



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

APURAÇÃO DAS DENÚNCIAS RELATIVAS A
DESCONTOS ASSOCIATIVOS NA FOLHA DE
PAGAMENTO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA
SOCIAL (RGPS)

Exercício 2024

6 de setembro de 2024





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Unidade Examinada: **Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão**

Município/UF: **Brasília/DF**

É permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total,
por qualquer meio, se citada a fonte.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

MISSÃO DA AUDITORIA-GERAL

A missão da Auditoria-Geral é aumentar e proteger o valor organizacional do INSS, fornecendo avaliações, assessoria e conhecimento objetivos, baseados em risco, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles.

APURAÇÃO

O serviço de apuração consiste na execução de procedimentos com a finalidade de averiguar atos e fatos inquinados de ilegalidade ou de irregularidade praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais.

RESUMO

1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA?

Avaliação das medidas adotadas pela Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN) no que se refere à formalização e execução dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT) com entidades associativas e sindicatos para realização de descontos na folha de pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme previsão do inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

Por meio do Ofício SEI nº 716/2024/PRES-INSS, de 09 de maio de 2024, o Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) solicitou que a Auditoria-Geral avaliasse a regularidade das providências adotadas pela Autarquia em relação aos ACT com entidades associativas e sindicatos, tendo em vista a veiculação de reportagens na mídia nacional apontando o expressivo aumento de repasses financeiros a essas entidades, provenientes dos descontos em folha de pagamento realizados pelo INSS, assim como eventuais práticas irregulares no que se refere à realização de descontos sem a autorização dos titulares dos benefícios previdenciários.

Em sede preliminar, identificou-se a alta materialidade financeira do processo de trabalho, uma vez que os repasses dos descontos associativos totalizaram cerca de R\$ 3,07 bilhões de reais no período de janeiro de 2023 a maio de 2024, destacando-se a quantidade expressiva de beneficiários, no total de 7.692.313 com descontos associativos em sua folha de pagamento no mês de maio de 2024.

Considerou-se, ainda, o elevado número de requerimentos para exclusão da mensalidade associativa junto aos canais de atendimento do INSS no referido período, 1.163.455 requerimentos, assim como as repercussões sociais, legais e de imagem institucional decorrentes de eventuais irregularidades.

Diante disso, considerando a previsão contida no inciso IX do art. 154 do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria PRES/INSS nº 1.532, de 08 de dezembro de 2022, vigente à época dos fatos, constatou-se a pertinência de realizar a presente ação de auditoria, com vistas a avaliar os procedimentos relacionados a descontos associativos na folha de pagamento do RGPS.

3. QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDITORIA? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Os exames permitiram identificar que os procedimentos de formalização e operacionalização dos ACT firmados pelo INSS para permitir o desconto de mensalidade associativa em benefícios previdenciários não atenderam integralmente os requisitos estabelecidos no art. 154 do Decreto nº 3.048/99 no período de janeiro de 2023 a maio de 2024.

Constatou-se a implantação de descontos associativos sem a devida autorização pelo titular do benefício, uma vez que não foi apresentada a documentação comprovando a filiação e o respectivo consentimento do segurado com o desconto em 54,56% da amostra analisada, extraída dos requerimentos do serviço “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) contendo manifestação do requerente quanto a não autorização de referida consignação. Na mesma linha, verificou-se a realização de desbloqueio em lote de benefícios previdenciários a fim de propiciar a inclusão de descontos associativos sem, no entanto, observar a prévia, pessoal e específica autorização do titular do benefício.

Quanto à formalização e operacionalização dos ACT, constatou-se falhas na avaliação de riscos de novas parcerias, considerando o histórico de acordos rescindidos anteriormente pelo INSS, e o descumprimento das rotinas de fiscalização previstas nos ajustes firmados, assim como fragilidade dos mecanismos adotados para aferição da regularidade da documentação que dá suporte aos descontos e aos repasses financeiros. Além disso, foi possível apurar que os custos operacionais suportados pelo INSS para viabilizar a execução das parcerias não estão sendo efetivamente acompanhados e ressarcidos. Ainda, que a demanda dos serviços atinentes aos descontos associativos impacta significativamente a fila de requerimentos tratados no Serviço de Centralização da Análise de Manutenção de Benefícios e Cadastro (CEAB-MAN) e que a inclusão de descontos sem autorização do titular do benefício importa em pelo menos uma competência de consignação indevida.

Diante disso, foram emitidas recomendações para o aperfeiçoamento do processo de trabalho, de forma que sua operacionalização esteja aderente ao previsto no art. 154, inciso V, do Decreto nº 3.048/99, assegurando a observância à conveniência administrativa, à segurança das operações, ao interesse dos beneficiários e ao interesse público. Em relação aos descontos em vigor, recomendou-se a sua revalidação e imediata exclusão em caso de não confirmação da autorização do titular do benefício. Para resguardar o erário, emitiu-se recomendação no sentido de avaliar os custos de operacionalização dos ACT para assegurar o ressarcimento integral dos mesmos, como estabelece o §1º-I do art. 154 do Decreto 3.048/99, bem como de efetivar o ressarcimento relativo ao período de janeiro de 2023 a maio de 2024.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
AGU	Advocacia-Geral da União
AUDGER	Auditoria-Geral
BG - Tarefas	Base de Gestão de Tarefas do Instituto Nacional do Seguro Social
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados no Setor Público
CEAB-MAN	Serviço de Centralização da Análise de Manutenção de Benefícios e Cadastro
CGPAG	Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios
CGREC	Coordenação-Geral de Relacionamento com o Cidadão
DANB	Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
DCBEN	Divisão de Consignação em Benefícios
DGACO	Divisão de Gerenciamento de Acordos de Cooperação
DIRBEN	Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão
DOU	Diário Oficial da União
HISCRE	Histórico de Créditos
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
OFCWeb	Sistema de Gestão de Orçamento, Finanças e Contabilidade
MP	Ministério Público
PFE-INSS	Procuradoria Federal Especializada do INSS
PRES	Presidência do INSS
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPS	Regulamento da Previdência Social
SCDP	Sistema de Concessão de Diárias e Passagens
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SICAF	Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização
SP	São Paulo
SUIBE	Sistema Único de Informações de Benefícios

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES	12
1. Operacionalização de consignações de mensalidades associativas sem a devida comprovação da autorização do segurado.	12
2. Desbloqueio em lote para inclusão de descontos associativos a pedido da CONTAG, em descumprimento ao § 1º - A do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999.	18
3. Falhas na avaliação de novas parcerias com entidades que tiveram acordos rescindidos com o INSS	24
4. Descumprimento das disposições do Decreto nº 3.048/99 quanto ao acompanhamento da execução das parcerias.	26
4.1. Não realização de fiscalização ordinária nos termos previstos nos ACT	26
4.2. Falhas na verificação da regularidade fiscal das entidades antes dos repasses financeiros	32
5. As irregularidades apontadas pelos beneficiários em relação aos ACT indicam que a conveniência e o interesse público na manutenção das parcerias não foram asseguradas sob a perspectiva de custos e de impacto no atendimento ao cidadão pelo INSS.	33
5.1. Ausência de ressarcimento integral dos custos operacionais	33
5.2. Impacto negativo na fila de requerimentos do INSS	38
5.3. Impacto financeiro ao beneficiário do INSS em decorrência aos descontos não autorizados	39
RECOMENDAÇÕES	42
CONCLUSÃO	44
ANEXOS	47

INTRODUÇÃO

A presente ação de auditoria avaliou as medidas adotadas pela Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN) no que se refere à formalização e execução dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT) com entidades associativas e sindicatos para realização de descontos na folha de pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme previsão do inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

O trabalho decorre de solicitação do Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), formalizada no Ofício SEI nº 716/2024/PRES-INSS, de 09 de maio de 2024, tendo em vista a veiculação de reportagens na mídia nacional apontando o expressivo aumento de associados e, conseqüentemente, os repasses financeiros a entidades associativas, provenientes dos descontos em folha de pagamento realizados pelo INSS, assim como eventuais práticas irregulares por parte de algumas dessas entidades, no que se refere à realização de descontos sem a autorização dos titulares dos benefícios previdenciários.

Nos termos do art. 2º do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022, o INSS é responsável pela operacionalização do pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais previstos na legislação. A Lei nº 8.213/91, art. 115, inciso V, traz a possibilidade de que sejam incluídos nos benefícios descontos relativos a mensalidades de associações e demais entidades de aposentados, legalmente reconhecidas, desde que autorizados por seus filiados.

Esse dispositivo foi regulamentado pelo inciso V do art. 154 do Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, ao estabelecer que para viabilizar a realização dos descontos de mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas devem ser observados os seguintes requisitos:

- a) autorização dos filiados;
- b) conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público;
- c) autorização prévia, pessoal e específica do beneficiário do benefício para inclusão do desconto associativo;
- d) possibilidade de revogação a qualquer tempo da autorização do desconto associativo;
- e) a associação ou entidade deve ser formada por aposentados ou pensionistas, com interesses inerentes a essas categorias ou por pessoas de categoria específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos e que tenha entre os seus objetivos a representação dos aposentados ou pensionistas;
- f) as mensalidades associativas se refiram exclusivamente à contribuição associativa em razão da condição de associado, decorrente de previsão estatutária ou de assembleias gerais, não podendo englobar descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos ou qualquer outro tipo de desconto.

O mecanismo utilizado para viabilizar a inclusão desses descontos associativos é o Acordo de Cooperação Técnica (ACT), conforme regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, estabelecido pela Lei nº 13.019, de 31 de julho

de 2014, regulamentada pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. Segundo esses dispositivos, as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil devem ocorrer em regime de mútua cooperação com vistas à consecução do interesse público e recíproco.

De janeiro de 2023 a maio de 2024, os descontos associativos atingiram o montante de cerca de R\$ 3,07 bilhões, sendo de ressaltar que, em maio de 2024, 33 entidades possuíam ACT vigentes com o INSS, totalizando 7.692.313 de filiados com contribuição descontada nos respectivos benefícios previdenciários, conforme detalhamento abaixo:

Tabela 1 – Entidades com ACT com o INSS para desconto de mensalidade associativa vigentes em maio/2024

Entidade	Quantidade de Filiados com Desconto Associativo
COBAP	243.735
CONTAG	1.336.360
CONAFER	659.942
SINTAPI/CUT	3.457
SINDNAP/FS	347.601
SINDIAPI/UGT	55.180
RIAAM BRASIL	22.231
UNIBAP	112.632
AAPB	265.442
AMBEC	580.730
CONTRAF-BRASIL (FETRAF)	37.442
SINTRAAPI/CUT	3.065
ABRAPPS	5.550
SINAB	64.255
UNASPUB	250.902
AAPPS – UNIVERSO	323.827
CAAP	270.620
CINAAP	63.414
AP BRASIL	119.900
FITF/CNTT/CUT	188
AMAR BRASIL – ABCB	303.061
CBPA	305.572
ACOLHER – APDAP	293.483
CEBAP	344.761
ABENPREV	87.942

Entidade	Quantidade de Filiados com Desconto Associativo
ABABASP BRASIL	23.039
ABSP – AAPEN	491.925
MASTER PREV	301.972
UNSBRAS	252.314
ABAPEN	290.175
ASBRAPI	40.523
AAB	65.358
ABRASPREV	125.715
Total	7.692.313

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base no documento SEI 16384772

Considerando o contexto normativo, foram realizados exames de auditoria para verificar a regularidade dos procedimentos adotados pela DIRBEN para formalizar e fiscalizar os ACT com as entidades associativas, bem como para avaliar se esses procedimentos asseguram a manutenção dos critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público, previstos no § 1º do art. 154 do Decreto nº 3.048/99. Para tanto, foram aplicadas técnicas de amostragem, análise documental, indagação escrita e oral, *vouching* e técnicas de auditoria assistidas por computador.

Foram objeto da análise:

- processos SEI de formalização dos ACT, de fiscalização das entidades e de rescisão de acordos;
- processo relativo ao repasse financeiro às entidades associativas, efetuado a partir de janeiro de 2023;
- termos de associação e de autorização do desconto enviados pelas entidades;
- dados dos requerimentos dos serviços “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) e “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315), extraídos do sistema BG – Tarefas, e
- dados da maçã da folha de pagamento de benefícios do mês de maio de 2024. Aspectos avaliados a partir dos requerimentos de exclusão de desconto e as ações de fiscalizações efetivadas entre janeiro de 2023 a maio de 2024.

Não fizeram parte do escopo dos trabalhos as ações implementadas a partir de junho de 2024 e, tampouco, eventuais medidas adotadas em função da publicação da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14 de março de 2024, uma vez que os ACT analisados foram formalizados antes da vigência dessa norma que, em seus arts. 40 a 43, estabelece um período de transição para sua aplicação nos acordos vigentes.

Destaca-se, por fim, que a execução dos testes foi parcialmente limitada pela impossibilidade

de uso do Sistema Único de Informações de Benefícios (SUIBE) e pelo lapso temporal decorrido entre os pedidos de extração e o encaminhamento dos dados pela DATAPREV.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Operacionalização de consignações de mensalidades associativas sem a devida comprovação da autorização do segurado.

Para os acordos de cooperação técnica formalizados com a finalidade de efetivação de descontos associativos até 13.03.2024, a autorização para o desconto é precedida da necessidade da entidade ou associação apresentar: i) o termo de filiação do aposentado e/ou pensionista; ii) o termo de autorização de desconto de mensalidade associativa em benefício, e; iii) o documento de identificação do associado, conforme disciplina o art. 655, I, III da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022.

Observa-se que os termos de filiação e de autorização podem ser assinados por meio eletrônico, desde que garantida *“a integridade da informação, a titularidade e o não repúdio, a partir de ferramentas eletrônicas”*, nos termos do inciso I do art. 654 da IN PRES/INSS nº 128/2022.

Os ACT preveem obrigações relacionadas à guarda e à disponibilização desses documentos, os quais devem ser mantidos, em formato digital, na própria entidade ou encaminhados ao INSS. Ainda que alguns acordos estabeleçam a guarda da documentação na entidade, é de responsabilidade da acordante sua apresentação quando solicitado pelo INSS.

Caso o beneficiário opte por não manter o desconto em seu benefício, poderá solicitar sua exclusão diretamente na entidade ou no próprio INSS, via Meu INSS, Central 135 ou diretamente nas Agências da Previdência Social, por meio do serviço “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854).

Quando do protocolo desse serviço, o requerente é questionado se o desconto que está sendo objeto da solicitação de exclusão foi previamente autorizado, momento em que poderá ratificar ou não sua autorização para implementação do desconto, informando, ainda, a entidade associativa responsável pela consignação do valor no benefício.

Cabe ao INSS, nos termos do §1º-F do art. 154 do Decreto nº 3.048/99, a avaliação periódica das reclamações de beneficiários, dentre outros elementos relacionados aos acordos celebrados e a decisão, a depender da quantidade e gravidade das irregularidades identificadas, pela rescisão do acordo unilateralmente ou aplicação das sanções às entidades, conforme art. 73 Lei nº 13.019/14.

A partir desses critérios, avaliou-se a conformidade dos descontos promovidos nos benefícios, por meio da análise das tarefas “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) referentes ao período compreendido entre janeiro de 2023 e maio de 2024. Para o período citado, foram identificadas 1.163.455 tarefas requeridas para esse serviço, conforme demonstra a tabela 2.

Tabela 2 – Tarefas de “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) para o período compreendido entre janeiro de 2023 e maio de 2024.

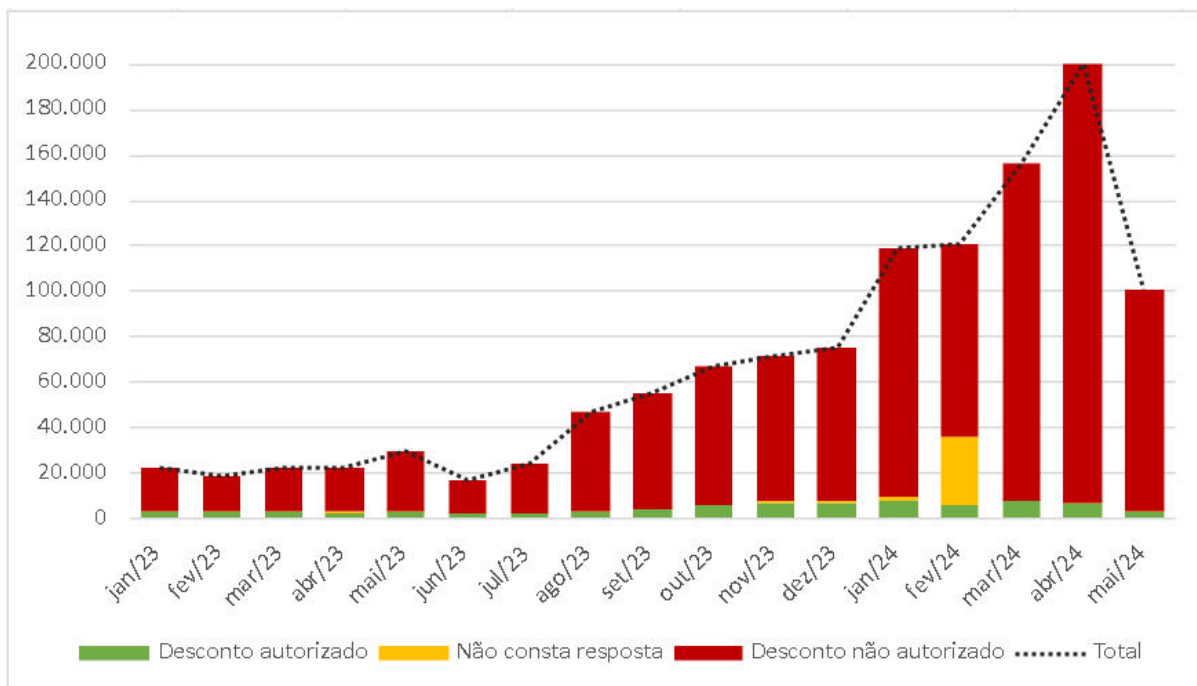
Mês da criação	Desconto não autorizado	Desconto autorizado	Não consta resposta	Total
jan/23	19.624	2.720	51	22.395
fev/23	15.538	2.721	28	18.287
mar/23	19.050	3.121	35	22.206
abr/23	19.607	2.477	53	22.137
mai/23	26.013	3.213	51	29.277
jun/23	14.557	2.015	26	16.598
jul/23	22.032	2.120	4	24.156
ago/23	43.645	3.298	45	46.988
set/23	50.643	3.729	133	54.505
out/23	60.900	5.297	188	66.385
nov/23	64.084	6.909	369	71.362
dez/23	67.293	6.732	513	74.538
jan/24	109.330	7.099	2.000	118.429
fev/24	84.735	6.030	29.515	120.280
mar/24	148.530	7.096	12	155.638
abr/24	192.764	6.584	73	199.421
mai/24	97.945	2.687	221	100.853
Total de requerimentos	1.056.290	73.848	33.317	1.163.455

Fonte: Elaboração própria com base na extração realizada em 04.06.2024 por meio do BG-Tarefas.

Constata-se que, de acordo com informações fornecidas pelos requerentes, do total de 1.163.455 tarefas de exclusão de descontos, 73.848, referem-se a descontos autorizados, 33.317 sem informação no tocante à autorização, e 1.056.290, correspondendo a aproximadamente 90,78%, apresentaram a indicação de não autorização dos descontos associativos.

Para as competências avaliadas, nota-se significativo incremento de requerimentos de exclusão de mensalidade de associação a partir de agosto de 2023, atingindo o ápice em abril de 2024, quando totalizadas 199.421 tarefas, como demonstrado no gráfico 1.

Gráfico 1 - Total de requerimentos do serviço "Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício" (código 3854) – jan/2023 a mai/2024



Fonte: Elaboração própria com base na extração realizada em 04.06.2024 por meio do BG-Tarefas.

Para avaliar a existência da documentação necessária para autorização dos descontos, foi selecionada uma amostra probabilística de 615 requerimentos para o serviço “Excluir mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício”, extraídos dos 1.056.290 requerimentos em que o titular do benefício informou não ter autorizado o desconto.

Para cada requerimento selecionado na amostra, a identificação da entidade responsável pela inclusão do desconto se deu pelo cruzamento do número do benefício do requerente na tarefa com o banco de dados do Histórico de Créditos (HISCRE).

A tabela 3 apresenta o rol de entidades com o percentual correspondente da amostra selecionada.

Tabela 3 – Tarefas da amostra por entidade

Entidade	Número de requerimentos associados	Percentual representativo
CONAFER	80	13,01%
AMBEC	58	9,43%
CBPA	58	9,43%
AAPEN	50	8,13%
ABCB	43	6,99%
CAAP	37	6,02%
SINDNAP-FS	32	5,20%
UNASPUB	30	4,88%

Entidade	Número de requerimentos associados	Percentual representativo
AAPPS UNIVERSO	29	4,72%
CONTAG	23	3,74%
UNSBRAS	22	3,58%
APDAP PREV	20	3,25%
CEBAP	19	3,09%
AAPB	16	2,60%
MASTER PREV	14	2,28%
COBAP	14	2,28%
UNIBAP	11	1,79%
SINDIAPI	10	1,63%
AP BRASIL	8	1,30%
ABENPREV	6	0,98%
SINAB	6	0,98%
ABAPEN	4	0,65%
CINAAP	4	0,65%
CONTRAF-BRASIL	2	0,33%
ABRASPREV	2	0,33%
RIAAM-BRASIL	2	0,33%
AAB	1	0,16%
ASABASP BRASIL	1	0,16%
ABRAPPS	1	0,16%
Sem desconto associado	12	1,95%
Total	615	100,00%

Fonte: Elaboração própria com base no cruzamento dos dados da amostra

Da amostra selecionada, identificou-se que para 1,95% dos beneficiários não havia desconto de mensalidade associativa no histórico de créditos do benefício, sugerindo possível improcedência da solicitação do interessado em 12 requerimentos.

Para os 603 beneficiários restantes, foram solicitados à DIRBEN os termos de adesão, autorizações de descontos e documentos de identificação dos titulares dos benefícios, conforme disciplinado no inciso III, a, b, c do art. 655 da IN PRES/INSS 128/2022, a fim de confrontar as informações prestadas pelos requerentes junto às entidades indicadas como responsáveis pelos descontos.

Com base nos ACT firmados, 8 entidades eram obrigadas a manter sob sua guarda as autorizações digitalizadas de seus associados e disponibilizá-las ao INSS sempre que requeridas, enquanto as outras 21 entidades integrantes da amostra estavam obrigadas ao

encaminhamento da documentação de forma digitalizada ao INSS, conforme a seguinte cláusula expressa nos acordos de cooperação:

2.2.5. Digitalizar em cópia digital legível e encaminhar ao INSS:

- a) termo de filiação ao ACORDANTE devidamente assinado pelo associado;
- b) as autorizações, as revalidações e os pedidos de exclusões dos descontos de mensalidade associativa assinados pelos associados, conforme anexos I, II e III deste acordo; e
- c) o documento oficial com foto do associado.

Em relação aos requerimentos selecionados na amostra, 20 das 29 entidades envolvidas apresentaram, até 03.07.2024, a documentação solicitada para comprovação da autorização do beneficiário para efetivação do desconto associativo. No entanto, para as outras 9 entidades, não houve apresentação de nenhum documento comprobatório da autorização dos segurados para a promoção dos descontos nos benefícios.

Ressalta-se que para todas as entidades houve a solicitação de encaminhamento dos documentos pela DIRBEN, fundamentada inclusive, na obrigatoriedade prevista nos acordos quanto ao envio em forma digital e de sua consequente recepção pelo INSS.

Quadro 1 – Resultado, por entidade, da apresentação dos documentos comprobatórios da regularidade dos descontos associativos.

Entidade	Documentos apresentados	Previsão de encaminhamento (ACT)
CONAFER	Não	Sim
AMBEC	Não	Sim
CBPA	Não	Sim
UNASPUB	Não	Sim
CONTAG	Não	Não
UNSBRAS	Não	Não
CEBAP	Não	Sim
SINDIAPI	Não	Não
CONTRAF	Não	Sim
AAPEN	Sim	Sim
ABCB	Sim	Sim
CAAP	Sim	Sim
SINDNAP-FS	Sim	Não
AAPPS UNIVERSO	Sim	Sim
APDAP	Sim	Sim
AAPB	Sim	Sim
MASTER PREV	Sim	Não

Entidade	Documentos apresentados	Previsão de encaminhamento (ACT)
COBAP	Sim	Sim
UNIBAP	Sim	Sim
AP BRASIL	Sim	Sim
ABENPREV	Sim	Sim
SINAB	Sim	Sim
ABAPEN	Sim	Não
CINAAP	Sim	Sim
ABRASPREV	Sim	Não
RIAAM-BRASIL	Sim	Sim
AAB	Sim	Não
ASABASP BRASIL	Sim	Sim
ABRAPPS	Sim	Sim

Fonte: elaboração própria com base nos processos SEI e ACT com as entidades.

Em relação aos 603 casos da amostra em que foi solicitado às entidades a documentação que deu origem aos descontos associativos, em 329/603 não houve a apresentação dos documentos necessários à comprovação da regularidade desses descontos. Dessa forma, ante os descontos identificados, o repúdio dos segurados, por meio da solicitação do serviço de exclusão de mensalidade associativa, negando a integridade da informação e de seu consentimento em relação aos descontos processados, a regularidade da consignação não restou comprovada para 54,56% da amostra.

Ressalta-se que em 6 dos 329 casos, referentes as entidades SINDNAP-FS, ABRASPREV, RIAAM-BRASIL e AAB, diferentemente dos demais, os documentos encaminhados não se mostraram suficientes para comprovar a regularidade dos descontos associativos implementados, tendo em vista a incompletude da documentação apresentada sem o documento de filiação do segurado e, principalmente, por não garantir a intenção do beneficiário, conforme demonstrado no requerimento de exclusão de mensalidade efetuado no INSS.

Levando em conta o total de tarefas requeridas com a indicação de não autorização do desconto (1.056.290), com base na técnica de amostragem aleatória simples, cujos cálculos estão discriminados no Anexo I, pode-se inferir que houve entre 513.369 e 616.774 tarefas com indícios de irregularidade relacionadas à falta de documentação de autorização para efetivação dos descontos efetuados nos benefícios no período de janeiro de 2023 a maio de 2024.

Dos 274/603 casos da amostra em que houve apresentação de documentos pelas 20 entidades, insta salientar que a aparente regularidade formal do processo, não implica, necessariamente, na comprovação da real intenção do segurado em autorizar o desconto em seu benefício, conforme comprova a expressiva quantidade de requerimentos com manifestação de repúdio para exclusão de mensalidade apresentado junto ao INSS.

A autorização prévia dada pelo beneficiário constitui-se requisito indispensável para consignar o desconto relacionado à mensalidade associativa, conforme previsto no inciso V do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Na forma dos acordos vigentes, o INSS atribui à entidade a responsabilidade por atestar a intenção do segurado, a qual é efetivada por meio da assinatura do titular, manual ou eletrônica, nos termos de filiação e autorização, o que mais uma vez demonstra a fragilidade dos controles existentes no sentido de garantir a segurança necessária às operações, em desconformidade com o §1º do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999.

Em que pese se tratar de relação de consumo entre as partes, cabe ao Instituto, em defesa dos interesses dos seus beneficiários, confirmar a real intenção do beneficiário de consignar em seu benefício o valor referente à mensalidade associativa, assegurando o desconto apenas nos benefícios em que o titular tenha optado inequivocamente por essa forma de pagamento da mensalidade, de modo a atender plenamente ao requisito legal estabelecido no inciso V do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999.

2. Desbloqueio em lote para inclusão de descontos associativos a pedido da CONTAG, em descumprimento ao § 1º - A do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999.

A partir de 30.06.2020, data da publicação do Decreto nº 10.410, que alterou o Regulamento da Previdência Social¹, os benefícios previdenciários devem permanecer bloqueados após a sua concessão para os descontos de mensalidades associativas, exigindo-se autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário para o desbloqueio, nos termos do §1º-A do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

O inciso I do art. 655, da IN PRES/INSS nº 128/2022, vigente até a publicação da IN PRES/INSS nº 162/2024, estabelecia como condição para o desconto dos valores referentes aos pagamentos de mensalidades associativas a necessidade de o benefício previdenciário estar desbloqueado para tal função.

A partir da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.060, de 26 de setembro de 2022, houve a criação do serviço de “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315), por meio do qual o interessado requer, via canais remotos ou excepcionalmente nas Agências da Previdência Social, o desbloqueio (ou novo bloqueio) do benefício para fins de desconto de mensalidades associativas. O desbloqueio só pode ser solicitado após 90 dias da concessão do benefício, nos termos do art. 7º da referida Portaria, uma vez que esse é o prazo mínimo

¹ Aprovado pelo Decreto nº 3.048/99.

estipulado pelo INSS para que não haja qualquer modalidade de consignação no benefício previdenciário.

As tarefas de “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315) são executadas por servidores do Serviço de Centralização da Análise de Manutenção de Benefícios e Cadastro (CEAB-MAN), conforme relação de serviços disposta no Anexo I da Portaria PRES/INSS nº 1.286, de 05 de abril de 2021. Nos termos do art. 222 do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria PRES/INSS nº 1.532/2022, vigente à época, é de responsabilidade da Coordenação-Geral de Relacionamento com o Cidadão (CGREC), subordinada à DIRBEN, a definição das diretrizes para a execução do atendimento prestado aos beneficiários do INSS nas atividades relacionadas à manutenção de direitos previdenciários.

De acordo com os ACT firmados com o INSS para possibilitar o desconto de mensalidade em benefício, cabe às entidades representativas formalizarem as devidas autorizações por meio dos termos de filiação, de autorização e do documento de identificação do titular. Com base nesses documentos, a entidade poderá encaminhar à DATAPREV informações dos associados que optaram por essa forma de pagamento da mensalidade.

Entretanto, nenhum dos ACT atribui às entidades a prerrogativa de solicitar o desbloqueio do desconto de mensalidade para os seus associados, sendo obrigatória a autorização prévia do beneficiário por meio da solicitação da tarefa de “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315). Essa medida visa resguardar o titular do benefício previdenciário, e mitigar a ocorrência de possíveis descontos indevidos sem a devida anuência do titular.

O teste realizado consistiu em verificar a regularidade do comando de desbloqueio em lote de benefícios para inclusão de descontos associativos a partir da solicitação encaminhada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), analisando-se, nesse sentido, as alegações e elementos constantes dos processos originados pela solicitação de desbloqueio em lote por parte da entidade e os aspectos legais para o atendimento do pedido que culminou com a abertura de demanda à DATAPREV e o efetivo desbloqueio dos benefícios.

O procedimento examinado foi iniciado em 14.07.2023, quando a CONTAG, entidade que possui ACT vigente com o INSS para operacionalizar os descontos em benefício relacionados ao pagamento de mensalidades associativas desde 1994², encaminhou o Ofício nº 618/2023/SPS-CONTAG (SEI 12630464 do Processo 35000.000600/2014-66), reiterado em 02.10.2023 pelo Ofício nº 0884/2023/SPS-CONTAG (SEI 13484116 do Processo 35014.382159/2023-61), relatando a existência de demandas represadas naquela entidade para o desconto de mensalidade associativa e alegando que a funcionalidade de desbloqueio

² Informação consignada no Ofício nº 115/2014/SPS/CONTAG (SEI 1973470) do Processo 35000.000600/2014-66. Nos termos do Anexo II do Memorando-Circular nº 08 DIRBEN/CGBENEF, de 04.03.2004, o INSS assinou convênio com a CONTAG em 15.01.2004.

do benefício, requerida pelos beneficiários via Meu INSS, não estaria funcionando a contento, conforme se extrai do Ofício nº 618:

“No ano de 2022, o INSS chegou a publicar a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.060 DE 26/09/2022, criando o serviço de Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa no âmbito da plataforma Meu INSS. Todavia, a disponibilidade de tal serviço não funciona corretamente, posto que o requerimento de desbloqueio feito pelo beneficiário na referida plataforma não é atendido de forma automática, carecendo de análise por parte de servidores do INSS que não estão capacitados para fazer tal atendimento e não dispõem de tempo para atender tal demanda. Soma-se a isso, as inconsistências recorrentes no funcionamento da referida plataforma. Registra-se, que quando o servidor consegue analisar o pedido de desbloqueio ele geralmente indefere ou solicita que o beneficiário compareça a uma agência de atendimento do INSS para que seja concluída a análise do requerimento. Isso tem desestimulado os beneficiários a usarem o serviço de desbloqueio disponibilizado na plataforma Meu INSS.”

A solicitação de desbloqueio em lote seguiu no Processo SEI 35014.382159/2023-61, sendo emitida pela Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios (CGPAG), em 25.10.2023, a Nota Técnica nº 18/2023/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI 13516706) com proposta de consulta à Procuradoria Federal Especializada do INSS (PFE/INSS), para manifestação quanto ao requerimento da CONTAG:

“15. Assim, esta CGPAG considera razoável o pleito formulado pela CONTAG no sentido de promover junto à DATAPREV o cadastramento de Demanda, a fim de desbloquear o benefício, daqueles associados para a referida mensalidade associativa, que efetivaram a autorização de desconto de forma prévia, pessoal e específica à CONTAG, antes da entrada em vigor da Portaria, mencionada no item 04 deste despacho, e da referida Automatização, NA PRÁTICA, da Tarefa de Desbloqueio, pelo Aplicativo MEU INSS, que só ocorreu na competência 07/2023.”

Em resposta, por meio do Despacho n. 00189/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (SEI 13784069), a PFE/INSS ratificou o entendimento firmado na NT 18/2023/CGPAG/DIRBEN-INSS, nos seguintes termos:

3. Assim, a área técnica explicita seu entendimento, consulta se há óbice jurídico ao mesmo e solicita "máxima urgência".

4. Desta feita, por ser consulta pontual de baixa complexidade jurídica e com pedido de urgência, este mesmo Procurador-Geral analisa o questionamento.

5. Esse entendimento da área técnica encontra fundamentos jurídicos na medida em que protege o direito constitucional de livre associação, desde que esteja presente a autorização de desconto de forma prévia, pessoal e específica constante do nosso arcabouço normativo. Ademais, a nova LINDB consigna expressamente que:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

6. Note-se que a nova lei de interpretação do direito brasileiro é expressa ao consignar que não pode haver prejuízo do direito dos administrados.

Logo, as questões operacionais do INSS não podem prejudicar direitos sob pena de responsabilização desta Autarquia.

7. Assim, tendo em vista o que informa a DIRBEN e a DTI acerca da dificuldade de operacionalização pela DTI, concluímos que o INSS não pode cobrar o que não deu plenas condições de operacionalização.

8. Ante o exposto, s.m.j., entendemos que não há óbice jurídico às conclusões exaradas na Nota Técnica.nº18/2023/CGPAG/DIRBEN/INSS, com força no direito à associação e no art. 22 do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de1942. (grifos originais)

Em 01.11.2023, em atendimento à demanda DM 202377 do INSS, a DATAPREV efetuou o desbloqueio, o qual propiciou a consignação da mensalidade associativa de 34.487 benefícios que constavam na listagem encaminhada pela CONTAG no Ofício nº 0992/2023/SPS-CONTAG (SEI 13823942), de 31.10.2023.

Para avaliar a decisão que contrariou o previsto no § 1º do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999, realizou-se o cotejamento da lista de beneficiários informada pela CONTAG com a lista de solicitantes de tarefas de “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315) requeridas de 10/2022 a 09/2023, de forma a propiciar a avaliação da pertinência da justificativa apresentada pela CONTAG para embasar a sua solicitação, a qual foi acatada pela DIRBEN para suplantiar a autorização prévia do titular do benefício exigida pelo Decreto nº 3.048/99. Complementarmente, verificou-se em relação aos beneficiários indicados, se houve, em momento posterior (de 12/2023 a 04/2024), requerimento do serviço “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854), solicitando a cessação dos descontos da mensalidade incluída no benefício que fora desbloqueado em atendimento à solicitação da entidade, e que foi operacionalizada, de ofício, pelo INSS.

As alegações iniciais da CONTAG e os argumentos apresentados pela CGPAG se encontram esquematizadas no Quadro 2:

Quadro 2 – Síntese das Informações que Subsidiaram o Desbloqueio em Lote

Alegações da CONTAG no OFÍCIO Nº 0618/2023/SPS-CONTAG (SEI 12630464) e no OFÍCIO Nº 0884/2023/SPS-CONTAG (SEI 13484116)	Manifestação da CGPAG/DIRBEN na NOTA TÉCNICA Nº 18/2023/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI 13516706)
“Desde a vigência do Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020, que alterou o Decreto nº 3.048/99, os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, ficam bloqueados para o desconto das mensalidades associativas, não havendo, contudo, meios adequados para os beneficiários, associados ao Sistema Confederativo CONTAG, efetuarem o desbloqueio do benefício	“9. Quanto ao trazido pela entidade CONTAG, do fato de " o INSS não ter disponibilizado meios adequados para que o desbloqueio pudesse ocorrer de forma automática nas suas plataformas digitais", não podemos contrapor, visto que a tarefa de "Blo-

Alegações da CONTAG no OFÍCIO Nº 0618/2023/SPS-CONTAG (SEI 12630464) e no OFÍCIO Nº 0884/2023/SPS-CONTAG (SEI 13484116)	Manifestação da CGPAG/DIRBEN na NOTA TÉCNICA Nº 18/2023/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI 13516706)
<p>de modo que se consiga processar o desconto da mensalidade social por eles autorizado. “</p>	<p>queio e Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa ou Sindicato", criada em 10/2022, só foi real e efetivamente automatizada pela DTI/INSS neste ano de 2023 (na data de 27/07/2023), conforme informações da Coordenação Geral de Sistemas e Automação (e-mail 13586226). 10. Notamos que houve um upgrade na quantidade de requerimentos concluídos (mais de 68 mil), após a automatização, conforme extração da DGINF (13618113).”</p>
<p>“Como relatado no referido ofício, o não processamento do desconto das mensalidades associativas se deve ao fato dos benefícios estarem bloqueados e o INSS não ter disponibilizado meios adequados para que o desbloqueio pudesse ocorrer de forma automática nas' suas plataformas digitais.”</p>	
<p>“No ano de 2022, o INSS chegou a publicar a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.060 DE 26/09/2022, criando o serviço de Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa no âmbito da plataforma Meu INSS. Todavia, a disponibilidade de tal serviço não funciona corretamente, posto que o requerimento de desbloqueio feito pelo beneficiário na referida plataforma não é atendido de forma automática, carecendo de análise por parte de servidores do INSS que não estão capacitados para fazer tal atendimento e não dispõem de tempo para atender tal demanda. Soma-se a isso, as inconsistências recorrentes no funcionamento da referida plataforma. Registra-se, que quando o servidor consegue analisar o pedido de desbloqueio ele geralmente indefere ou solicita que o beneficiário compareça a uma agência de atendimento do INSS para que seja concluída a análise do requerimento.”</p>	
<p>“Diante de tal situação, a CONTAG encontra-se, no momento, aguardando o processamento de mais de 24.000 (vinte e quatro mil) autorizações de desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de seus associados, sendo que tais autorizações, além de estarem devidamente assinadas, estão acompanhadas das respectivas fichas de filiação dos beneficiários como sócios/as dos sindicatos e de documentos de identidade com foto, conforme determina o item 3.7 do Acordo de Cooperação Técnica INSS/CONTAG - Processo nº 35000.000600/2014-66.</p>	<p>“12. Apesar de não ter havido completa inércia por parte desta Autarquia Previdenciária, esta área técnica, em sede de análise do pedido e diante das argumentações da interessada, entende que o INSS não pode esquivar-se desta conclusão: de que os beneficiários (associados da entidade) que assinaram as autorizações de desconto à CONTAG, anteriores à competência 10/2022, foram deveras prejudicados, neste inter-</p>

Alegações da CONTAG no OFÍCIO Nº 0618/2023/SPS-CONTAG (SEI 12630464) e no OFÍCIO Nº 0884/2023/SPS-CONTAG (SEI 13484116)	Manifestação da CGPAG/DIRBEN na NOTA TÉCNICA Nº 18/2023/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI 13516706)
<p>Com isso, encontram-se represadas na CONTAG 32.337 (trinta e duas mil, trezentos e trinta e sete) autorizações para o desconto da mensalidade associativa, aguardando uma posição do INSS para que possam ser processadas (ver documento anexo). Tais autorizações, além de estarem devidamente assinadas pelos associados(as), estão acompanhadas das respectivas fichas de filiação dos beneficiários como sócios/as dos sindicatos e de documentos de identidade com foto, conforme determina o item 3.7 do Acordo de Cooperação Técnica INSS/CONTAG - Processo nº 35000.000600/2014-66. Ressaltamos, que todos os documentos acima especificados, que legitimam o processamento do desconto das mensalidades associativas nos benefícios previdenciários, encontram-se digitalizados podendo os mesmos serem disponibilizados ao INSS por meio de dispositivo eletrônico (pen-drive) ou mediante acesso ao banco de dados da CONTAG para a devida conferência. Segue, em anexo, uma amostra de tais documentos.”</p>	<p>regno, tendo em vista a inexistência do referido serviço específico e acessível de desbloqueio pelos canais do INSS.”</p>
<p>“Pelo exposto, a CONTAG solicita ao INSS, em caráter de urgência, o desbloqueio dos benefícios para o processamento do desconto das mensalidades associativas autorizadas por seus associados, conforme relação anexa, e fica na expectativa de que o serviço de desbloqueio, de forma automatizada, mediante requerimento nas plataformas digitais do INSS esteja, em breve, funcionando de forma regular.”</p>	<p>“Assim, esta CGPAG considera razoável o pleito formulado pela CONTAG no sentido de promover junto à DATAPREV o cadastramento de Demanda, a fim de desbloquear o benefício, daqueles associados para a referida mensalidade associativa, que efetivaram a autorização de desconto de forma prévia, pessoal e específica à CONTAG, antes da entrada em vigor da Portaria, mencionada no item 04 deste despacho, e da referida Automatização, NA PRÁTICA, da Tarefa de Desbloqueio, pelo Aplicativo MEU INSS, que só ocorreu na competência 07/2023.”</p>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações incluídas nos processos SEI 35000.000600/2014-66, 35014.382159/2023-61 e 35014.382159/2023-61

No entanto, as alegações apresentadas e os argumentos consignados para o acatamento do pleito de desbloqueio em lote não condizem com as informações extraídas do sistema BG – Tarefas, que indicam:

- a) o serviço para solicitar o desbloqueio do benefício para desconto associativo estava ativo desde 10/2022, sendo que, até 09/2023, foram concluídos mais de 140 mil requerimentos (140.943) da tarefa de “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” pelos servidores do INSS;
- b) o tempo médio de conclusão no período de 10/2022 a 09/2023 era de 13,21 dias;

- c) no período entre 10/2022 e 10/2023, anterior à data em que foi realizado o desbloqueio em lote, haviam sido requeridas pelos beneficiários associados à entidade requerente um total de 1.217 tarefas de desbloqueio de benefício;
- d) em 25/10/2023, quando foi emitida a nota técnica que fundamentou o desbloqueio em lote, apenas 213 pessoas da lista de 35.058 da CONTAG aguardavam tarefa de desbloqueio.

Portanto, como a autorização de desconto e sua efetivação, a partir de 28.06.2020, deve ser precedida pelo desbloqueio do benefício a pedido exclusivo de seu titular, tem-se que o procedimento em lote promovido pelo INSS para atender à solicitação da CONTAG, além de desconsiderar o contido no §1º-A do art. 154 do Decreto nº 3.048/99, não se orientou por evidências que pudessem demonstrar a real intenção do segurado quanto ao desbloqueio do benefício para desconto de mensalidade associativa.

As justificativas utilizadas pela CONTAG e ratificadas na Nota Técnica nº 18/2023/CGPAG/DIRBEN-INSS, que embasou a decisão do INSS, não guardavam relação com a realidade à época da solicitação e, da mesma forma, não se achavam amparadas em evidências suficientes para autorizar a intervenção realizada.

Conforme demonstrado, não havia represamento de requerimentos de associados da entidade para desbloqueio do benefício para inclusão de desconto (213 requerimentos aguardando o desbloqueio), sendo o tempo médio de conclusão das solicitações dos associados da CONTAG inferior a 30 dias.

Da comparação entre a lista de beneficiários encaminhada pela CONTAG para desbloqueio em lote (SEI 13823942) e a lista dos beneficiários que protocolaram tarefas de desbloqueio do benefício para inclusão de descontos associativos, constatou-se que, dos 35.058 benefícios listados pela CONTAG, houve desbloqueio de 34.487, sem avaliação pelo INSS sendo que do total de benefícios desbloqueados, havia pedidos efetuados pelos beneficiários, seja de bloqueio, desbloqueio ou mesmo de exclusão de desconto associativo.

Dessa maneira, restou evidenciada a inexistência de autorização prévia, pessoal e específica por parte dos 34.487 beneficiários, em descumprimento ao §1º-A do Decreto nº 3.048/99.

3. Falhas na avaliação de novas parcerias com entidades que tiveram acordos rescindidos com o INSS

Compete ao INSS o monitoramento e avaliação dos acordos firmados e a aplicação das penalidades previstas às entidades quando essas desrespeitarem as condições expressas no ACT e no plano de trabalho, na forma do art. 73 da Lei nº 13.019/2014 e do art. 71 do Decreto nº 8.726/2016.

Em caso de reincidência de ações que originaram penalidades ou quando da existência de condutas por parte da acordante que causem prejuízo ao beneficiário ou ao INSS, na forma expressa em cada acordo, caberá a rescisão do ACT, garantida a ampla defesa.

Por meio da análise documental, foi verificado se as entidades cujos ACT foram rescindidos tiveram novos acordos celebrados com o Instituto e, uma vez celebrados, se foram sanadas as inconsistências que determinaram sua rescisão.

Compuseram a amostra as entidades mencionadas em sítio específico da INTRAPREV destinado aos Convênios, em aba denominada Extratos de Rescisões.

Em consulta à referida página³, aos links: a) Rescisão unilateral do ACT pelo INSS realizada em 30.07.2019, com publicação no DOU em 01.08.2019, e b) Rescisão unilateral do ACT pelo INSS, realizada em 10.02.2020, com publicação no DOU em 12.02.2020, verificou-se que as entidades ABAMSP, ANAPPPS, ASBAPI e CENTRAPE foram submetidas a procedimentos administrativos para apurar reclamações trazidas ao INSS a partir do Inquérito Civil nº 14.0719.0000726-2019-2, instaurado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP), procedimentos tais que culminaram na rescisão dos ACT em 30.07.2019.

A entidade ABSP, por sua vez, foi submetida à fiscalização efetuada pelo INSS no período de 04.11.2019 e 11.11.2019, que culminou em procedimento de apuração de irregularidades e consequente rescisão do ACT em 10.02.2020.

Ao se confrontar a relação atual de entidades com ACT implementado e repasse financeiro ativo, conforme item 8 da Nota Técnica nº 28/2024/CGPAG/DIRBEN-INSS, de 05.06.2024 (SEI 16312033) com a relação das entidades com ACT rescindido integrantes da amostra, verificou-se, a partir dos CNPJ listados, a existência de duas entidades em que houve formalização de novo ACT, sendo essas a ABRAPPS, que era denominada ANAPPS e a AAPEN, que era denominada ABSP, quando da rescisão dos acordos.

Da análise dos processos de formalização dos novos acordos com as entidades, avaliou-se, em relação à ABRAPPS, conforme processo SEI 35014.317764/2020-19, que a Divisão de Gerenciamento de Acordos de Cooperação (DGACO), vinculada à época à Diretoria do Atendimento (DIRAT), havia alertado sobre os riscos de formalizar um novo acordo devido ao histórico de ações judiciais contra a entidade por descontos não autorizados. Em pareceres emitidos em 2020 e 2021, a DGACO destacou que, apesar dos requisitos formais atendidos, o risco de o INSS ser responsabilizado civilmente por danos persistia. Dessa forma, recomendou que o acordo não fosse celebrado até a conclusão das investigações sobre as práticas passadas. Em Nota Técnica Nº 14/2021/DGACO/COGEC/CGEUC/DIRAT (SEI 298427), a DGACO reforçou a inviabilidade do acordo, sugerindo que o INSS evitasse firmar tal ajuste até que os riscos fossem completamente mitigados. Essa recomendação foi aprovada pelas coordenações da DIRBEN em março de 2021.

No entanto, em setembro de 2021, a Divisão de Consignação em Benefícios (DCBEN), à época responsável pela análise dos processos de ACT, alterou esse posicionamento, propondo a celebração de novo acordo o qual então foi formalizado e publicado no DOU em outubro de 2021.

³ Disponível em: http://www-inss.prevnet/area/dirben/convenios/?menu_local=1&ol=Acesso em 09.07.2024

Quanto à AAPEN, anteriormente denominada ABSP, o novo pedido de formalização de acordo teve dois indeferimentos iniciais, segundo processo SEI 35014.530360/2022-81, motivados pelas alterações estatutárias da entidade. Entretanto, no segundo pedido de recurso apresentado pela entidade, a DCBEN, alterando esse entendimento, deu prosseguimento à análise do pedido de formalização do ACT, acatando o recurso proposto, conforme despacho SEI 11264364. O ACT foi assinado e publicado no DOU de 17.03.2023.

Em relação aos critérios legais, uma vez rescindido o acordo de cooperação, não há óbice jurídico à formalização de nova parceria com a mesma entidade, desde que essa não esteja sujeita às vedações expressas no art. 39 da Lei 13.2019/2014.

Entretanto, a assinatura de novos acordos com as mesmas entidades, em curto espaço de tempo após a rescisão, evidencia exposição reiterada da Instituição aos mesmos riscos, dado o histórico de condutas que causaram prejuízos aos beneficiários.

Ademais, mesmo com a formalização dos acordos, não houve, pela gestão, o monitoramento e avaliação previstos, culminando em reincidência das práticas anteriormente constatadas, conforme se depreende do processo SEI 35014.439990/2023-01, iniciado em 14.11.2023, que apresenta reclamações, denúncias e ações judiciais que apontam indícios de conduta irregular por parte da AAPEN, a qual inclusive, conforme achado 1, figura em quarto lugar, no quantitativo de tarefas de solicitação de exclusão de desconto em que os beneficiários alegaram não ter emitido autorização.

Quanto à ABRAPPS, o processo de fiscalização registrado no processo SEI 35014.133865/2024-62, decorrente de procedimento de fiscalização iniciado em 07.12.2023 por meio do despacho SEI 14219654, não possuía registros de avaliação pelo INSS até 13.07.2024, data de conclusão da respectiva análise que integra este relatório de auditoria.

Dessa forma, não se observa nos novos processos de formalização de parcerias com a ABRAPPS e AAPEN a certificação, pelo Instituto, de que estariam sanadas as razões pelas quais os acordos foram rescindidos, ensejando, tal fato, em exposição da Instituição a riscos quando do estabelecimento de novo acordo.

4. Descumprimento das disposições do Decreto nº 3.048/99 quanto ao acompanhamento da execução das parcerias.

4.1. Não realização de fiscalização ordinária nos termos previstos nos ACT

A inclusão do desconto na folha de pagamento do RGPS decorre da condição precípua de autorização dos beneficiários, na qualidade de filiados às entidades, nos termos do inc. V do art. 115 da Lei nº 8.213/91 e do inc. V do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Como mecanismo para avaliação da regularidade dos descontos efetuados, compete ao INSS, dentre outras providências, analisar regularmente a quantidade de reclamações dos beneficiários, na forma do §1º-F do Decreto nº 3.048/99.

Na formalização dos ACT exige-se a inclusão de cláusulas essenciais acerca do monitoramento

e avaliação, nos termos do inc. VIII do art. 42 da Lei nº 13.019/14, com especificações quanto à execução do monitoramento disciplinadas no art. 51 do Decreto nº 8.726/2016.

À vista disso, cada acordo de cooperação prevê, de forma subsidiária aos dispositivos legais, cláusulas específicas destinadas à fiscalização, por parte do INSS, quanto ao cumprimento das obrigações estabelecidas entre as partes, especialmente quanto à comprovação da regularidade dos descontos, mediante a verificação dos termos de adesão às entidades e respectivas autorizações. A periodicidade e os critérios de análise constam de cada ACT vigente, bem como do respectivo Plano de Trabalho.

No âmbito do INSS, compete à DIRBEN o planejamento, coordenação e supervisão das ações para operacionalização dos acordos de cooperação técnica de desconto de mensalidade associativa, nos termos da alínea g do inciso III do art. 176 do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria PRES/INSS nº 1.532/2022, vigente até 31.05.2024. Tais disposições estão mantidas no novo Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria PRES/INSS nº 1.678, de 29 de abril de 2024, conforme disposto na alínea g do inciso III de seu art. 189.

Nessa perspectiva, por meio de análise documental, realizou-se a verificação do cumprimento das disposições relacionadas à fiscalização, previstas nos acordos de cooperação técnica firmados com o INSS.

Para seleção da amostra, observou-se dois critérios: i) as três entidades com mais representatividade na amostra selecionada no achado 1 deste relatório; e, ii) a referência nominal realizada nas reportagens que subsidiariam o pedido de apuração contido no processo SEI nº 35014.161420/2024-72.

Sendo assim, foi examinada a existência de fiscalização dos ACT firmados com as entidades listadas no quadro 3, abaixo:

Quadro 3 – Amostra de Processos Examinados

Entidade	Critério de Seleção
CONAFER	Primeira posição em representatividade de tarefas de requerimento de exclusão de desconto associativo com indicativo de não consentimento do requerente.
AMBEC	Segunda posição em representatividade de tarefas de requerimento de exclusão de desconto associativo com indicativo de não consentimento do requerente. Citação nas reportagens.
CBPA	Terceira posição em representatividade de tarefas de requerimento de exclusão de desconto associativo com indicativo de não consentimento do requerente. Citação nas reportagens.
ABCB – Amar Brasil	Citação nas reportagens
CAAP	Citação nas reportagens
AAPPS Universo	Citação nas reportagens
Master Prev	Citação nas reportagens
UNIBAP	Citação nas reportagens

Entidade	Critério de Seleção
RIAAM-BRASIL	Citação nas reportagens

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Diante dos critérios de seleção já citados, foi disponibilizado pela DIRBEN acesso aos seguintes processos de fiscalização, relativos às entidades que integram a amostra, conforme Quadro 04, abaixo:

Quadro 04 – Processos de Fiscalização Disponibilizados

Entidade	Processo SEI de Fiscalização	Data de abertura do processo
AAPPS/Universo	35014.077171/2024-38	07.03.2024
	35014.107901/2024-32	28.03.2024
AMBEC	35014.114689/2024-60	04.04.2024
	35014.496087/2023-39	28.12.2023
Amar Brasil Prime Clube/ABCB	35014.107880/2024-55	28.03.2024
	35014.134410/2024-64	17.04.2024
	35014.092976/2023-21	15.03.2023
CAAP	35014.107872/2024-17	28.03.2024
CBPA	35014.495546/2023-67	28.12.2023
Master Prev	35014.107898/2024-57	28.03.2024
RIAAM	35014.111629/2024-95	02.04.2024
UNIBAP	35014.121534/2023-07	03.04.2023

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações disponibilizadas no SEI.

Além disso, foi disponibilizado pela DIRBEN o acesso ao processo SEI 35014.466924/2023-03, aberto em 04.12.2023, destinado à fiscalização iniciada por aquela Diretoria.

Como resultado dos exames, verificou-se que 8 dos 9 ACT analisados contemplam cláusula expressa prevendo a realização de fiscalização ordinária semestral, a partir da publicação no Diário Oficial da União (DOU), sendo dispensada de tal procedimento apenas a parceria firmada com a entidade Master Prev. Apesar disso, o procedimento de fiscalização ordinária não foi realizado pelo INSS nos termos propostos pelos ACT para nenhuma das outras 8 entidades.

Conforme constatado, desde a publicação do respectivo ACT no DOU, as entidades AAPPS/UNIVERSO, AMBEC, Amar Brasil/ABCB, CAAP, CBPA, CONAFER, RIAAM Brasil e UNIBAP deveriam ter sido fiscalizadas semestralmente em caráter ordinário, o que significa que, no total, elas deveriam ter sido fiscalizadas pelo INSS em 32 oportunidades até 31.05.2024. No entanto, à exceção da UNIBAP, que teve uma fiscalização ordinária iniciada em 03.04.2023, e outra iniciada em 07.12.2023, nenhuma outra entidade foi fiscalizada ordinariamente em mais de uma oportunidade. A primeira e única fiscalização ordinária das demais unidades ocorreu

apenas em 07.12.2023, tendo sido iniciada a partir de ato conjunto, disposto no processo SEI nº 35014.466924/2023-03.

No despacho SEI 14219654, de 07.12.2023, a CGPAG justificou a não realização das fiscalizações ordinárias antes de 2023, nos seguintes termos:

8. Ressalte-se que a realização de ato de acompanhamento e verificação tem previsão expressa no Acordo de Cooperação Técnica e não foi efetivada, no ano de 2022, em razão da publicação do Decreto n.º 10.995, de 14 de março de 2022 e da Portaria PRES/INSS n.º 1.429, de 21 de março de 2022, que extinguíram a Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios (DANB), transferindo suas atribuições à DCBEN, que se ressenete de quantidade insuficiente de servidores em atuação em seu âmbito, para análise de processos com tal envergadura.

Merece destaque que, apesar da alegação da CGPAG sobre a quantidade insuficiente de servidores na DCBEN para realizar a análise dos processos de fiscalização, o que resultou na ausência de fiscalizações em 2022, ainda, naquele ano, foram celebrados 12 novos acordos de cooperação, conforme detalhado no quadro 05.

Quadro 05 – ACT formalizados no ano de 2022

Entidade	Processo	Data publicação ACT
CONAFER	35014.061731/2022-71	06.03.2022
CINAAP	35014.096651/2021-55	19.04.2022
UNASPub	35014.283172/2021-77	27.04.2022
AAPPS/Universo	35014.025829/2022-64	29.04.2022
CAAP	35014.066276/2021-19	12.05.2022
FITF/CNTT/CUT	35014.281485/2021-91	12.05.2022
AP BRASIL	35014.436588/2021-02	29.06.2022
CONTRAF (FETRAF)	35014.193691/2022-25	29.06.2022
CBPA	35014.414462/2021-79	15.07.2022
COBAP	35014.183465/2022-36	31.08.2022
ABCB/Amar Brasil	35014.107280/2022-25	08.11.2022
CEBAP	35014.274730/2022-94	26.12.2022

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Sob o aspecto da fiscalização, há que se observar que, na fase de formalização dos acordos, a Procuradoria Federal Especializada do INSS (PFE/INSS), destacou que se tratava de um procedimento obrigatório e que antes de firmar a parceria caberia ao INSS realizar avaliação dos riscos envolvidos e a certificação de que os procedimentos fiscalizatórios seriam suficientes para assegurar a adequada execução dos termos ajustados. É o que se observa, por exemplo, nos itens 34 e 35 do PARECER 00007/2022/CGMPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, SEI nº 8401281:

34. Ainda, recomenda-se que o INSS proceda a uma análise de riscos consistente, como também a capacidade técnica desta Autarquia fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada e enquadramento das associações como de aposentados, pensionistas e/ou idosos ou de categoria profissional específica.

35. Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.

Às recomendações da PFE/INSS, as áreas envolvidas da DIRBEN não apontaram, em nenhum momento, a inviabilidade de realização de fiscalizações em função de capacidade operacional reduzida ou qualquer outro elemento que prejudicasse o monitoramento e avaliação, como se verifica no Despacho SEI nº 8414509, emitido pela DCBEN em 04.08.2022, que respondeu ao parecer destacado no parágrafo anterior:

2.2. Há compromisso por parte do INSS no acompanhamento atento da execução do ajuste proposto, antes mesmo da desta recomendação sugerida pela douta PFE, inclusive já está prevista na Minuta de Acordo de Cooperação Técnica nº 8179846, em sua cláusula terceira (das autorizações), item de 3.5 e na cláusula oitava (das responsabilidades) itens 8.10 a 8.13, restando atendida a recomendação supramencionada.

De forma idêntica, a DCBEN se manifestou no processo de formalização do ACT com a entidade AAPPs/Universo quanto às recomendações da PFE/INSS acerca dos mecanismos de fiscalização do acordo, conforme Despacho SEI 6900446:

7.2 Há compromisso por parte do INSS no acompanhamento atento da execução do ajuste proposto, antes mesmo da desta recomendação sugerida pela douta PFE, inclusive já está prevista na Minuta de Acordo de Cooperação Técnica nº 6364078, em sua cláusula terceira (das autorizações), item de 3.5 e na cláusula oitava (das responsabilidades) itens 8.10 a 8.13, restando atendida a recomendação supramencionada.

[...]

9.1 No que tange à fiscalização por parte da Administração Pública, quanto a execução do acordo, já esboçada nas cláusulas da minuta de Acordo de Cooperação Técnica e na minuta do Plano de Trabalho de ACT, é importante salientar que o INSS realizará fiscalizações ordinárias e extraordinárias, sempre que necessário, para assegurar a boa execução dos termos deste acordo, podendo neste bojo definir critérios permanentes de supervisão.

9.2 Constam ainda nas cláusulas a serem pactuadas, quando da celebração do Acordo, procedimentos que envolvem a fiscalização nos formulários de autorização de desconto de mensalidade associativa, concedidos, efetivamente, pelos associados aposentados e pensionistas para desconto das mensalidades, em seus benefícios.

9.3 A fiscalização e o controle, sendo realizados nos moldes previstos no Acordo, são capazes de minorar danos ao INSS e aos beneficiários. Inclusive, antes de cada

Autorização de Pagamento à entidade, realizada mensalmente pelo INSS junto à DATAPREV, é observada a regularidade fiscal da acordante, sob pena de não repasse. E em casos, de não saneamento, pode ensejar na rescisão/resilição do ACT celebrado.

9.4 Sempre que necessário o Instituto, possui a prerrogativa de aumentar o rigor nas fiscalizações dos formulários de autorizações dos segurados, culminando, inclusive, na aplicação de penalidade de suspensão de envio de arquivos de inclusão de novos descontos, quando constatado nas fiscalizações descumprimento de cláusulas acordadas.

De forma geral, nos processos examinados, a DIRBEN, por meio de suas unidades técnicas, afirmou que as disposições contidas no ACT e no Plano de Trabalho sobre a fiscalização ordinária e extraordinária dos documentos necessários para subsidiar os descontos seriam suficientes para assegurar a regularidade da execução da parceria. Porém, em nenhum momento, houve referência expressa à avaliação de riscos solicitada pela PFE/INSS e, tampouco, foram informadas fragilidades quanto à capacidade operacional para efetivar o acompanhamento dos ACT. A única exceção na amostra examinada se deu no Processo nº 35014.398093/2021-60, que trata da entidade RIAAM, no qual, em 27.12.2021, a DCBEN atestou que não contava com servidores suficientes para realizar a fiscalização dos ACT e apontou a necessidade de ajuste na norma para assegurar que o procedimento fosse realizado a contento. Mesmo assim, o ACT foi celebrado em 27.12.2021 e publicado na Edição 245, Seção 3, do Diário Oficial da União (DOU) de 29.12.2021.

Outro aspecto não tratado pela área técnica da DIRBEN no momento da formalização dos ACT, apesar das recomendações da PFE/INSS, foi quanto à efetividade do modelo de fiscalização proposto nos ACT e respectivo Plano de Trabalho. Como já destacado nas análises técnicas de viabilidade de assinatura do ACT realizadas pela DIRBEN, creditava-se como mecanismo suficiente para assegurar a averiguação da regularidade dos descontos associativos a conferência dos termos de adesão assinados pelos beneficiários. No entanto, ao realizar a execução da fiscalização, a DIRBEN identificou limitação quanto à confirmação da autenticidade das assinaturas dos documentos encaminhados pelas entidades, como se depreende dos trechos abaixo:

6 - Da análise de assinaturas

Na análise documental, a avaliação das assinaturas por ser eletrônica, com indicação da geolocalização, IP, TOKEN e ID da validação, e devido à ausência de qualificação técnica, limitou a capacidade de verificação da autenticidade das mesmas, uma vez que, são formulários eletrônicos, com assinaturas eletrônicas, não havendo como se fazer a comparação de grafia. (SEI 16654594)

5. Análise de Conformidade

Verificação de Assinaturas: Para esse trabalho, de modo geral, a equipe, devido à ausência de qualificação técnica para a realização de perícia grafotécnica, limitou-se a uma comparação visual básica das assinaturas. Este procedimento envolveu a análise de consistências visuais nas assinaturas, sem a utilização de métodos técnicos avançados. É importante notar que, para uma verificação mais precisa e confiável, a perícia grafotécnica deve ser conduzida por profissionais qualificados. A comparação visual básica das assinaturas, limitada pela ausência de qualificação técnica em perícia grafotécnica. *In casu*, para a documentação apresentada pela AMBEC, verificou-se que são formulários eletrônicos, com assinaturas eletrônicas, não havendo que se fazer a comparação de grafia. (SEI 16555362)

Por todo o exposto, observa-se que, além da fiscalização dos ACT examinados não ter sido realizada pelo INSS na periodicidade prevista nos respectivos instrumentos do acordo, a efetividade do procedimento também não foi adequadamente considerada antes da formalização das parcerias, uma vez que a própria área técnica da DIRBEN, como destacado acima, ao realizar os procedimentos fiscalizatórios, se deparou com limitações para certificar a autenticidade das informações enviadas pelas entidades.

Dessa forma, os resultados obtidos indicam que a DIRBEN, apesar das diversas ressalvas da PFE/INSS, não realizou adequada avaliação dos riscos antes da formalização dos ACT e não zelou para que estes fossem executados na forma pactuada. As alegações das áreas da DIRBEN, portanto, não resultaram em ações concretas de fiscalização e controle, como também deixaram de atender as recomendações e compromissos estabelecidos, assumindo, assim, o risco de efetivação dos descontos associativos sem assegurar que a expressa autorização dos titulares dos benefícios estivesse sendo observada pelas entidades, pois deixou de fiscalizar as entidades ABCB/Amar Brasil, AMBEC, AAPPs-UNIVERSO, CAAP, CBPA, CONAFER, MASTERPREV, RIAAM-BRASIL e UNIBAP.

4.2. Falhas na verificação da regularidade fiscal das entidades antes dos repasses financeiros

Outro aspecto de fiscalização exigido pelo Decreto nº 3.048/99 na operacionalização dos ACT entre o INSS e as entidades associativas é a verificação da regularidade fiscal antes de cada repasse dos descontos efetuados nos benefícios. De acordo com o § 1º G do art. 154 do citado Decreto, o repasse financeiro às entidades está condicionado à situação regular perante as fazendas Nacional, Estadual, Distrital e Municipal, Previdência Social, Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – Cadin.

Nesses termos, cabe ao INSS, antes de efetivar os repasses mensais, certificar-se das regularidades exigidas, registrando no documento de pagamento, por meio do OFCWeb, a informação se há ou não restrições e a data em que foi realizada a consulta⁴. Tanto é assim que a PFE/INSS, ao analisar as minutas de ACT e Plano de Trabalho relacionados às entidades cujas parcerias foram selecionadas na amostra em exame, emitiu recomendações explícitas quanto a essa obrigação, como se observa no PARECER n. 00010/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, SEI 3213840, relativo ao ACT da AMBEC:

65. Registra-se, além disso, que nesse tipo de ajuste, há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999, prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores -

⁴ Conforme rotina estabelecida no Anexo XIV do Manual de Orçamento, Finanças e Contabilidade, aprovado pela Resolução nº 99/INSS/PRES, de 02 de agosto de 2010, e no Guia Prático - Rotina de Execução Orçamentária e Financeira no INSS, aprovado pela Portaria Conjunta CGOFC/DIROFL/INSS nº 05, de 28 de setembro de 2023.

SICAF e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin.

66. Trata-se, portanto, de um requisito para o repasse do desconto realizado na renda mensal do beneficiário. Em vista disso, recomenda-se tal requisito legal seja refletido nas etapas de execução e ou nos procedimentos operacionais descritos no plano de trabalho.

Com a finalidade de verificar se os repasses às entidades ABCB, AMBEC, AAPPs/Universo, CAAP, CONAFER, CBPA, Master Prev, RIAAM e UNIBAP, no período de janeiro de 2023 a abril de 2024, foram precedidos de avaliação quanto à regularidade prevista no § 1º G do art. 154 do Decreto nº 3.048/99, realizou-se a análise documental das informações mensais de pagamento às entidades contidas no processo SEI 35014.031526/2023-61, no sistema OFCWeb e nos processos SEI de formalização dos ACT.

Os exames revelaram que foram realizados repasses financeiros sem a verificação da regularidade fiscal para 7 entidades cujas certidões de situação fiscal estadual e/ou municipal registradas no SICAF estavam vencidas e dependiam de providências pelas entidades, nos termos do § 1º do art. 12 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 03, de 26 de abril de 2018. No período avaliado, foram evidenciadas 68 ocorrências de regularidade fiscal vencida ou não atestada no SICAF referente às esferas estadual e municipal. A DIRBEN solicitou a regularização de 28 dessas ocorrências, das quais somente 10 foram atendidas.

Portanto, embora as ocorrências tenham sido regularizadas ao longo das competências, a análise documental da regularidade fiscal das entidades antes do repasse mensal dos valores descontados nos benefícios não foi observada em 78% da amostra, contrariando os procedimentos estabelecidos no § 1º G do art. 154 do Decreto nº 3.048/99 e nos ACT firmados com as entidades ABCB, AMBEC, CAAP, CONAFER, CBPA, RIAAM e UNIBAP.

5. As irregularidades apontadas pelos beneficiários em relação aos ACT indicam que a conveniência e o interesse público na manutenção das parcerias não foram asseguradas sob a perspectiva de custos e de impacto no atendimento ao cidadão pelo INSS.

5.1. Ausência de ressarcimento integral dos custos operacionais

Segundo o § 1º - I do art. 154 do Decreto nº 3.048/99, o INSS deve ser ressarcido das despesas realizadas em função do acordo de cooperação técnica firmado para fins da efetivação do desconto de mensalidade associativa previsto no inciso do caput do citado dispositivo.

Além disso, o § 1º desse mesmo art. 154 define que o INSS deverá observar critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público.

Nos planos de trabalho dos ACT formalizados entre o INSS e as entidades associativas ou sindicatos há previsão expressa de que os custos operacionais relativos à sua execução serão descontados mensalmente dos repasses a serem efetivados pelo INSS, conforme demonstrativo de despesas apresentados pela DATAPREV.

A partir dos critérios destacados acima, observa-se que o INSS não deve suportar custos relativos aos ACT, cabendo ser ressarcido pelas entidades das despesas realizadas em função dos acordos.

Com o objetivo de verificar se houve o citado ressarcimento ao INSS no período de janeiro de 2023 a maio de 2024, realizou-se a análise documental das informações inseridas no processo SEI 35014.031526/2023-61, em que constam as autorizações de pagamento mensais às entidades, a partir de 01/2023, bem como consultas ao sistema OFCWeb e indagação escrita à DIRBEN.

Observou-se que mensalmente a DATAPREV repassou ao INSS relatório discriminando os valores brutos a serem repassados às entidades, assim como os valores a serem retidos a título de despesa operacional, conforme sintetizado na tabela 4 abaixo:

Tabela 4 – Síntese dos Valores Informados nos Relatório da DATAPREV e Reproduzidos nas Autorizações de Pagamento Emitidas pelo INSS

Mês	Autorização de Pagamento	Valor Bruto	Valor Retido
jan/23	10441581/2023	R\$ 96.854.610,13	R\$ 315.538,80
fev/23	10763771/2023	R\$ 96.732.645,81	R\$ 325.200,20
mar/23	11170992/2023	R\$ 104.482.266,91	R\$ 336.262,10
abr/23	11546566/2023	R\$ 111.488.676,28	R\$ 354.181,20
mai/23	11918979/2023	R\$ 115.927.248,24	R\$ 362.910,80
jun/23	00268986/2023	R\$ 123.060.182,90	R\$ 380.807,70
jul/23	00306509/2023	R\$ 144.317.847,16	R\$ 440.280,92
ago/23	00361366/2023	R\$ 152.930.998,88	R\$ 556.668,67
set/23	00416544/2023	R\$ 158.786.500,50	R\$ 609.648,33
out/23	00476525/2023	R\$ 174.688.850,28	R\$ 600.370,09
nov/23	00521313/2023	R\$ 186.720.404,43	R\$ 575.928,31
dez/23	00559057/2023	R\$ 198.708.067,90	R\$ 555.871,50
jan/24	00045506/2024	R\$ 236.415.276,83	R\$ 618.856,00
fev/24	00090932/2024	R\$ 251.666.296,80	R\$ 651.558,20
mar/24	00144194/2024	R\$ 290.591.791,14	R\$ 731.218,20
abr/24	00203310/2024	R\$ 317.694.461,32	R\$ 797.122,60
mai/24	00203310/2024	R\$ 305.248.078,80	R\$ 769.231,30
Total		R\$ 3.066.314.204,30	R\$ 8.981.654,92

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações do processo 35014.031526/2023-61 e do OFCWeb

Como destacado na Figura 1, abaixo, o relatório emitido pela DATAPREV para fins de repasse dos valores de mensalidades associativas descontados dos benefícios e de ressarcimento dos custos operacionais, não discrimina como os custos operacionais foram apurados. Tal relatório contempla, por entidade, os descontos realizados por espécie de benefício, totalizando no Brasil a quantidade de descontos e o respectivo valor, assim como uma linha indicando os custos operacionais e outra o valor líquido.

Figura 1 – Exemplo do Relatório Repassado pela DATAPREV ao INSS para fins de Repasse dos valores relativos aos descontos associativos

-ESP--	-----D E S C R I C A O-----	--QUANT.--	--V A L O R--
01	PENSAO P/MORTE (TRAB.RURAL)	49.748	1.295.081,32
02	PENSAO P/MORTE-AC.TRAB (TR)	85	2.213,40
03	PENSAO P/MORTE (EMPR.RURAL)	74	1.917,10
04	APOS. INVALIDEZ (TRAB.RURAL)	11.998	312.412,29
05	APOS. INVALIDEZ-AC.TRAB (TR)	202	5.260,08
06	APOS. INVALIDEZ (EMPR-RURAL)	2	52,08
07	APOS.P/IDADE (TRAB.RURAL)	10.709	278.862,36
08	APOS.P/IDADE (EMPR.RURAL)	16	416,64
21	PENSAO POR MORTE	107.551	2.788.442,77
32	APOSENTADORIA P/ INVALIDEZ	22.098	575.751,82
41	APOSENTADORIA P/ IDADE	1.224.349	31.887.239,25
42	APOSENTADORIA P/ T.CONTRIB	243	6.552,47
51	APOSENTADORIA P/ INVALIDEZ	3	78,12
92	APOS. INVALIDEZ (ACID.TRAB)	337	8.784,44
93	PENSAO P/MORTE (ACID.TRAB)	22	571,47
TOTAL NO BRASIL		1.427.437	37.163.635,61
CUSTOS OPERACIONAIS			142.743,70
VALOR LIQUIDO			37.020.891,91

Fonte: Pág. 38 do documento SEI 10441592

Portanto, por este relatório emitido pela DATAPREV não é possível ter clareza de como o custo operacional foi apurado. Fato é que, mensalmente, o INSS faz a retenção do valor informado nesse relatório como sendo de custos operacionais e o recolhe à União mediante Guia de Recolhimento da União.

Diante da falta de detalhamento, foi emitida uma Solicitação de Auditoria para DIRBEN, solicitando, dentre outros aspectos, que fosse disponibilizado: i) demonstrativos encaminhados pela DATAPREV do período de abril/2023 a abril/2024, referentes às despesas operacionais dos ACT para descontos de mensalidades associativa; ii) demonstrativo ou estimativa do custo de implantação dos controles previstos pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14 de março de 2024; iii) valor cobrado pela DATAPREV para execução do bloqueio dos benefícios para desconto de mensalidade associativa e os parâmetros de seleção utilizados para aplicação da atualização.

Em resposta, a NOTA TÉCNICA Nº 38/2024/CGPAG/DIRBEN-INSS, de 25.06.2024, SEI 16610890, fez menção à mensagem eletrônica enviada pela DATAPREV (SEI 16669579), em que foi apresentada, como referência aos custos operacionais, a relação de 9 demandas com respectivo valor e situação que, somadas, totalizam R\$ 517.461,01. Quanto aos demais itens questionados na SA, a DATAPREV informou que não haverá custos com a implantação dos

controles da IN PRES/INSS nº 162/2024 e que ainda não tinha sido gerada a demanda relativa aos bloqueios. No entanto, em consulta ao sistema *Clarity*, identificou-se outras 27 demandas relacionadas à operacionalização de descontos associativos que o INSS encaminhou à DATA-PREV, totalizando R\$ 564.570,92.

Em videoconferência realizada em 10.07.2024, a representante da DATAPREV confirmou que os custos decorrentes dessas demandas são pagos pelo INSS, pois não existe contrato entre a empresa de processamento de dados e as entidades associativas. Além disso, esclareceu que o custo operacional que a empresa informa ao INSS mensalmente corresponde a R\$ 0,10 para cada consignação e que este valor foi definido pela Autarquia.

A ausência de fixação e detalhamento dos custos operacionais prejudica a definição dos custos envolvidos na execução dos ACT e, da mesma forma, a avaliação da adequação do valor de R\$ 0,10 retido por desconto processado para assegurar o completo ressarcimento das despesas dispendidas pela Autarquia.

Observa-se que no rol de atendimentos prestados pelo INSS à sociedade, previstos na Portaria PRES/INSS Nº 1.286, de 5 de abril de 2021, há dois serviços relacionados aos descontos associativos: “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) e “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315). Enquanto o primeiro serviço é utilizado pelo beneficiário para buscar junto ao INSS a exclusão da consignação em seu benefício, o segundo serve para ele bloquear ou desbloquear o benefício para a inclusão do desconto, sendo que a realização do desbloqueio é condição obrigatória para benefícios concedidos a partir de 06/2020.

O processamento das tarefas do serviço código 3854 exige a intervenção de servidor e cada requerimento concluído corresponde a 0,18 pontos⁵ da meta de 90 pontos que deve ser atingida mensalmente pelos servidores do INSS que exercem jornada integral em trabalho presencial, sujeito a controle de frequência (inciso I do art. 1º da Portaria PRES/INSS Nº 1.351, de 27.09.2021). Já o processamento dos requerimentos do serviço código 16315 é automático, independentemente, como regra geral, de intervenção de servidor do INSS.

Apesar dessa diferença quanto à necessidade de intervenção de servidores, os dois serviços implicam em custo junto à DATAPREV, que cobra do INSS pelo processamento de cada requerimento pelo menos a quantia de R\$ 0,09670, conforme Proposta Comercial nº 250, SEI 10160112. No período de janeiro de 2023 a maio de 2024, conforme extração do sistema BG-Tarefas realizada em 04.06.2024, foram criados 1.163.455 requerimentos do serviço 3854 e 743.729 do serviço 16315. Portanto, o processamento desses requerimentos gerou um custo de pelo menos R\$ 184.424,70 (1.907.184 x R\$ 0,09670).

Além disso, considerando que um servidor ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social tem uma remuneração mensal inicial de R\$ 5.812,72⁶, cada tarefa do serviço 3854 custou estimativamente R\$ 11,63. Assim, considerando as 1.163.455 tarefas criadas no período de janeiro

⁵ Conforme Tabela 02 do Anexo I da Portaria PRES/INSS nº 1.286, de 5 de abril de 2021.

⁶ Vencimento Básico (R\$ 776,74) + Gratificação de Atividade Executiva – GAE (R\$ 1.242,78) + Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS (R\$ 3.135,20 – 80 pontos) + Auxílio-Alimentação (R\$ 650,00).

de 2023 a maio de 2024, estima-se que o INSS despendeu com a remuneração dos servidores responsáveis por conclusão dos requerimentos o valor total de R\$ 13.530.981,65.

Outro custo identificado que envolve a execução dos acordos é a decorrente do deslocamento dos servidores para realizar visitas fiscalizatórias às entidades. No processo SEI 35014.049008/2024-85, foram informadas 24 visitas, das quais 21 ocorreram fora de Brasília/DF, cidade de exercício dos servidores que se deslocaram até as entidades. No sistema SCDP foram identificados 6 deslocamentos que implicaram em uma despesa de R\$ 25.672,15 com diárias, passagens e adicional deslocamento.

Dessa forma, conforme sintetizado na tabela 5, abaixo, o valor estimativo gasto pelo INSS, no período de janeiro de 2023 a maio de 2024, com a operacionalização dos requerimentos (remuneração de servidores e custo de processamento da DATAPREV), com as visitas de fiscalização e com as demandas abertas junto a DATAPREV para viabilizar a execução dos acordos supera em cerca R\$ 5,9 milhões os valores retidos pelo INSS no repasse mensal às entidades, o que significa dizer que o INSS não foi ressarcido integralmente dos custos conforme prevê § 1º-I do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Tabela 5 – Estimativa de Custos Relacionados à Operacionalização dos ACT pelo INSS no período de janeiro de 2023 a maio de 2024

Parcela Considerada	Valor (R\$)
Custo das tarefas relacionadas ao serviço código 3854 com remuneração de servidor	13.530.981,65
Custo das tarefas relacionadas ao serviço código 3854 com processamento da DATAPREV	112.506,10
Custo das tarefas relacionadas ao serviço código 16315 com processamento da DATAPREV	71.918,60
Custo das tarefas relacionadas aos serviços código 3854 e 16315 com outras demandas da DATAPREV registradas no <i>Clarity</i>	1.162.043,96
Custo das tarefas relacionadas aos serviços código 3854 e 16315 com visitas técnicas	25.672,15
Estimativa Total de Custos	14.903.122,46
Total Retido pelo INSS no repasse mensal dos descontos	8.981.654,92
Diferença	- 5.921.467,54

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações do processo 35014.031526/2023-61, do SCDP, do *Clarity* e do OFCWeb

Há que se ressaltar, por fim, que essa diferença estimada de cerca de R\$ 5,9 milhões pode ser ainda maior ao se considerar outros elementos que não puderam ser contabilizados pela não disponibilização de informações detalhadas pela DIRBEN (por exemplo, o custo com

outras demandas da DATAPREV relativas aos ACT, o custo com resposta a demandas judiciais, com a força de trabalho empreendida na formalização e fiscalização dos ACT, com a manutenção da estrutura de atendimento – Central 135, Agência da Previdência Social, entre outros).

Diante do exposto, conclui-se que, com as informações repassadas mensalmente ao INSS pela DATAPREV, não é possível ter clareza de como o custo operacional da implementação e execução dos ACT é apurado. Além disso, o valor retido de R\$ 0,10 por desconto processado não possui referência para assegurar a cobertura de todos os custos operacionais envolvidos. Considerando uma estimativa de R\$ 5,9 milhões de custos não ressarcidos, é possível concluir que a previsão do § 1º-I do art. 154 do Decreto nº 3.048/99 não foi cumprida no período de janeiro de 2023 a maio de 2024.

5.2. Impacto negativo na fila de requerimentos do INSS

Assim como o § 1º do art. 154 do Decreto nº 3.048/99, o art. 1º da Lei nº 13.019/2014 também exige que a formalização dos acordos de cooperação técnica observe o interesse público. Nos termos do art. 2º do Anexo I do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022, são atribuições precípuas do INSS: i) o reconhecimento do direito, a manutenção e o pagamento de benefícios e os serviços previdenciários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS; ii) o reconhecimento do direito, a manutenção e o pagamento de benefícios assistenciais previstos na legislação; e, iii) o reconhecimento do direito e a manutenção das aposentadorias e das pensões do regime próprio de previdência social da União, no âmbito das autarquias e das fundações públicas, nos termos do disposto no Decreto nº 10.620, de 5 de fevereiro de 2021.

Como já destacado, no período de janeiro de 2023 a maio de 2024, o INSS recebeu 1.907.184 requerimentos relativos aos serviços “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) e “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315), sendo 1.163.455 requerimentos do primeiro serviço e 743.729 requerimentos do segundo.

Conforme Anexo I da Portaria PRES/INSS Nº 1.286, de 5 de abril de 2021, esses serviços integram a fila da CEAB-MAN, que trata das demandas relativas a benefícios já concedidos, tais como pagamento, qualificação do cadastro e ajustes quanto a representantes legais. Conforme informações do Painel Lupa, instituído pela Portaria PRES/INSS Nº 1.613, de 28 de setembro de 2023, no período de janeiro de 2023 a maio de 2024 foram criados 11.502.086 requerimentos na referida fila.

Assim, observa-se que a demanda relacionada à operacionalização dos serviços 3854 e 16315, associados à existência dos ACT para realização de descontos associativos na folha de pagamento dos benefícios, representaram cerca de 16,6% do total de requerimentos tratados na CEAB-MAN no período de janeiro de 2023 a maio de 2024. Para ilustrar esse impacto no atendimento, observa-se que a análise dos 1.163.455 requerimentos do serviço código 3854, que demanda a intervenção de servidor, é equivalente, em pontuação, ao processamento de

279.229 requerimentos do serviço “Solicitar Emissão de Pagamento não Recebido” (Código 15616)⁷.

Em termos de utilização da capacidade operacional da CEAB-Manutenção, os 1.163.455 requerimentos do serviço 3854 representam 392.359,53⁸ horas de trabalho no período de janeiro de 2023 a maio de 2024, o que é equivalente a cerca de 49.045 dias de trabalho de um servidor com jornada de 8 horas diárias.

Outra constatação que demonstra o impacto da execução dos ACT de descontos associativos na demanda do INSS diz respeito ao fato de que em 90,78% dos requerimentos do serviço código 3854 consta manifestação do beneficiário informando que não consentiu com a inclusão do desconto. Por outra perspectiva, segundo a manifestação dos beneficiários, 1.056.290 requerimentos do serviço código 3854, no período de janeiro de 2023 a maio de 2024, poderiam ter sido evitados se seu consentimento com o desconto associativo tivesse sido adequadamente colhido.

Portanto, essas constatações indicam que, em decorrência da fragilidade do processo e das consequentes irregularidades nos descontos, a execução dos ACT no período examinado representou um aumento significativo na demanda atendida pelo INSS, na medida em que os requerimentos dos serviços código 3854 e 16315 concorrem com os requerimentos decorrentes das atribuições precípuas da Autarquia. Além disso, esse aumento de demanda impacta negativamente em todos os esforços que o INSS vem adotando para dar vazão à fila de requerimentos.

5.3. Impacto financeiro ao beneficiário do INSS em decorrência aos descontos não autorizados

Além do interesse público, da conveniência administrativa e da segurança das operações, a formalização de acordos de cooperação técnica cujo objeto seja a promoção de descontos associativos deve observar o interesse dos beneficiários, conforme preceitua o §1º do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Dessa maneira, compete ao INSS, na condição de responsável por operacionalizar os benefícios do RGPS, asseverar que as parcerias firmadas com o Instituto estejam em consonância com o interesse dos seus segurados e dependentes e com a missão institucional, que é voltada à garantia da proteção social, nos termos da Resolução CEGOV/INSS nº 33, de 21 de setembro de 2023.

De forma a avaliar as consequências da inclusão de descontos não autorizados sob a ótica do impacto financeiro aos beneficiários, analisou-se os requerimentos do serviço “Excluir

⁷ Cada requerimento corresponde a 0,75 pontos, nos termos da Tabela 02 do Anexo I da Portaria PRES/INSS nº 1.286, de 5 de abril de 2021.

⁸ Cada requerimento corresponde a 0,18 pontos (Tabela 02 do Anexo I da Portaria PRES/INSS nº 1.286, de 5 de abril de 2021) ou 0,3372 horas, uma vez que 4,27 pontos correspondem a 8 horas.

Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) recebidos pelo INSS no período de janeiro de 2023 a maio de 2024.

Considerando que atualmente não há mecanismo que possibilite ao titular do benefício proceder à contestação do desconto antes da sua inclusão em folha, a verificação quanto a valores descontados indevidamente é possível apenas quando já inserido o primeiro desconto, situação em que a nova consignação passa a constar no extrato de créditos do benefício e pode assim ser identificada pelo titular.

Dessa maneira, o período em que o desconto permanecerá vigente dependerá de quando houve a constatação pelo beneficiário de que há um valor não autorizado sendo subtraído de seu benefício previdenciário, bem como da adoção de medidas que visem à exclusão do desconto.

Quanto aos requerimentos de exclusão solicitados diretamente no INSS, o número de competências em que permanecerá ativo o desconto dependerá do tempo de espera para o serviço “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício”. Entretanto, ainda que o atendimento à demanda ocorra de forma tempestiva, haverá, no mínimo, uma competência com desconto indevido, visto que o beneficiário só consegue identificar o desconto após a sua inclusão, via extrato de pagamento.

A partir dos requerimentos⁹ recebidos pelo INSS entre janeiro de 2023 a maio de 2024, realizou-se estimativa do valor descontado dos beneficiários no período entre a solicitação de exclusão do benefício e a data de conclusão da tarefa correspondente.

Para tanto, considerando que os valores descontados em cada benefício variam de acordo com o percentual estabelecido em cada um dos ACT, estabeleceu-se o valor médio de cada desconto, apurado em R\$ 39,74, que decorre da divisão do valor total descontado dos benefícios em março de 2024¹⁰ pelo total de descontos efetivados¹¹.

Observando-se que, desde a data de cadastramento da tarefa de exclusão do desconto até a sua efetiva conclusão, cada benefício permaneceu, em média, 1,085 competência com os descontos vigentes, tem-se que cada beneficiário, que alegou não ter autorizado a consignação em folha, teve descontado de seu benefício, em média, R\$ 43,12¹² até ter seu pedido de exclusão da mensalidade associativa efetivado pelo INSS.

Considerando que o total de requerimentos de exclusão no período de janeiro de 2023 a maio de 2024 foi 1.054.427, estima-se que os descontos associativos, cujos beneficiários

⁹ Total de 1.054.427 requerimentos, sendo 1.056.290 requerimentos informando que não autorizaram o desconto – 1.863 requerimentos cancelados

¹⁰ R\$ 290.591.791,14.

¹¹ R\$ 731.238,82 (Valor Total do Custo Operacional) / R\$ 0,10 (Custo Operacional de Cada Desconto) = 7.312.182 descontos.

¹² 1,085 (competências) x R\$ 39,74 (valor médio de cada desconto)

informaram ao INSS não terem sido autorizados, atingiram o montante de cerca de R\$ 45,5 milhões.

Reitera-se, contudo, que os valores representativos do total dos descontos não autorizados pelos beneficiários podem ser ainda maiores, a depender de quando o beneficiário identifica o desconto indevido no extrato do benefício previdenciário e a solicitação da exclusão do desconto é efetivada pelo INSS.

Destarte, resta evidenciado o impacto financeiro aos beneficiários em decorrência dos descontos não autorizados, ante aos critérios estabelecidos no §1º do art. 154 Decreto nº 3.048/99, especialmente quanto à exigência de interesse dos beneficiários para a efetivação dos descontos.

Portanto, há um descompasso entre a justificativa adotada para formalização dos ACT (comodidade para o titular do benefício previdenciário no desconto automático para propiciar o usufruto dos serviços/atividades oferecidas pelas entidades) e a realidade fática (realização de descontos sem autorização com potencial prejuízo aos interessados), o que fragiliza, à luz do §1º do art. 154 do Decreto nº 3.048/99 e do art. 1º da Lei nº 13.019/2014, a conveniência e oportunidade de manutenção das parcerias entre o INSS e as entidades.

RECOMENDAÇÕES

Considerando o elevado número de requerimentos direcionados ao INSS para a exclusão dos descontos de mensalidade associativa com a indicação, pelos beneficiários, de que não houve autorização para a consignação e ainda, a fragilidade dos controles existentes para garantir a regularidade do processo de trabalho, recomenda-se à **Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN)**:

Recomendação 1: Adotar medidas para reavaliação do fluxo de implantação do desconto associativo, de forma a assegurar que a inclusão de cada desconto somente ocorra após a prévia autorização do beneficiário, a exemplo do previsto pela Portaria Conjunta DTI/DIRBEN/INSS nº 1, de 28 de julho de 2023.

Achados nºs 1 e 2

Recomendação 2: Adotar medidas para assegurar que os descontos associativos vigentes sejam revalidados mediante certificação inequívoca da manifestação do beneficiário, procedendo a imediata exclusão dos descontos não revalidados.

Achados nºs 1 e 2

Recomendação 3: Avaliar a conveniência e oportunidade de não se incluir novos descontos associativos até a implementação de fluxo que assegure a prévia autorização desses descontos pelos beneficiários.

Achados nºs 1, 2 e 4.1

Recomendação 4: Avaliar os custos da operacionalização dos descontos associativos, de forma a assegurar o ressarcimento integral das despesas, conforme estabelece o §1º-I do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Achado nº 5.1

Recomendação 5: A partir da definição dos custos envolvidos na operacionalização dos descontos associativos, avaliar viabilidade de adotar medidas para promover o ressarcimento ao erário do custo operacional efetivo a partir de janeiro de 2023, em observância ao §1º-I do art. 154 do Decreto 3.048/99.

Achado nº 5.1

Recomendação 6: Avaliar a necessidade de aplicação das penalidades estabelecidas na Lei nº 13.019/14 e nos termos dos acordos de cooperação técnica às entidades que os

descumpriram. Além disso, encaminhar ao Ministério Público as ocorrências das entidades que promoveram a inclusão indevida de descontos associativos em folha de pagamento, sem o conhecimento e a concordância dos segurados para, no seu âmbito, adotar as providências cabíveis.

Achados nºs 1 e 2

Recomendação 7: Implementar mecanismo que assegure o bloqueio automático do benefício para desconto de mensalidade associativa a partir do processamento de pedidos de exclusão de descontos existentes.

Achado nº 1

Recomendação 8: Avaliar a necessidade de se incluir nos normativos existentes o total de tarefas do “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) como um dos elementos para efeitos do previsto no §1º-F do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Achado nº 1

Recomendação 9: Adotar medidas para assegurar a realização da fiscalização dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT) com entidades associativas, em conformidade com os §§ 1º, 1ºF e 1ºG do art. 154 o art. 154 do Decreto 3.048/99.

Achado nº 4

CONCLUSÃO

A presente ação de auditoria apurou denúncias relativas a eventuais irregularidades nos descontos de mensalidades associativas inseridos na folha de pagamento do RGPS, a partir de solicitação da Presidência do INSS, por meio do Ofício SEI nº 716/2024/PRES-INSS, de 09 de maio de 2024.

Para a apuração, procedeu-se à avaliação das medidas adotadas pela DIRBEN quanto à formalização e execução dos acordos firmados com entidades associativas e sindicatos para a realização de descontos, na forma do inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213/91.

A partir dos requerimentos de exclusão de descontos recebidos no período de janeiro de 2023 a maio de 2024, solicitou-se às entidades associativas a apresentação da documentação comprobatória da autorização do desconto, nos termos do inc. V do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Ainda, foram estimados os custos advindos da operacionalização dos acordos de cooperação técnica dessa natureza, bem como o impacto na fila de atendimento do INSS em decorrência das solicitações de exclusão dos descontos e o respectivo impacto financeiro aos beneficiários.

A partir dos exames realizados, identificou-se:

- a) Inclusão de descontos sem a comprovação da autorização do segurado, em descumprimento ao inc. V do art. 154 do Decreto nº 3.048/99;
- b) Utilização de assinaturas em modelo eletrônico em desacordo com o estabelecido no inc. I do art. 654 da IN 128/2022, vigente à época dos documentos apresentados;
- c) Anuência do INSS para desbloqueio em lote de benefícios sem a autorização prévia, pessoal e específica por parte dos beneficiários, nos termos do §1º-A do art. 154 do Decreto nº 3.048/99;
- d) Falhas na avaliação de riscos de novas parcerias, tendo em vista o histórico de acordos rescindidos das entidades com o INSS;
- e) Ausência de fiscalizações das entidades pela DIRBEN no ano de 2022 e insuficiência de fiscalizações no ano de 2023, em descumprimento ao §1º-F do art. 154 do Decreto nº 3.048/99, ao art. 51 do Decreto nº 8.726/2016 e às cláusulas específicas dos ACT quanto à fiscalização, na forma do inc. VIII do art. 42 da Lei nº 13.019/2014;
- f) Repasse financeiro a entidades sem a devida observância à regularidade fiscal exigida no §1º-G do art. 154 do Decreto nº 3.048/99;

g) Não ressarcimento integral das despesas decorrentes da operacionalização dos acordos de cooperação técnica, em desconformidade com o §1º inc. I do Decreto nº 3.048/99;

h) Não observância, pela DIRBEN, do expressivo aumento das tarefas do serviço “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854), as quais indicam possíveis irregularidades, na forma do §1º F do Decreto nº 3.048/99.

As inconformidades estão relacionadas ao modelo de inclusão dos descontos de mensalidade associativa, o qual não certifica a autorização prévia dos beneficiários, na condição de filiados às entidades, conforme disciplina o inc. V do art. 154 do Decreto nº 3.048/99. Tal fato impossibilita a identificação, pelo titular do benefício, quanto à existência de descontos indevidos de forma antecipada à sua inclusão na folha de pagamento de seu benefício previdenciário, e deixa sob responsabilidade exclusiva da entidade a certificação de que há autorização do beneficiário para promover o desconto.

Além disso, o fato da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão não promover fiscalizações ordinárias das entidades e formalizar acordos de cooperação técnica sem análise de riscos, conforme proposto pela PFE/INSS, junto ao modelo existente, contribuíram para a inclusão de descontos sem a garantia de autorização do beneficiário.

A autorização para desbloqueio em lote ensejou em inobservância ao controle estabelecido pelo §1º-A do art. 154 do Decreto nº 3.048/99, possibilitando a averbação de descontos sem a autorização dos titulares dos benefícios.

Como consequência dos descontos com indícios de irregularidade, houve um aumento exponencial das tarefas relativas ao serviço “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854), com impactos diretos na fila de atendimento do INSS e no custo de operacionalização dos acordos de cooperação técnica destinados aos descontos de mensalidade associativa.

Nesse contexto, foram emitidas recomendações para a DIRBEN com vistas à adoção de medidas para reavaliação do fluxo de implantação do desconto associativo, de forma a assegurar que a inclusão de cada desconto somente ocorra após a prévia autorização do beneficiário. Além disso, para tratamento dos descontos atualmente vigentes, recomendou-se que sejam adotadas medidas para assegurar que tais descontos sejam revalidados mediante certificação inequívoca da manifestação do beneficiário e que seja reavaliada a conveniência e oportunidade de não inclusão de novos descontos até a implementação de novo fluxo que assegure a prévia autorização dos titulares dos benefícios.

Quanto às tarefas de exclusão de desconto associativo, recomendou-se implementar mecanismo que assegure o bloqueio automático do benefício para desconto de mensalidade associativa a partir do processamento de pedidos de exclusão de descontos existentes, de forma a mitigar os riscos de inclusão de novos descontos sem a autorização do beneficiário. Ainda, recomendou-se à DIRBEN avaliar a necessidade de se incluir nos normativos existentes o total dessas tarefas (“Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” - código

3854) como um dos elementos para efeitos do previsto no §1º-F do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Quanto aos custos relacionados aos descontos associativos, considerando que a operacionalização dos ACT é deficitária, não se pode assegurar que houve atendimento da conveniência administrativa e/ou do interesse público. Assim, faz-se necessário que o INSS defina uma metodologia de apuração dos custos operacionais, indicando a composição dos itens que deverão ser considerados e como deverão ser mensurados, além de calcular o custo operacional efetivo no período de janeiro de 2023 a maio de 2024 e promover o ressarcimento ao erário junto às entidades. Nesse sentido, foi emitida recomendação para que a DIRBEN avalie os custos da operacionalização dos descontos associativos, de forma a assegurar o ressarcimento integral das despesas, conforme estabelece o §1º-I do art. 154 do Decreto nº 3.048/99.

Em decorrência dos indícios de irregularidades evidenciados, recomendou-se à DIRBEN avaliar a necessidade de aplicação das penalidades estabelecidas na nº Lei nº 13.019/14 e nos acordos de cooperação técnica às entidades que descumpriram os termos dos acordos.

Em relação às solicitações de exclusão requeridas pelos segurados, do período em que fora indicado a não autorização do desconto, assim como o resultado das análises a elas relacionadas, entende-se pertinente o encaminhamento ao Ministério Público Federal para fins de apuração das providências a seu cargo.

Nas condições verificadas, a operacionalização dos ACT, além de ensejar despesas não ressarcidas da ordem de R\$ 5,9 milhões no período de janeiro de 2023 a maio de 2024, representa evidente distanciamento da função primordial do INSS, voltada para o reconhecimento de direitos. Ao destinar parte da capacidade operacional para a análise de demandas relacionadas à exclusão de descontos indevidos de mensalidades associativas, deixa-se de atender serviços prioritários voltados para o reconhecimento e manutenção de benefícios previdenciários.

Cabe ressaltar, ainda, que a inserção de descontos indevidos representa impacto direto aos beneficiários, por vezes inseridos em um contexto socioeconômico em que o valor do desconto compromete a renda familiar.

Por fim, espera-se que as constatações e as recomendações trazidas pelo presente relatório de auditoria contribuam para o aperfeiçoamento do processo de trabalho, de forma que sua operacionalização esteja aderente ao previsto no Art. 154, inciso V do Decreto nº 3.048/99, assegurando a observância à conveniência administrativa, à segurança das operações, ao interesse dos beneficiários e ao interesse público.

ANEXOS

I – DESCRIÇÃO GERAL DOS CÁLCULOS ESTATÍSTICOS

Esta ação de auditoria utilizou:

- i. Os requerimentos da tarefa “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) requeridas no período 01/2023 a 05/2024;
- ii. Os requerimentos da tarefa “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315) requeridas no período de 10/2022 a 04/2024.

Os dados foram extraídos por meio da ferramenta WebFocus/BG-INSS. Para sua manipulação, foi utilizado o sistema *Qlik Sense*, disponibilizado pela Diretoria de Tecnologia da Informação.

Achado 1: Operacionalização de consignações de mensalidades associativas sem a devida comprovação da autorização do segurado.

a) Detalhamento da base de dados:

As informações relacionadas às solicitações de exclusão foram obtidas a partir das tarefas “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) criadas entre 01/2023 e 05/2024. A base de dados continha 1.163.455 requerimentos criados no período, sendo 73.848 com indicação de desconto autorizado, 1.056.290 com indicação de desconto não autorizado e 33.317 sem resposta indicando a autorização ou não do desconto.

A extração foi efetuada no dia 04.06.2024, com dados atualizados até 03.06.2024. Para cada requerimento foram selecionados os seguintes parâmetros para geração da base de dados:

- a. Número do protocolo da tarefa
- b. Número do benefício
- c. CPF do segurado
- d. Data de criação
- e. Data de conclusão
- f. Siape do profissional responsável pela tarefa
- g. Código do canal de atendimento da tarefa
- h. Tempo para conclusão em dias
- i. Tempo em pendência em dias
- j. Código da unidade da tarefa
- k. Código do Status da tarefa
- l. Código da Superintendência da unidade da tarefa
- m. UF da unidade criação da tarefa
- n. Código da Gerência Executiva da unidade de criação da tarefa
- o. Código da Superintendência da unidade de criação da tarefa
- p. Informação adicional da tarefa – Entidades
- q. Informação adicional da tarefa – Você autorizou o desconto?

b) Cálculo da amostra:

Os beneficiários que foram escolhidos para apresentação dos documentos de autorizações para desconto de mensalidade associativa às entidades foram selecionados a partir de uma amostra aleatória simples, com os seguintes parâmetros:

- i. nível de confiança (NC) de 98,5% ($z = 2,4324$)¹³ e erro amostral de 5%;
- ii. percentual de irregularidade (p) de 36%, com base no resultado do teste realizado pelo Tribunal de Contas da União, que se encontra detalhado no Acórdão 1115/2024 – Plenário¹⁴;
- iii. Universo (N) de 1.056.920 e a amostra (n) foi definida em, no mínimo, 545 benefícios, de acordo com a seguinte fórmula:

$$n = z^2 \cdot p(1-p) / e^2$$

A seleção dos beneficiários foi feita aleatoriamente a partir de uma lista criada com a função “=aleatórioentre(1;1056920)” na ferramenta *Excel* e associada ao requerimento no aplicativo *Qlik Sense*.

c) Identificação da identidade associada a cada requerimento:

Foi feito o cruzamento entre os requerimentos relacionados ao serviço “Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício” (código 3854) e o Histórico de Créditos (HISCRE), tendo como base o número do benefício (NB) do beneficiário.

d) Cálculos dos intervalos de confiança:

Para obtenção do intervalo estimado de processos com indícios de irregularidade por não apresentação da documentação necessária para comprovação da autorização do desconto, foram utilizadas as seguintes parametrizações:

- i. Nível de confiança (NC) de 98,5% ($z = 2,4324$);
- ii. percentual de irregularidade (p) de 54%, obtido na amostra analisada;
- iii. universo (N) de 1.056.920 e amostra (n) de 615 requerimentos.

Utilizando as fórmulas indicadas na tabela AII.1, obteve-se os resultados sintetizados na tabela AII.2.

¹³ z-score: calculado de acordo com a fórmula = INV.NORMP.N(0,9925) no *Excel*.

¹⁴ Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/0C/B1/53/1B/D8AEF81030E47CF8F18818A8/032.069-2023-5-AC%20-%20SCN_descontos_consignados_aposentados_INSS.pdf. Acesso em: 24.07.2024

Tabela AII. 1 – Fórmula Estatísticas

Parâmetro	Fórmula
Intervalo de confiança	$IC_{\text{proporções}} = [\hat{p} - z_{\alpha} \cdot s_{\bar{x}}; \hat{p} + z_{\alpha} \cdot s_{\bar{x}}]$
Desvio Padrão da população	$s_x = \sqrt{\frac{n \cdot \hat{p} \cdot (1 - \hat{p})}{n - 1}}$
Desvio Padrão da média amostral	$s_{\bar{x}} = \frac{s_x}{\sqrt{n}} \cdot \sqrt{\frac{N - n}{N - 1}}$

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base na literatura científica.

Tabela AII.2 - Dados relacionados ao intervalo de processos com índice de irregularidade

Número de processos	1.056.290,00
Número de processos revisados	615
Percentual de inconformidades	53,5%
1-p	46,5%
Variância amostral	24,88%
Desvio padrão amostral	0,4918
Ajuste pop. finitas	0,9997
Desvio padrão da média amostral	2,01%
Fator z	2,4324
Margem de erro	4,89%
Limite inferior	48,60%
Limite superior	58,39%
Número de processos inferior	513.369,92
Número de processos superior	616.774,51

Fonte: elaboração própria com base nos cálculos processados

Achado 2: Descumprimento do § 1º - A do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999 no desbloqueio de benefícios para propiciar a consignação de mensalidades associativas.

a) Detalhamento da base de dados:

As informações relacionadas às solicitações de bloqueio e desbloqueio utilizadas para evidenciar o achado foram obtidas a partir das tarefas “Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade Associativa ou Sindicato” (código 16315) solicitadas no período de 10/2022 a 04/2024.

A base de dados continha 739.229 requerimentos que foram requeridos entre 10/2022 e 04/2024.

Para cada requerimento foram selecionados os seguintes parâmetros para geração da base de dados:

- a. Número do protocolo da tarefa
- b. Número do benefício
- c. CPF do segurado
- d. Data de criação
- e. Data de conclusão
- f. Siape do profissional responsável pela tarefa
- g. Código do canal de atendimento da tarefa
- h. Tempo para conclusão em dias
- i. Tempo em pendência em dias
- j. Código da unidade da tarefa
- k. Código do Status da tarefa
- l. Código da Superintendência da unidade da tarefa
- m. UF da unidade de criação da tarefa
- n. Código da unidade de criação da tarefa
- o. Código da Gerência Executiva da unidade de criação da tarefa
- p. Código da Superintendência da unidade de criação da tarefa
- q. Informação adicional da tarefa – Bloqueio/Desbloqueio para desconto de mensalidade associativa?

b) Cálculo do Tempo Médio de Conclusão:

Foi efetuado o somatório do total de tempo para conclusão das tarefas concluídas no período de 10/2022 a 09/2023 e o resultado foi dividido pelo número total de tarefas concluídas no período.

$$\text{Tempo Médio de Conclusão} = \frac{\sum \text{Tempo de análise dos requerimentos concluídos}}{\sum \text{Quantidade total de requerimentos concluídos no período}}$$

c) Tratamento dos dados na ferramenta Qlik Sense:

Nesse aplicativo foram calculados os campos complementares para os requerimentos e efetuada a associação entre os dados oriundos das diversas fontes (tarefas principais, campos adicionais e listas encaminhadas), bem como efetuados os cálculos relacionados ao tempo médio de conclusão dos requerimentos.

Esses resultados foram dispostos em planilhas, de forma a possibilitar a disposição em tabelas e conseguinte consolidação e elaboração dos gráficos utilizados.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

AUDITORIA-GERAL

Setor de Autarquias Sul, Quadra 2, Bloco O
Edifício-Sede do Instituto Nacional do Seguro Social

6º andar, Sala 619

70070-946 - Brasília/DF

(61) 3313-4587

audger@inss.gov.br

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL