ter sido alterada e de que o contrato tenha sido averbado anteriormente, constataram-se 2.812 contratos de crédito consignado averbados em pensões especiais vitalícias pagas como EPU, dos quais 1.374 contratos se referiram a benefícios que tiveram parcelas descontadas em maio de 2023 nos mesmos valores das parcelas contratadas.

Vale registrar que, com a revogação desse dispositivo, se mantiveram elegíveis, em consonância com o art. 6º da Lei nº 10.820/2003, além das aposentadorias e das pensões por morte pagas pelo RGPS, os benefícios de caráter assistencial pagos pelo INSS e relacionados à RMV e ao BPC.

Dentre as causas dessa possível averbação indevida, tem-se que essas pensões especiais vitalícias constavam como elegíveis no manual elaborado pela Dataprev vigente em 31.03.2023. Assim, a regra de validação do e-Consigado relacionada à elegibilidade dos benefícios pode não ter sido devidamente atualizada. Caso as datas de inclusão do registro correspondam às datas da averbação, terá ocorrido também falha na validação feita pelo Sistema Único de Benefícios (SUB) e pelo Sistema Integrado de Benefícios (SIBE), que, segundo informado pelo INSS, ocorre para verificar se o tipo de benefício é permitido para o desconto de crédito consignado.

¹⁸ As ocorrências identificadas referem-se a 120 contratos com quantidade de parcelas superior à DCB e a dois contratos com data de inclusão de registro no mês em que os benefícios eram pagos por meio de convênios.

1.2.2 Taxa de juros aplicada no empréstimo pessoal (inciso II do art. 12 da IN PRES/INSS nº 138/2022)

O recálculo¹⁹ das taxas de juros foi realizado, inicialmente, a partir dos dados registrados nos contratos disponibilizados à equipe de auditoria, e permitiu verificar que, para a maioria dos contratos (nove contratos), a taxa de juros somente estaria dentro do percentual máximo permitido ao serem acrescidos, ao valor do empréstimo, os juros de acerto²⁰ calculados pela equipe de auditoria. Mesmo feito esse acréscimo, foram identificados seis contratos com indicativo de taxa de juros superior ao limite.

Em função disso, para o recálculo das taxas de juros a partir da base de dados do e-Consignado, foi acrescido ao valor do empréstimo o valor de juros de acerto calculado pela equipe de auditoria, que considerou como regra o período máximo possível de 59 dias entre a data da liberação do empréstimo e a data de vencimento da primeira parcela²¹.

Com isso, para um universo de 3.101.559 contratos ativos de empréstimo pessoal consignado²² e com data de inclusão do registro entre 13.12.2022²³ e 20.06.2023, constatou-se o total de 623.779 contratos (20,1%) com taxa de juros calculada superior ao teto previsto, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Quantidade de contratos com indicativo de taxas superiores ao teto

Data de inclusão do registro no e-Consignado	Teto da taxa de juros	Quantidade de contratos analisados	Quantidade de contratos com indicativo de taxa superior	Representatividade %
de 13.12.2022 a 15.03.2023	2,14%	2.084.731	343.193	16,5%
de 16.03.2023 a 30.03.2023	1,70%	5.732	631	11,0%
de 30.03.2023 a 20.06.2023	1,97%	1.011.096	279.955	27,7%
Total		3.101.559	623.779	20,1%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do arquivo disponibilizado pela Dataprev com o estoque de contratos de crédito consignado ativos em 20.06.2023.

¹⁹ O recálculo da taxa de juros foi possível para dezesseis contratos, dentre os dezenove contratos disponibilizados pelo INSS à equipe de auditoria, e considerou a data da assinatura do contrato, haja vista a falta de informação sobre a data da liberação do crédito.

²⁰ Dos dezenove contratos analisados, em apenas dois havia discriminação do valor dos juros de acerto, o qual foi acrescido ao valor do empréstimo registrado no e-Consignado pela instituição consignatária acordante para apenas um deles.

²¹ Adotou-se critério conservador para mitigar a ausência de informação sobre a data de liberação dos recursos aos beneficiários dos empréstimos. Assim, o critério adotado tende a identificar o valor máximo que poderia ser pago a título de juros de acerto em cada operação, considerando essa informação no cálculo da taxa de juros aplicada pelos bancos.

²² De modo a desconsiderar contratos com informações incompletas ou imprecisas, esse universo contemplou, dentre o estoque de contratos de empréstimo pessoal consignado ativos em 20.06.2023 e com data de inclusão do registro a partir de 13.12.2022, os contratos com valor de troco igual a zero, com valores do empréstimo e liberado superiores a zero, e com valor do empréstimo superior ao valor liberado e inferior à multiplicação do valor das parcelas pela quantidade total de parcelas previstas em contrato (total a pagar).

²³ Início da vigência da IN PRES/INSS nº 138/2022, que estabeleceu o limite de taxa de juros de 2,14% ao mês. Para o recálculo, foram consideradas também a vigência da Instrução Normativa PRES/INSS nº 144/2023, publicada em 16.03.2023, que alterou o limite de taxa de juros para 1,70% ao mês, e a vigência da Instrução Normativa PRES/INSS nº 146/2023, publicada em 31.03.2023, que alterou o limite de taxa de juros para 1,97% ao mês.

A despeito da possibilidade de a data de inclusão do registro sofrer alterações e não corresponder à data da averbação, limitação do conteúdo dos arquivos disponibilizados pela Dataprev à CGU, tais ocorrências podem indicar tanto imprecisão nos registros realizados pelas instituições consignatárias acordantes no e-Consignado quanto inconformidades na averbação de contratos de empréstimo, seja por aplicação de taxas de juros indevidas, seja por incorporação de despesas não permitidas nos valores das parcelas contratadas, tais como o seguro prestamista.

Até a conclusão da presente avaliação, em 30.08.2023, o e-Consignado não possuía regras de validação para verificar eventual inclusão indevida de seguros ou de taxas no valor das parcelas contratadas. Por outro lado, encontrava-se em fase de implementação regra para validar o cumprimento do teto das taxas de juros para a averbação de novas operações de crédito consignado.

Por fim, além das situações relacionados aos critérios para contratação, durante a realização dos testes identificaram-se, ainda, inconsistências entre as informações sobre benefícios que tiveram parcelas descontadas na folha de pagamentos do INSS de março de 2023 e os registros da base de dados do e-Consignado: constatou-se que 240 benefícios com registros de descontos para pagamento de empréstimo pessoal não possuíam contratos registrados no sistema. Essas ocorrências, segundo o INSS a partir de informação da Dataprev, resultaram de uma falha no processo de troca de titularidade realizado em 2019, que permitiu o envio da informação ao sistema de benefícios para a efetivação do desconto, mas não gerou o registro do contrato correspondente no e-Consignado. As informações apresentadas não puderam ser confirmadas pela equipe de auditoria em virtude de limitações nos dados disponíveis.

Diante do exposto, conclui-se que os controles implementados não são suficientes para assegurar a qualidade das informações sobre as contratações de empréstimo pessoal consignado registradas no e-Consignado, em termos de completude e de precisão, haja vista que, além da não obrigatoriedade, à época, do envio de algumas informações relevantes sobre o contrato, grande parte dos registros do sistema apresentavam inconsistências em seu preenchimento, inclusive quanto aos valores dos empréstimos contratados. As situações relatadas são prejudiciais ao acompanhamento das operações por parte do INSS, chegando, em certa medida, a inviabilizar a realização de determinadas verificações, especialmente em relação à observância aos limites estabelecidos para a cobrança de juros.

Como consequência dos problemas nos registros do e-Consignado, que impactam na capacidade de acompanhamento pelo INSS, testes realizados indicaram a possível existência de contratos celebrados com taxas de juros superiores aos limites estabelecidos em norma e/ou que tiveram descontos referentes a taxas ou seguros incluídos indevidamente nos valores das parcelas contratadas. Não obstante o exposto, em relação aos demais critérios de contratação previstos em norma, não há indicativo de falhas relevantes nos controles implementados, exceto pela ocorrência de 2.812 contratações vinculadas a benefícios que deixaram de ser elegíveis à contratação de empréstimos com consignação em folha de pagamentos.

Por fim, registre-se que se encontra em implementação, pela Dataprev, controle para validação das taxas de juros das contratações. Entretanto, nem todas as informações obrigatórias a serem fornecidas pelas instituições consignatárias acordantes poderão ser validadas em função da falta de outras informações necessárias, que, inclusive, permitiriam

aprimorar as validações automatizadas para abranger outros critérios e mitigar riscos, tais como a cobrança indevida de taxas.

2. Ausência de rotinas de acompanhamento do cumprimento das normas e dos Acordos de Cooperação Técnica relativos à operação do crédito consignado e da qualidade dos serviços prestados pelas instituições consignatárias acordantes.

Considerando a materialidade e a relevância relacionadas ao crédito consignado em benefícios pagos pelo INSS, foram verificadas as rotinas e os controles implementados pelo Instituto para cumprimento das responsabilidades constantes na IN PRES/INSS nº 138/2022, que estabeleceu os critérios e os procedimentos para as referidas consignações.

Essas responsabilidades do INSS estão mencionadas no inciso V do art. 27 da referida norma, e abrangem acompanhar:

- i. a manutenção das condições de habilitação e qualificação das instituições consignatárias acordantes;
- ii. o cumprimento das normas e dos Acordos de Cooperação Técnica referentes ao crédito consignado; e
- iii. a qualidade dos serviços prestados pelas instituições consignatárias acordantes por meio de indicadores relativos às reclamações cadastradas pelos beneficiários do INSS na plataforma consumidor.gov.br, de relatórios enviados pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), Órgão específico e singular do Ministério da Justiça e Segurança Pública, de relatórios enviados pelas instituições consignatárias acordantes com o resultado da avaliação pela auditoria externa da qualidade dos serviços prestados por seus correspondentes bancários, e de reclamações recebidas de órgãos públicos, denunciando possíveis irregularidades.

Destaque-se que o detalhamento das referidas atividades de acompanhamento é definido apenas com a publicação da IN PRES/INSS nº 138/2022, haja vista que, na norma anterior (Instrução Normativa INSS nº 28, de 16.05.2008), o acompanhamento a ser realizado pelo INSS era restrito à verificação trimestral da situação das instituições consignatárias acordantes junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) e ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin).

Não obstante o exposto, a despeito do aprimoramento da norma quanto ao acompanhamento a ser realizado pelo INSS, os testes realizados indicam que não foram implementadas rotinas de acompanhamento periódico que contemplassem as responsabilidades expressas na nova Instrução Normativa. Constatou-se que o acompanhamento pelo INSS continua restrito à verificação trimestral da manutenção das condições de habilitação, qualificação e adimplência das instituições consignatárias acordantes. Ainda assim, verificou-se que ACT celebrados com o Banco BS2 S.A. (CBC²⁴ nº 218) e o Banco Cacique S.A. (CBC nº 263) tiveram a rescisão publicada no Diário Oficial da União

²⁴ Número-código atribuído pelo Banco Central do Brasil (BCB) na compensação bancária.

(DOU) de 11.05.2016, mas tais instituições tiveram contratos de crédito consignado averbados em 2018 e 2020.

A situação apresentada é corroborada pelo fato de que todos os sete processos de apuração de possíveis irregularidades cometidas por instituições consignatárias acordantes, instaurados pelo INSS desde 2020, foram originados de situações apontadas por outros órgãos.

Com relação ao acompanhamento do cumprimento, pelas instituições consignatárias acordantes, dos critérios previstos nos ACT e na IN PRES/INSS nº 138/2022, não foi implementada pelo INSS uma rotina de análise dos dados do e-Consignado, de forma a acompanhar a adequação dos contratos de crédito consignado averbados e dos descontos realizados. Ademais, a existência de fragilidades relacionadas à completude e à fidedignidade das informações registradas no e-Consignado, bem como de possíveis falhas no funcionamento das regras de validação do sistema²⁵, inviabilizam a realização de acompanhamento adequado sobre a atuação das instituições consignatárias acordantes.

Dentre as mencionadas fragilidades relacionadas à completude e à fidedignidade das informações registradas no e-Consignado, destacam-se:

- i. Ausência de informações sobre as taxas de juros aplicadas nos contratos e dos juros de acerto eventualmente cobrados;
- ii. Ausência de informações sobre o valor cobrado a título de Imposto sobre Operações Financeiras;
- iii. Inconsistência nos registros de valor do empréstimo e de valor liberado aos beneficiários; e
- iv. Ausência de informação sobre a contratação à vista de seguro prestamista e seus respectivos valores.

A ausência e a inconsistência das referidas informações impedem que o INSS acompanhe, por exemplo, o valor das taxas de juros praticadas em cada contrato e/ou instituição, o Custo Efetivo Total das operações e a observância à vedação de cobrança de Taxa de Abertura de Crédito e outras taxas administrativas.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) recomendou²⁶, em 2023, alterações na IN PRES/INSS nº 138/2022, definindo a obrigatoriedade de envio de uma série de informações necessárias ao acompanhamento dos consignados, pelo INSS, e prevendo a realização de validações, pela Dataprev, sobre as informações fornecidas pelas instituições consignatárias acordantes. No entanto, o aprimoramento do e-Consignado ficará restrito à inclusão de regra de validação das taxas de juros, pois melhorias no sistema para validar as demais informações fornecidas, bem como verificar o cumprimento de outros critérios, dependeriam da obrigatoriedade de envio de informações adicionais²⁷.

²⁵ Possíveis falhas no funcionamento das regras de validação do sistema estão detalhadas no item 1 do presente Relatório.

²⁶ Resolução CNPS/MPS nº 1.352, de 04.05.2023.

²⁷ A exemplo do valor do seguro prestamista eventualmente contratado à vista e dos juros de acerto cobrados, essenciais para a validação do CET informado e, por conseguinte, a verificação sobre cobrança indevida da Taxa de Abertura de Crédito e de outras taxas administrativas.

Adicionalmente ao acompanhamento das informações contratuais registradas no e-Consignado, o referido sistema é utilizado, ainda, para alimentar o Painel de Gestão da Consignação de Empréstimos Consignados, ferramenta disponibilizada pela Dataprev e que apresenta informações agregadas por mês e ano sobre o estoque e sobre o movimento de contratos de crédito consignado, permitindo, em tese, o acompanhamento do comportamento mensal de averbações, da cobertura dos empréstimos e do comprometimento de renda do beneficiários, com detalhamentos por instituição consignatária acordante. Testes realizados sobre o Painel indicaram, entretanto, desatualização dos dados²⁸ e divergências²⁹ de informações em relação à base de dados do e-Consignado disponibilizada à CGU, o que sugere a existência de falhas que podem prejudicar a utilização do Painel para acompanhamento dos créditos consignados.

Além do acompanhamento realizado a partir dos contratos celebrados e dos registros do e-Consignado, foram realizados testes para avaliar a supervisão do INSS sobre a qualidade dos serviços prestados pelas instituições consignatárias acordantes. Os testes consideraram a supervisão realizada por meio de análises (i) de reclamações cadastradas na plataforma consumidor.gov.br, (ii) de relatórios enviados pela Senacon e (iii) da atuação do Comitê Nacional de Avaliação do Atendimento na Rede Bancária (CNARB).

Quanto às manifestações apresentadas por beneficiários do INSS por meio da plataforma consumidor.gov.br³⁰, os testes realizados permitiram concluir que não foi implementada rotina de acompanhamento contínuo em relação às reclamações cadastradas.

Nesse contexto, destaque-se que, em 2022, o assunto “Crédito Consignado / Cartão de Crédito Consignado / RMC (para beneficiários do INSS)” foi o terceiro com mais reclamações na plataforma, com 57.874 reclamações (4,5% do total), sendo o assunto com mais reclamações registradas por pessoas com mais de 60 anos. Ademais, levantamento realizado pela equipe de auditoria sobre os tipos das reclamações finalizadas³¹ de janeiro a março de 2023 apontou que:

- i. Reclamações indicando averbações não autorizadas³² tiveram a maior representatividade dentre os registros avaliados, alcançando 26,8% das reclamações finalizadas; e
- ii. Dentre os dezoito tipos de reclamações identificados, a cobrança indevida de taxas foi o sexto tipo de reclamação de maior ocorrência e representou 3,74% do total de 9.910 reclamações finalizadas no período.

²⁸ Em 07.07.2023, o contrato averbado mais recente se referia a abril de 2023.

²⁹ Divergências na quantidade e nos valores dos contratos ativos. O valor total dos contratos ativos no Painel era cerca de 40% inferior aos valores registrados na base de dados disponibilizada à CGU.

³⁰ Indicadores/Dados Abertos.

³¹ Os arquivos mensais disponibilizados na plataforma apresentam os dados de todas as reclamações finalizadas no mês. Conforme o “Guia Usuário Empresa – Consumidor”, publicado na plataforma, as situações de uma reclamação podem ser: aberta, em análise pelo fornecedor, em análise pelo gestor, respondida, não respondida, finalizada avaliada, finalizada não avaliada, cancelada (reclamações que infringiram os Termos de Uso do site) ou encerrada (pedido de recusa das empresas de reclamações que infringiram os Termos de Uso do site não analisado pelo Órgão Gestor no prazo). Somente as reclamações finalizadas, avaliadas ou não, são consideradas na apuração dos indicadores.

³² Foram consideradas reclamações relacionadas a produto não contratado, fraude bancária, retenção de valores e contestação de bloqueio de margem consignável.

Uma avaliação das instituições consignatárias acordantes com maior número de reclamações relevantes, a exemplo de averbação não autorizada, cobrança indevida de taxas, venda casada e possível desconhecimento das condições contratadas, poderia indicar ao INSS situações de descumprimento de regras e subsidiar análises pontuais de contratos de crédito consignado e tratativas específicas com instituições com maior incidência de reclamações. Assim, a rotina de análise dos dados extraídos da plataforma pode auxiliar no acompanhamento tanto da qualidade dos serviços prestados pelas instituições consignatárias acordantes quanto do cumprimento das normas e dos ACT.

Quanto à utilização dos relatórios da Senacon para realização do referido acompanhamento, o INSS informou que a Secretaria não enviou relatórios referentes aos anos de 2022 e de 2023.

Outro instrumento que poderia contribuir para o acompanhamento pelo INSS seria o relatório semestral das atividades desenvolvidas pelo CNARB, instituído em 2022 com as competências de avaliar a qualidade do atendimento dos serviços que envolvem o INSS na rede bancária e o cumprimento dos ACT e da IN PRES/INSS nº 138/2022. No entanto, segundo o INSS, não houve a apresentação do relatório semestral no prazo previsto em função das alterações no corpo diretivo do INSS, que envolveram a área responsável pela coordenação do CNARB, e do fato de a primeira reunião do Comitê ter ocorrido somente em 06.12.2022, ocasião em que houve a apresentação da sua composição e a definição do escopo inicial de sua atuação³³.

Diante de todo exposto, conclui-se que o acompanhamento realizado pelo INSS não vem sendo realizado em conformidade com o previsto na IN PRES/INSS nº 138/2022, que trouxe maior clareza sobre as responsabilidades da Autarquia e aprimorou os critérios para monitoramento e fiscalização das consignações em benefícios pagos pelo INSS. Ademais, iniciativas adotadas para melhorar o referido acompanhamento, como a criação do CNARB, não apresentaram a efetividade esperada até a finalização da etapa de análises da auditoria, em 30.08.2023.

Como principais causas para os fatos identificados, destacam-se as fragilidades relacionadas à completude e à fidedignidade das informações registradas no e-Consignado, as inconsistências no Painel de Gestão da Consignação de Empréstimos Consignados, as dificuldades na estruturação do CNARB e o fato de a IN PRES/INSS nº 138/2022 ter sido publicada ao final de 2022, prevendo procedimentos de acompanhamento que não faziam parte do conteúdo da norma anterior e que, portanto, podem estar em fase de implementação.

Adicionalmente, destaca-se que, das 32 reuniões do CNPS ocorridas no período de 05.12.2019 a 12.06.2023, em 14 reuniões (44%) houve discussão sobre o crédito consignado, o que enfatiza a relevância do tema. Contudo, isso não está refletido no tamanho da equipe alocada na Divisão de Consignação em Benefícios (DCBEN) da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN) do INSS, responsável tanto pela realização dos acompanhamentos previstos na IN PRES/INSS nº 138/2022 quanto pelo desenvolvimento de

³³ O escopo de atuação abrangeu: i) a possibilidade de visitas dos representantes do INSS para acompanhamento da qualidade do atendimento das instituições, no intuito de identificar as condutas que favorecem fraudes contra os beneficiários, com foco em propostas de alteração de normativos e ações educacionais; ii) a apresentação de dados da Ouvidoria que possam direcionar orientações à Rede Bancária; iii) a apresentação de dados sistêmicos do impacto da portabilidade indevida para discussão de soluções; e iv) os levantamentos de dados da Senacon relacionados ao assédio por parte das instituições consignatárias acordantes para contratação de empréstimo.

outras atividades relacionadas às consignações em benefícios do INSS, previstas no Regimento Interno da Autarquia³⁴. Em 2022, havia apenas dois servidores lotados na DCBEN e foi necessária a convocação, no decorrer do exercício, de oito servidores, por tempo determinado e mediante o pagamento de diárias e passagens³⁵.

Por fim, um acompanhamento estruturado das consignações em benefícios pagos pelo INSS poderia evitar ocorrências como as apresentadas no Item 1 do presente relatório.

3. Ausência de divulgação mensal, pelo INSS, da relação das instituições consignatárias acordantes que estão ou não operando averbações de crédito consignado nos benefícios pagos pelo INSS, bem como de outras informações e orientações sobre o crédito consignado.

Tendo em vista a variedade de exigências para a contratação do crédito consignado em benefícios pagos pelo INSS, instituídas para garantir maior segurança às operações, principalmente em relação a prejuízos causados a beneficiários do INSS em virtude de fraudes, assédio comercial, dentre outros, fez parte do escopo da auditoria avaliar a transparência promovida pelo INSS quanto às informações mínimas exigidas na norma, bem como em relação aos resultados das operações de consignação e à existência de orientações aos beneficiários sobre o crédito consignado.

Em relação à divulgação de informações relacionadas ao crédito consignado, destacam-se as seguintes disposições presentes na IN PRES/INSS nº 138/2022:

- a) O INSS deve divulgar mensalmente, em seu Portal, a relação das instituições financeiras e das entidades fechadas de previdência complementar que tenham celebrado ACT com o Instituto e formalizado contrato com a Dataprev, informando se estão ou não operando averbações de empréstimo nos benefícios pagos pelo INSS (inciso XVIII do Art. 4º);
- b) O INSS deve disponibilizar informações sobre o crédito consignado em seu Portal (inciso II do art. 27);
- c) Para as instituições consignatárias acordantes, está prevista a responsabilidade de divulgar a lista consolidada de seus correspondentes bancários contratados para ofertar operações de crédito consignado (inciso III do art. 34); e
- d) As instituições consignatárias acordantes, após prazo a ser definido pelo INSS, devem encaminhar à Dataprev, diariamente, informações sobre as taxas de juros ofertadas para as novas operações de crédito consignado, além do número do Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC) ou Central de Atendimento ao Consumidor (CAC), as quais serão disponibilizadas aos beneficiários pela Dataprev no aplicativo “Meu INSS” (alíneas “d” e “e” do inciso VI do art. 34).

³⁴ As competências da DCBEN constam do art. 206 da Portaria PRES/INSS nº 1.532, de 08.12.2022.

³⁵ Informações extraídas do Despacho DCBEN (SEI nº 8820625), de 06.04.2023, por meio do qual foi informado o custo direto com servidores e estagiários que trabalharam na DCBEN, para fins de apuração dos custos operacionais decorrentes das operações de crédito consignado na folha de pagamentos do INSS, referente ao exercício de 2022 (Processo SEI nº 35014.060205/2023-74).

Quanto à divulgação mensal das instituições que celebraram ACT, constatou-se que o INSS mantinha em seu Portal, em julho de 2023, a “Lista de Convênios ativos – 2022”³⁶, atualizada em 30.09.2022, com o total de 73 instituições consignatárias acordantes, evidenciando que a referida lista não é atualizada mensalmente. Adicionalmente, não foi identificado o detalhamento sobre quais instituições estão e quais não estão operando averbações de empréstimo nos benefícios pagos pelo INSS.

Ainda, foram identificadas outras dezessete instituições com ACT vigente junto ao INSS e que não constam da lista divulgada pelo Instituto, dentre as quais doze possuem contratos ativos de crédito consignado.

A divulgação da relação das instituições consignatárias acordantes que estão ou não operando averbações de empréstimo nos benefícios pagos pelo INSS é relevante por questão de transparência e por possibilitar mitigar a ocorrência de prejuízos a beneficiários em virtude de fraudes cometidas por terceiros.

Além da desatualização da divulgação, e sem as informações mínimas exigidas relativas às instituições consignatárias acordantes, não foram localizadas, no Portal do INSS, informações gerais sobre o crédito consignado, tendo sido identificadas apenas orientações específicas para acesso a dois serviços³⁷. Em acréscimo à inobservância a definições efetuadas por meio da IN PRES/INSS nº 138/2022, a não divulgação de informações e orientações gerais sobre o crédito consignado em benefícios do INSS deixa os beneficiários mais vulneráveis a informações incorretas ou fraudulentas publicadas por fontes não oficiais. Destacam-se, dentre as informações relevantes a serem divulgadas pelo INSS, tanto para facilitar o acesso por parte dos beneficiários quanto para mitigar riscos relacionados a fraudes e superendividamento, orientações sobre (i) especificidades das modalidades de contratação, (ii) vedações impostas às instituições consignatárias acordantes e a seus correspondentes bancários, (iii) direitos de desistência e (iv) particularidades do cartão consignado de benefício.

Com relação à divulgação das taxas de juros praticadas pelas instituições, cabe mencionar que houve recomendação do CNPS ao INSS, conforme citado no item 2 deste Relatório, no sentido de disponibilizar diariamente, via “Meu INSS”, as taxas de juros praticadas pelas instituições parceiras na contratação de empréstimo consignado em benefícios do INSS, bem como os números de telefone dos serviços de atendimento fornecidos pelas respectivas instituições. A partir do prazo previsto³⁸ para que as instituições iniciem o envio diário de informações à Dataprev, será possível essa divulgação.

Ademais, não há divulgação à sociedade dos resultados do crédito consignado, a exemplo da quantidade de contratos ativos, dos valores totais emprestados, dos valores descontados mensalmente dos beneficiários e do percentual médio de comprometimento da renda em virtude das consignações para pagamento de empréstimos. Tornar públicas tais informações vai ao encontro do princípio da Publicidade e das diretrizes da Lei de Acesso à Informação³⁹,

³⁶ <https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/convenios-e-transferencias>; acesso em 27.07.2023.

³⁷ “Emitir de Extrato de Empréstimo Consignado” e “Solicitar Exclusão de Empréstimo Consignado”.

³⁸ Prazo de 90 dias da disponibilização dos manuais e descritores de serviços pela Dataprev, prorrogável por igual período se justificada a dificuldade de adequação de sistemas, conforme previsto na Portaria DIRBEN/INSS nº 1.140, de 13.06.2023.

³⁹ Lei nº 12.527, de 18.11.2011

especialmente quanto ao dever dos órgãos e entidades públicas de promover, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas, contendo, no mínimo, dados gerais para o acompanhamento de programas e ações, e ao direito de acesso a informações relativas à implementação, ao acompanhamento e aos resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas⁴⁰. Assim, trata-se de medida que traria mais transparência às operações, facilitando o acompanhamento por instituições governamentais e da sociedade civil e contribuindo para o debate público sobre o tema.

Com base no exposto, conclui-se que o INSS não vem observando obrigações normativas referentes à publicação atualizada de (i) informações mínimas exigidas sobre as instituições consignatárias acordantes e (ii) informações gerais sobre o crédito consignado. Ainda, o INSS informou estar atuando para disponibilizar informações sobre taxas de juros praticadas pelas instituições parceiras, que seguem indisponíveis. Por fim, não há publicação de resultados sobre as consignações de descontos para pagamento de crédito consignado em benefícios do INSS, prática que viabilizaria o acompanhamento das operações pela sociedade.

Posto isso, frise-se que, além de garantir o cumprimento de disposições normativas, a publicação das informações mencionadas, ao garantir maior transparência às ações, pode facilitar o acompanhamento sobre o tema, por diversos atores, e pode mitigar riscos relacionados à desinformação, reduzindo a suscetibilidade dos beneficiários a fraudes e ao superendividamento.

4. Ausência de institucionalização e falhas nos processos de apuração e de cobrança dos custos operacionais acarretados ao INSS pelas operações de crédito consignado.

A apuração dos custos operacionais relacionados ao crédito consignado é um dos processos que compõem o macroprocesso de consignação em benefícios pagos pelo INSS, e está previsto na Lei nº 10.820, de 17.12.2003, que dispõe:

Art. 6º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social e do benefício de prestação continuada de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, poderão autorizar que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) proceda aos descontos referidos no art. 1º desta Lei e, de forma irrevogável e irretroatável, que a instituição financeira na qual recebam os seus benefícios retenha, para fins de amortização, valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil por ela concedidos, quando previstos em contrato, na forma estabelecida em regulamento, observadas as normas editadas pelo INSS e ouvido o Conselho Nacional de Previdência Social. (Redação dada pela Lei nº 14.431, de 2022)

§ 1º Para os fins do caput, fica o INSS autorizado a dispor, em ato próprio, sobre:

[...]

V - o valor dos encargos a serem cobrados para ressarcimento dos custos operacionais a ele acarretados pelas operações; (grifo nosso)

Ainda, a IN PRES/INSS nº 138/2022, prevê:

Art. 30. Os custos operacionais diretos e indiretos acarretados ao INSS pelas operações de crédito consignado e relacionados à gestão dos benefícios elegíveis e demais serviços correlatos serão

⁴⁰ Alínea “a” do inciso VII do art. 7º e art. 8º da Lei nº 12.527, de 18.11.2011.

ressarcidos pelas instituições consignatárias acordantes, cujos valores serão definidos anualmente, em ato próprio do INSS, com fundamento no inciso V do § 1º do art. 6º da Lei nº 10.820, de 2003.

É objetivo desse processo obter junto às instituições consignatárias acordantes o ressarcimento⁴¹ dos custos operacionais diretos e indiretos acarretados ao INSS pelas operações de crédito consignado e relacionados à gestão dos benefícios elegíveis.

Com a finalidade de verificar se os controles implementados asseguram que os custos de operacionalização do crédito consignado são corretamente mensurados e reembolsados ao INSS, foram avaliados: (i) a existência de metodologia e o grau de disseminação das regras que a compõem, (ii) o grau de automatização do processo, (iii) a fidedignidade, a consistência e a rastreabilidade das informações utilizadas na apuração dos custos, e (iv) o acompanhamento dos valores a serem ressarcidos pelas instituições consignatárias acordantes. As avaliações consideraram a atuação do INSS no período de 2018 a 2021, visto que a apuração dos custos do ano de 2022 não havia sido concluída até a finalização da etapa de análises da auditoria, em 30.08.2023.

Os resultados dos testes e análises realizados são detalhados a seguir.

4.1 Ausência de norma institucionalizada relacionada à apuração dos custos operacionais acarretados ao INSS pelas operações de crédito consignado.

Através da Portaria PRES/INSS nº 477, de 08.04.2019, a Autarquia instituiu Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de apurar valores a serem cobrados das instituições consignatárias acordantes para ressarcimento dos custos operacionais decorrentes de consignações em benefícios pagos pelo INSS.

Nos estudos e análises realizados pelo GT, os servidores do INSS evidenciaram fragilidades no controle de atividades relacionadas aos empréstimos consignados e discrepância dos cálculos apresentados. Tais motivos levaram à adoção de uma metodologia simplificada para a apuração dos custos operacionais relacionados ao crédito consignado.

Com a intenção de conferir objetividade ao processo, o GT sugeriu que o cálculo contemplasse custos associados (i) à atuação da divisão do INSS que trata de consignação em benefícios, (ii) à realização de atendimentos presenciais, (iii) à utilização da Central 135 e do “Meu INSS”, (iv) ao tratamento de demandas de ouvidoria, (v) à gestão financeira das consignações e (vi) à atuação do GT.

No âmbito desta auditoria, o INSS detalhou o processo e os cálculos para apuração dos custos, porém, até a data da finalização da etapa de análise deste trabalho, não existia um documento da Autarquia formalizando e detalhando a metodologia adotada. Verifica-se, assim, que o assunto carece de normatização, com o intuito de institucionalizar e disseminar os procedimentos de apuração, de definição de responsabilidades, as fontes de informação a serem utilizadas, as áreas envolvidas, os prazos aplicáveis, assim como demonstrar transparência no processo de apuração e de cobrança desses custos.

A Autarquia também informou que a metodologia, proposta em 2019, não foi revisada, sendo feitas apenas atualizações pontuais necessárias à apuração dos custos de cada ano.

⁴¹ No Relatório de Gestão do INSS do ano de 2020, o ressarcimento de custos com empréstimo consignado é citado como um dos instrumentos para a meta do INSS Superavitário a partir de 2023.

Ressalta-se que o fomento ao desenvolvimento da cultura da transparência na gestão pública é uma das diretrizes da Lei nº 12.527/2011, que também cita em seu artigo 6º, inciso I que “cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação”.

A normatização e a institucionalização do processo de apuração de custos, pautadas pela transparência, também auxiliaria no atendimento a eventuais questionamentos das instituições consignatárias acordantes sobre os valores dos custos incorridos pelo INSS com as operações de crédito consignado.

4.2 Inadequação da documentação comprobatória do processo de apuração dos custos operacionais acarretados ao INSS pelas operações de crédito consignado, ocasionando prejuízos à rastreabilidade e à transparência dos resultados da apuração.

Também com o intuito de avaliar a transparência da gestão e a rastreabilidade dos atos relacionados à apuração dos custos com as consignações em benefícios pagos pelo INSS, avaliou-se a rastreabilidade das informações utilizadas na apuração dos custos operacionais e o grau de automatização do processo.

A partir do levantamento feito pela equipe de auditoria, verificou-se que todas as informações necessárias ao processo de apuração são extraídas diretamente pelo INSS⁴² utilizando-se de sistemas próprios ou sob a gestão de outros órgãos do Governo Federal. Os arquivos obtidos são consolidados pelo INSS, o qual informou que, desde a apuração do ano de 2021, vem utilizando software de manipulação, análise e visualização de dados para a referida tarefa.

Quanto à documentação comprobatória do processo, houve dificuldade para identificar todos os arquivos utilizados nos cálculos, que não constavam no processo SEI criado pelo INSS. Tampouco foram identificados todos os parâmetros utilizados na extração de cada relatório/arquivo, fator que limitou as análises pela equipe de auditoria quanto à fidedignidade e à consistência dos dados referentes a cada ano de apuração, detalhadas no subitem 4.3. Destaca-se, também, que, para determinados itens que compõem a planilha de custos operacionais relacionados ao crédito consignado, é necessária a manipulação dos arquivos para viabilizar o cálculo conforme a metodologia adotada, entretanto, tais orientações não estão formalizadas.

Por fim, até mesmo a Autarquia apresentou dificuldades para recuperar informações e esclarecer alguns dos questionamentos encaminhados pela equipe de auditoria, especificamente em relação às variações relevantes observadas na apuração dos custos do ano de 2021, que abarcaram a quantidade de reclamações registradas na Ouvidoria e o número total de atendimentos/chamados na Central 135 e nas APS.

Diante do exposto, conclui-se que a maioria das informações são oriundas de sistemas próprios do INSS ou de outros órgãos do Governo Federal, porém, devido às fragilidades identificadas no arquivamento e na documentação dos processos que suportam os cálculos realizados, verificou-se baixo grau de rastreabilidade e de transparência no processo de apuração dos custos relacionados às operações de crédito consignado no âmbito do INSS.

⁴² Apenas o item “número total de atendimentos/chamados relacionados ao empréstimo consignado oriundo de reclamações na ouvidoria” foi disponibilizado, até o ano de 2021, diretamente pelo Ministério da Economia, dado que, até então, a Autarquia não possuía uma unidade organizacional de ouvidoria.

4.3 Mensuração inadequada dos custos operacionais acarretados ao INSS pelas operações de crédito consignado.

A mensuração dos custos operacionais relacionados ao crédito consignado foi avaliada de acordo com a metodologia simplificada adotada pelo INSS, e teve como finalidade verificar a fidedignidade e a consistência dos procedimentos de apuração em relação à metodologia proposta e aos dados e às informações referentes aos períodos de apuração.

De acordo com a metodologia simplificada, o cálculo deve contemplar custos associados (i) à atuação da divisão do INSS que trata de consignação em benefícios, (ii) à realização de atendimentos presenciais, (iii) à utilização da Central 135 e do “Meu INSS”, (iv) ao tratamento de demandas de ouvidoria, (v) à gestão financeira das consignações e (vi) à atuação do GT. Levando-se em consideração que não há documento que formalize as regras, fórmulas e critérios de apuração, a Autarquia apresentou tais informações à equipe de auditoria.

Considerando a materialidade e a relevância, foram avaliados os seguintes itens: (i) custos com atendimentos presenciais, (ii) custos com a Central 135, e (iii) custos com a Ouvidoria. Os resultados das referidas análises estão detalhados a seguir, segregados por itens de custo.

Adicionalmente, foram realizados testes para avaliar a aplicação do critério de rateio dos custos a serem repassados às instituições consignatárias acordantes, que consiste na identificação da quantidade de descontos em folha decorrentes de consignações de crédito consignado. Por limitações nas bases de dados disponibilizadas à CGU, os testes não identificaram o valor a ser pago por cada instituição, limitando-se a identificar se a quantidade total de descontos considerada no rateio encontrava-se dentro de um intervalo de confiança⁴³, considerando dados disponíveis nas folhas de pagamento do INSS de 2020 e de 2021. Os testes indicaram que a quantidade de descontos considerada pelo INSS para rateio dos custos se encontrava dentro do intervalo calculado pela equipe de auditoria.

4.3.1 Custos com atendimentos presenciais

Em 2018 e 2019, o custo com atendimento presencial relacionado ao crédito consignado⁴⁴ representou mais de 70% do custo total com as operações relacionadas ao crédito consignado. Tais valores reduziram significativamente a partir de 2020, conforme tabela abaixo:

Tabela 2 – Custos com atendimentos presenciais relacionados ao crédito consignado

Ano	Custos com atendimentos presenciais relacionados ao crédito consignado	Proporção em relação ao custo total de cada ano
2018	59.106.831,17	82,24%
2019	35.095.475,64	77,49%
2020	-	-
2021	4.097.862,77	24,63%

⁴³ Utilizou-se um intervalo de confiança em virtude de limitações na quantidade de rubricas apresentadas na Maciça, havendo casos em que não é possível identificar todas as rubricas de desconto associadas aos benefícios.

⁴⁴ O custo com atendimento presencial relacionado ao crédito consignado é calculado a partir do percentual de atendimentos relativos ao crédito consignado em relação ao total de atendimentos realizados pelas APS, aplicando-se o referido percentual sobre os seguintes itens de custo: (i) custo total dos servidores que atuam nas APS; (ii) custo total do material utilizado nas APS; e (iii) custo total da estrutura física. O atendimento presencial relacionado ao crédito consignado contempla quatro tarefas: “Solicitação de Exclusão de Empréstimo Consignado”, “Bloqueio de Benefício para Empréstimo”, “Extrato de Empréstimo Consignado” e “Desbloqueio do Benefício para Empréstimo”.

Fonte: Planilhas de apuração de custos operacionais relacionados ao crédito consignado (Documentos SEI nº 0138282, nº 0708362, nº 4516922 e nº 9344755).

De acordo com as informações apresentadas pelo INSS, em 2020 não houve custo com atendimento presencial relacionado ao crédito consignado. Como possíveis motivos para o ocorrido, o Instituto destacou três situações: (i) a adoção de medidas⁴⁵ de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus (COVID-19), que restringiram o atendimento presencial nas Unidades; (ii) a não realização de atendimentos referentes a empréstimos consignados nas APS, uma vez que as agências se limitariam a orientar os cidadãos sobre como proceder em caso de problemas ou de reclamações relacionados a empréstimos consignados, e (iii) o aumento da utilização do “Meu INSS” para acessar serviços junto ao INSS.

Diante do exposto, a equipe de auditoria aplicou procedimento para validar a quantidade de atendimentos relacionados ao crédito consignado no ano de 2020, principalmente quanto a possíveis atendimentos realizados antes das medidas que restringiram o atendimento presencial, ou seja, no período de 01.01.2020 a 15.03.2020. Como resultado, foram identificados⁴⁶ 37.122 atendimentos presenciais relacionados ao crédito consignado no ano de 2020, indicando, portanto, possível subavaliação do custo em R\$ 11,8 milhões.

Quanto à afirmação de que as APS não teriam realizado atendimentos sobre o crédito consignado em 2020, frise-se a existência de conflito com o fato de que foram contabilizados atendimentos relacionados a empréstimos consignados no ano de 2021, havendo mensuração do respectivo custo incorrido pelo INSS, o que indica que a informação prestada é insuficiente para justificar a ausência de registros de atendimento em 2020. Por fim, quanto ao aumento do uso do “Meu INSS”, não foram apresentados relatórios ou dados para embasar e evidenciar as informações prestadas.

Logo, observa-se inconsistência das quantidades de atendimentos informadas nas planilhas de apuração do INSS e que indicam subavaliação na mensuração do custo de 2020 com as operações de crédito consignado, decorrente de não consideração do custo com os atendimentos presenciais.

4.3.2 Custos com a Central 135

Os custos relacionados à Central 135 foram objeto de análise devido à variação relevante observada no ano de 2021. A tabela abaixo destaca, para o referido exercício, que a proporção⁴⁷ de atendimentos da Central 135 relacionados ao crédito consignado representou 7,26% do total de atendimentos realizados pela Central em 2021, sendo este o maior valor percentual do período analisado (2018 a 2021) e muito superior à média observada nos três anos anteriores.

⁴⁵ Por meio da publicação do Ofício SEI Circular nº 8/DGPA/INSS, de 16.03.2020, e da Portaria PRES/INSS nº 375, de 17.03.2020.

⁴⁶ Dados extraídos do Sistema de Atendimento (SAT) por meio do “Novo Sigma”, em 04.10.2023. Foram selecionadas as tarefas que compõem o atendimento relacionado ao crédito consignado: bloqueio de benefício para empréstimo, desbloqueio do benefício para empréstimo, extrato de empréstimo consignado e solicitação de exclusão de empréstimo consignado.

⁴⁷ A apuração do custo proporcional da Central 135 relacionado ao crédito consignado é calculada da seguinte maneira: Custo total da Central 135 multiplicado pelo percentual do número de atendimentos relacionados ao empréstimo consignado em relação ao número total de atendimentos.

Observa-se que em 2021 o número total de atendimentos reduziu drasticamente, se comparado aos anos anteriores.

Tabela 3 – Custos com atendimentos da Central 135

Central 135	2018	2019	2020	2021
Número total de atendimentos/chamados	58.627.074	50.443.906	35.541.558	4.000.322
Número de atendimentos/chamados relacionados ao empréstimo consignado	140.282	228.590	36.078	290.567
Número de atendimentos relacionados ao empréstimo consignado/número total de atendimentos	0,24%	0,45%	0,10%	7,26%
Custo total da Central 135 (R\$)	124.255.270,44	134.280.905,18	152.110.130,92	154.027.703,12
Custo proporcional da central 135 relacionado ao crédito consignado	297.316,18	608.503,08	154.405,99	11.187.941,27

Fonte: Planilhas de apuração de custos operacionais relacionados ao crédito consignado (Documentos SEI nº 0138282, nº 0708362, nº 4516922 e nº 9344755).

Na análise do processo de apuração de custos do ano de 2021, não foi identificada documentação comprobatória suficiente para esclarecer o ocorrido, sendo que os quantitativos dos atendimentos relacionados à Central 135 foram informados em despacho emitido pela Divisão de Gerenciamento das Centrais de Atendimento do INSS, sem indicativo dos parâmetros utilizados na extração das informações e sem disponibilização dos arquivos originais com detalhamento dos dados.

Ademais, ao ser solicitada a documentação comprobatória, o INSS disponibilizou quantitativo diferente do informado no Despacho e que foi utilizado na planilha de apuração dos custos do INSS, conforme detalhado na tabela em sequência.

Tabela 4 – Comparativo da quantidade de atendimentos na Central 135 no ano de 2021

Quantidade de Atendimentos na Central 135 em 2021	Planilha de apuração de custos do INSS do Processo SEI nº 35014.261311/2022	Documentação comprobatória apresentada em 2023
Total de atendimentos realizados	4.000.322	41.935.924
Total de atendimentos realizados relacionados ao crédito consignado	290.567	236.683

Fonte: Planilha de apuração de custos operacionais relacionados ao crédito consignado do ano de 2021 (Documento SEI nº 9344755) e Despacho DGCAT nº 12321926 em resposta ao item 4.1 da Solicitação de Auditoria nº 12/1205005.

Registra-se que com os quantitativos apresentados em resposta à solicitação efetuada no âmbito desta Auditoria, a proporção dos atendimentos relacionados ao crédito consignado seria de 0,56%.

Ao apresentar os novos quantitativos, o INSS relatou limitações para quantificar os atendimentos relacionados ao crédito consignado, nas Centrais 135, para os meses de janeiro e fevereiro de 2021, bem como informou alteração de procedimentos institucionais a partir de outubro de 2021, especialmente quanto aos requerimentos de bloqueio e de desbloqueio de benefícios para empréstimos consignados, que passaram a ser solicitados por meio do

aplicativo “Meu INSS”. Salienta-se que o cálculo deste item não contemplou informações referentes ao custo do “Meu INSS”, conforme indicado na metodologia simplificada da Autarquia.

Conclui-se, assim, pela existência de fragilidades no arquivamento dos documentos que suportam os quantitativos utilizados no cálculo dos custos incorridos pelo INSS com atendimentos relacionados a crédito consignado na Central 135, havendo, ainda, indicativo de erro no custo calculado para o ano de 2021, que pode ter sido superestimado pelo INSS em cerca de R\$ 10,3 milhões em virtude de falha no levantamento da quantidade de atendimentos realizados no referido exercício.

4.3.3 Custos com a Ouvidoria

De 2018 a 2021, o número de atendimentos e, em consequência, o custo incorrido por canais de ouvidoria⁴⁸ em virtude de demandas relacionadas ao crédito consignado vem reduzindo significativamente, apresentando queda expressiva em 2021 em comparação ao início da série, em 2018, conforme tabela abaixo.

Tabela 5 – Quantidade de atendimentos e custo com Ouvidoria relacionados ao crédito consignado

Atendimentos de ouvidoria	2018	2019	2020	2021
Número de atendimentos relacionados ao empréstimo consignado	71.909	56.379	13.013	4.400
Custo proporcional relacionado ao crédito consignado	11.396.282,89	9.050.510,66	1.834.530,96	733.890,09

Fonte: Planilhas de apuração de custos operacionais relacionados ao crédito consignado (Documentos SEI nº 0138282, nº 0708362, nº 4516922 e nº 9344755).

Os números de atendimentos de ouvidoria relacionados ao empréstimo consignado, até o ano de 2021, eram disponibilizados pelo extinto Ministério da Economia, considerando as manifestações cadastradas nos sistemas “Sou Web” e Fala.Br, de forma que os números pertinentes aos atendimentos e respectivos custos incorridos foram aferidos pelo Ministério. De acordo com o INSS, a partir de 12.11.2021, todas as informações passaram a ser cadastradas apenas no sistema Fala.Br.

Adicionalmente, o INSS disponibilizou relatórios com as quantidades de manifestações de 2014 a 2021. No entanto, a Autarquia não explicou a variação da quantidade de demandas de ouvidoria relacionadas ao empréstimo consignado nos anos de 2020 e de 2021, períodos em que os decréscimos foram significativos.

A partir dos relatórios com as quantidades de reclamações de 2018 a 2021, foi possível observar que, nos anos de 2020 e de 2021, alguns tipos de manifestação, que se apresentavam relevantes em 2018 e 2019, apresentaram queda drástica, havendo casos de registros zerados, indicando risco de possíveis distorções nas apurações em 2020 e 2021. Ademais, a dificuldade da Autarquia no levantamento de informações impossibilitou a verificação da consistência do número de demandas de ouvidoria relacionadas ao empréstimo consignado em 2021 (4.400).

⁴⁸ O cálculo do custo com a Ouvidoria considera o total da multiplicação do custo hora de pessoal do atendimento pela quantidade de atendimentos na Ouvidoria relacionados ao consignado, ponderado pela quantidade de horas médias para atendimento de cada reclamação (duas horas).

Além de mensurar a quantidade de demandas de ouvidoria, a apuração do custo com a Ouvidoria também considera o custo hora do pessoal do atendimento.

Constatou-se que o levantamento da quantidade de servidores que atuam nas APS impacta de maneira relevante no cálculo, tendo sido, portanto, objeto de análise desta auditoria, de forma a verificar a fidedignidade da quantidade informada pelo INSS na apuração do custo do ano de 2021.

O INSS disponibilizou relatórios sintético e analítico com o quantitativo mensal de servidores. A partir dos dados constantes no relatório analítico, foi possível o recálculo pela equipe de auditoria, e não foram considerados relevantes os desvios identificados em relação à quantidade apurada pelo INSS para o ano de 2021. Porém, destaca-se que, ao comparar o total de servidores ativos da Autarquia, variável utilizada no cálculo, observam-se variações entre os relatórios sintético e analítico, as quais podem ocasionar distorções no cálculo do custo do servidor que atua no atendimento.

Destaca-se, ainda, que o cálculo considera apenas servidores que atuam em APS. Entretanto, é possível que servidores que não atuam em APS também sejam responsáveis pelo tratamento de demandas de ouvidoria, o que pode indicar possibilidade de aprimoramento na metodologia de cálculo.

Verifica-se, assim, que existe risco de distorção tanto na apuração da quantidade de demandas de ouvidoria referentes a 2020 e a 2021, quanto nos critérios utilizados para identificação do custo com servidores que atuam em APS, situações que impactam no cálculo do custo incorrido com demandas de ouvidoria relacionadas a crédito consignado. Ressalta-se a importância da uniformização das informações utilizadas e da formalização dos parâmetros utilizados em cada relatório, para garantir consistência e fidedignidade às apurações realizadas a cada ano, bem como para que seja possível, posteriormente, a realização de verificações em relação a essas apurações.

4.4 Falhas no processo de cobrança e de acompanhamento do ressarcimento dos custos operacionais acarretados ao INSS pelas operações de crédito consignado, com impactos negativos na tempestividade do recebimento dos valores.

Quanto ao ressarcimento dos custos operacionais relacionados ao crédito consignado, foram aplicados testes para avaliar se os valores foram ressarcidos tempestivamente ao INSS nos anos de 2018 a 2021.

A Autarquia disponibilizou documentação acerca do processo de acompanhamento da apuração e do ressarcimento dos custos, porém com informações incompletas, como, por exemplo, ausência do registro de impugnação de processos do ano de 2019 e ausência de datas de recebimento para valores efetivamente ressarcidos, evidenciando que o processo necessita de ajustes para que a etapa de acompanhamento do ressarcimento dos custos seja efetiva.

Com o intuito de verificar o grau de tempestividade dos processos de apuração e de cobrança de custos relacionados ao crédito consignado, a equipe de auditoria fez o levantamento das datas em que foram publicadas as portarias com o valor do custo apurado no ano e com a autorização de cobrança das instituições consignatárias acordantes, da data de emissão das guias de recolhimento e da data de vencimento das dívidas.

Destaca-se que os processos de apuração e de cobrança dos custos são realizados anualmente, sendo que as guias de recolhimento dos exercícios de 2018 a 2021 foram encaminhadas no segundo semestre do ano subsequente ao ano de competência da apuração, porém em meses distintos. Ademais, não foram apresentadas documentações que indicassem o período em que a apuração deve ocorrer, bem como o prazo para cobrança às instituições financeiras, o que impacta diretamente na tempestividade da apuração, divulgação e cobrança dos custos.

Quanto aos valores apurados pelo INSS, ressarcidos pelas instituições consignatárias acordantes e pendentes de ressarcimento, conforme verificado no processo de acompanhamento, observa-se que são consistentes com os valores divulgados no Relatório de Gestão do INSS de 2022, referentes aos exercícios de 2018 a 2021.

A partir das informações de acompanhamento de cobranças e de ressarcimentos, verifica-se que existem valores a receber referentes aos anos de 2019, 2020 e 2021, para os quais não foi identificada reiteração de cobrança, sendo que para o ano de 2020 há 32% do valor apurado pendente de ressarcimento, conforme tabela abaixo.

Tabela 6 – Acompanhamento dos valores a serem ressarcidos ao INSS relacionados ao custo com operações de créditos consignados

Ano	Valor apurado (R\$)	Valor pago (R\$)	Valor a receber (R\$)	Percentual a receber
2018	71.869.193,14	71.912.042,98	-	-
2019	45.289.190,66	44.794.855,63	494.335,03	1,09%
2020	2.288.328,54	1.551.907,42	736.421,13	32,2%
2021	16.638.459,27	16.638.382,96	76,29	0,0005%
Total	136.085.171,61	134.897.188,99	1.230.832,45	-

Fonte: Elaborada pela CGU a partir do Relatório de Gestão do INSS de 2022.

Em complemento, a Autarquia informou que o levantamento dos valores a receber encontrava-se em andamento, para aplicação dos procedimentos de cobrança.

Por fim, a equipe de auditoria avaliou os pagamentos realizados pelas instituições consignatárias acordantes a fim de verificar se foram pagos tempestivamente, e, após consolidação das informações constantes na planilha de acompanhamento de apuração e cobrança dos custos, foi possível constatar, em relação aos 64 processos referentes aos custos de 2021⁴⁹, que 30 foram pagos no prazo (totalizando R\$ 8,6 milhões), 22 foram pagos em atraso (totalizando R\$ 8,0 milhões) e 12 estão pendentes de pagamento (totalizando R\$ 76,29).

Ressalta-se que não foram identificados regras e prazos para apuração dos custos e para pagamento pelas instituições consignatárias acordantes, tampouco foram identificadas orientações relacionadas à incidência de encargos decorrentes de atrasos nos pagamentos.

Conclui-se, assim, pelo baixo grau de institucionalização do processo de cobrança e de acompanhamento do ressarcimento dos custos operacionais acarretados ao INSS pelas operações de crédito consignado, havendo impactos sobre a efetividade e sobre a tempestividade do referido processo.

⁴⁹ A documentação do processo de acompanhamento encontra-se incompleta. Não constam todos os registros das datas de recebimento para os anos de 2018, 2019 e 2020. Portanto, o teste limitou-se ao ano de 2021.

Diante de todo o exposto, conclui-se, em relação aos processos de apuração e de cobrança dos custos operacionais diretos e indiretos acarretados ao INSS pelas operações de crédito consignado, que não estão formalizadas as regras e os procedimentos de mensuração e de cobrança, o que contribuiu para a possibilidade de ocorrência de erros no cálculo dos valores a serem ressarcidos e de falhas no acompanhamento dos ressarcimentos devidos ao INSS, bem como acarreta em reduzido grau de transparência e de rastreabilidade do processo de apuração anual dos custos.

RECOMENDAÇÕES

1 – De modo a aprimorar os processos de acompanhamento e de validação das operações, bem como de mitigar riscos, tais como a cobrança de juros de acerto superiores ao devido e de taxas não permitidas, e a inclusão indevida de seguro prestamista no valor das parcelas, avaliar a viabilidade de tornar obrigatório o envio, pelas instituições consignatárias acordantes, de informações adicionais necessárias ao aprimoramento das validações realizadas pelo e-Consignado e do acompanhamento realizado pelo INSS, a exemplo da data da liberação do crédito e, de modo a validar o CET, dos valores do seguro prestamista eventualmente contratado para pagamento à vista e dos juros de acerto porventura cobrados.

Achado nº 1

2 – Apurar a situação dos contratos de crédito consignado com indicativo de averbação em pensões especiais vitalícias pagas como EPU ocorrida após 13.02.2023. Caso confirmada a inconformidade, avaliar a necessidade de correção das regras de validação do e-Consignado, do SUB e do SIBE, que permitiram a averbação de contratação de crédito consignado em benefícios inelegíveis.

Achado nº 1

3 – Avaliar a necessidade de correções nas regras de validação implementadas no e-Consignado, haja vista as falhas relatadas no item 1.2 do presente Relatório de Avaliação, em relação a averbações de empréstimo pessoal consignado com possível inobservância dos critérios legais.

Achado nº 1

4 – Apurar a situação dos contratos de empréstimo pessoal consignado com indicativo de taxa de juros superior ao limite permitido, adotando as medidas pertinentes para a correção devida, em caso de inobservância do limite definido, junto às instituições consignatárias acordantes.

Achado nº 1

5 – Estabelecer procedimento periódico de análise dos dados do e-Consignado e de análises pontuais de contratos de crédito consignado em caso de possíveis inconformidades, de forma a acompanhar a adequação dos contratos de crédito consignado averbados e dos descontos realizados.

Achado nº 2

6 – Estabelecer procedimento periódico de análise dos dados extraídos da plataforma consumidor.gov.br, de modo a auxiliar no acompanhamento da qualidade dos serviços

prestados pelas instituições consignatárias acordantes e do cumprimento das normas e dos ACT.

Achado nº 2

7 – Adotar as providências necessárias para aprimorar o Painel de Gestão da Consignação de Empréstimos Consignados, de modo a solucionar os problemas de desatualização e de divergência de informações em relação à base de dados, possibilitando sua utilização na rotina de acompanhamento e de divulgação de resultados, bem como de acompanhamento do cumprimento das normas e dos ACT.

Achados nº 2

8 – Estabelecer procedimento periódico de divulgação das informações mínimas exigidas sobre as instituições consignatárias acordantes e, adicionalmente, posicionar-se em relação à possibilidade e à oportunidade de divulgação dos resultados do crédito consignado, a exemplo das informações disponibilizadas no Painel de Gestão da Consignação de Empréstimos Consignados.

Achado nº 3

9 – Promover a publicação de informações gerais sobre o crédito consignado e de orientações voltadas aos beneficiários, para mitigar riscos relacionados a fraudes e superendividamento.

Achado nº 3

10 – Formalizar e disseminar regras e procedimentos para apuração e cobrança dos custos operacionais acarretados ao INSS pelas operações de crédito consignado, que estabeleçam responsabilidades, fontes de informação, metodologias e prazos, de modo a promover a rastreabilidade da apuração, a adequada mensuração dos custos e a tempestividade do ressarcimento correspondente.

Achado nº 4

11 – De forma a simplificar o processo anual de apuração e cobrança dos custos operacionais acarretados ao INSS pelas operações de crédito consignado, avaliar a possibilidade de desenvolvimento de metodologia que permita a adoção de tarifa única a ser aplicada sobre as operações de consignação.

Achado nº 4

CONCLUSÃO

A auditoria realizada teve como objeto o processo de consignação em benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para quitação de empréstimos contraídos pelos beneficiários.

O trabalho teve como objetivos (i) avaliar a conformidade dos descontos para pagamento de empréstimo pessoal consignado, (ii) verificar a existência de rotinas implementadas pelo INSS para acompanhar de forma periódica essa conformidade, bem como a qualidade dos serviços prestados pelas instituições consignatárias acordantes, (iii) avaliar o grau de transparência das informações sobre o crédito consignado e, ainda, (iv) avaliar os processos de apuração e de cobrança dos custos de operacionalização do crédito consignado acarretados ao INSS.

Para atingimento dos objetivos propostos pelo trabalho, foram definidas quatro questões de auditoria, apresentadas a seguir e acompanhadas das respectivas respostas obtidas a partir dos testes realizados.

1. Os controles implementados asseguram que os critérios normativos para a averbação e a manutenção das consignações de descontos de crédito consignado sejam cumpridos e validados corretamente?

Constatou-se que os controles implementados não foram suficientes para assegurar o cumprimento da totalidade dos critérios exigidos para a consignação de descontos para pagamento de empréstimo pessoal consignado. Os testes realizados indicaram a possível existência de contratos celebrados com taxas de juros superiores aos limites estabelecidos em norma e/ou com inclusão indevida de taxas ou seguros nos valores das parcelas contratadas, e de contratos averbados em benefícios inelegíveis.

Adicionalmente, em virtude de possíveis falhas de regras de validação do e-Consignado e do fato de que o envio de algumas informações relevantes sobre o contrato não era obrigatório quando da averbação das contratações avaliadas, as informações registradas no sistema apresentaram-se incompletas e inconsistentes. Em consequência, a verificação do cumprimento de determinados critérios resta inviabilizada, dificultando o acompanhamento por parte do INSS e a apuração de possíveis desconformidades.

Destaque-se, por fim, a existência de medidas em andamento voltadas ao aprimoramento do sistema, que permitirão validar as taxas de juros das contratações que venham a ser realizadas. Entretanto, nem todas as informações obrigatórias a serem fornecidas pelas instituições consignatárias acordantes poderão ser validadas em função da falta de outras informações necessárias, que, inclusive, permitiriam aperfeiçoar as validações automatizadas para abranger outros critérios e mitigar riscos, tais como a cobrança indevida de taxas.

2. Os controles implementados asseguram o efetivo acompanhamento pelo INSS da conformidade das consignações de descontos de crédito consignado e qualidade dos serviços prestados pelas instituições consignatárias acordantes?

Não foram identificadas rotinas de acompanhamento periódico que contemplassem todas as responsabilidades expressas na IN PRES/INSS nº 138/2022, o que pode estar relacionado ao fato de que a atuação da Autarquia em relação a possíveis irregularidades cometidas por instituições consignatárias acordantes vem ocorrendo por demanda de outros órgãos.

A despeito da disponibilização pela Dataprev do sistema e-Consignado, controle que abrange validações de parte dos critérios previstos na IN PRES/INSS nº 138/2022, não foi implementada pelo INSS uma rotina de análise dos dados desse sistema, de forma a acompanhar seu funcionamento e a identificar ocorrências que indiquem a necessidade de aprimoramento das regras de validação, bem como de análises pontuais de contratos de crédito consignado com algum indicativo de risco.

Outrossim, não foi adotada pelo INSS uma rotina de acompanhamento contínuo em relação às reclamações cadastradas na plataforma consumidor.gov.br, tampouco houve demanda para que as instituições consignatárias acordantes o fizessem e apresentassem os resultados, e providências adotadas, à Autarquia. A prática de análise dos dados extraídos da plataforma poderia auxiliar no acompanhamento tanto da qualidade dos serviços prestados pelas instituições consignatárias acordantes quanto do cumprimento das normas e dos ACT.

Assim, o acompanhamento sob a responsabilidade do INSS não vem sendo realizado em conformidade com o previsto na norma. Dentre as causas, foram identificadas fragilidades nas soluções tecnológicas disponíveis para realização do acompanhamento, em nível tanto operacional quanto gerencial, da atuação das instituições consignatárias acordantes. Ainda, o tamanho da equipe alocada na DCBEN pode ter sido um fator limitante para desempenhar as rotinas mencionadas.

3. Há transparência e divulgação adequada de informações e resultados do crédito consignado?

Constatou-se que a divulgação acerca do crédito consignado não está de acordo com o comando normativo, em virtude da desatualização e da falta de informações mínimas exigidas sobre as instituições consignatárias acordantes e de informações gerais sobre o crédito consignado. Ademais, não foi dada transparência a informações relacionadas aos créditos consignados de modo a orientar os beneficiários e a contribuir para o controle social e o acompanhamento dos resultados pela sociedade e, assim, para o debate público sobre o tema.

Em consequência, para além de não promover o acesso público a informações relativas aos resultados do crédito consignado, os beneficiários ficam mais vulneráveis frente a informações incorretas ou fraudulentas publicadas por fontes não oficiais, bem como ficam mais sujeitos à ocorrência de cobranças indevidas e ao risco de superendividamento por desinformação.

4. Os controles implementados asseguram que os custos de operacionalização do crédito consignado sejam adequadamente mensurados e tempestivamente reembolsados ao INSS?

A partir dos resultados apresentados, constatou-se que não houve a normatização das regras e dos procedimentos de apuração dos custos, de modo a disseminar no âmbito do INSS, com apoio da Alta Administração, os procedimentos de apuração, as responsabilidades, as fontes de informação, as áreas envolvidas, e os prazos, promovendo, assim, a transparência no processo de apuração de valores a serem ressarcidos.

Essa falta de formalização pode ter contribuído para o baixo grau de rastreabilidade e de transparência nos processos de apuração dos custos referentes aos exercícios de 2018 a 2021, verificado em função das fragilidades identificadas no arquivamento e na documentação suporte dos cálculos realizados.

Nesse sentido, destaque-se que dificuldades da Autarquia no levantamento de informações limitaram a realização de testes, por parte da equipe de auditoria, acerca da consistência dos números informados pelo INSS em suas apurações anuais, em especial aqueles relacionados a atendimentos realizados pela Central 135 e pela Ouvidoria. Apesar das limitações enfrentadas, identificou-se risco de distorção nas apurações referentes aos anos de 2020 e de 2021.

Por fim, quanto aos processos de cobrança e de acompanhamento do ressarcimento ao INSS dos custos operacionais incorridos em consequência das operações de crédito consignado, não foram identificados procedimentos de reiteração de cobrança de valores pendentes de ressarcimento referentes aos anos de 2019 a 2021. Ademais, a planilha de controle utilizada pelo INSS continha informações incompletas e não houve a institucionalização de regras e de prazos para apuração dos custos e para pagamento pelas instituições consignatárias acordantes, havendo impactos sobre a efetividade e sobre a tempestividade do referido processo.

Apresentadas as respostas às questões de auditoria, conclui-se que a falta de implementação do acompanhamento periódico pelo INSS, nos moldes da IN PRES/INSS nº 138/2022, e a falta de institucionalização de regras e de procedimentos foram determinantes para as fragilidades identificadas relacionadas ao e-Consignado e ao processo de apuração e de cobrança dos custos de operacionalização do crédito consignado, bem como prejudicaram o grau de transparência do processo de consignação em benefícios do INSS para o pagamento de empréstimos.

Diante do exposto, avalia-se que o processo carece de aprimoramentos de modo a (i) ampliar a abrangência dos procedimentos de validação e de acompanhamento das operações, especialmente em relação à situações com maior número de reclamações registradas na plataforma consumidor.gov.br; (ii) garantir a qualidade das informações inseridas no e-Consignado; (iii) permitir que o INSS faça o acompanhamento gerencial das operações; (iv) facilitar a divulgação, pelo INSS, das informações mínimas exigidas sobre o crédito consignado; e (v) aumentar o grau de transparência e rastreabilidade do processo de apuração anual dos custos e minimizar riscos de mensuração incorreta.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A versão preliminar do presente Relatório de Avaliação foi encaminhada ao INSS em 14.11.2023 para conhecimento, avaliação e, após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, em 28.11.2023, manifestação acerca dos fatos e das recomendações apresentados pela equipe de auditoria.

Conforme interlocuções realizadas junto aos setores responsáveis, a Autarquia acolheu as recomendações e posicionou-se no sentido de apresentar informações adicionais e providências adotadas e em andamento no decorrer do processo de monitoramento das recomendações. Assim, o INSS não encaminhou manifestação formal para inclusão na versão final do presente Relatório.