

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

DESBLOQUEIO DE BENEFÍCIOS DO RGPS, EM LOTE, PARA DESCONTOS DE MENSALIDADES ASSOCIATIVAS OU SINDICAIS





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.



MISSÃO DA AUDITORIA-GERAL

A missão da Auditoria-Geral é aumentar e proteger o valor organizacional do INSS por meio da prestação de serviços de avaliação e consultoria baseada em riscos.

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-GERAL DO INSS?

O presente trabalho de auditoria teve como objetivo avaliar o desbloqueio em lote de 30.211 benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), realizado com a finalidade de permitir a inclusão de descontos associativos. Esse procedimento foi promovido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em 26 de setembro de 2022.

A auditoria buscou, inicialmente, avaliar o processo administrativo que embasou a decisão de desbloqueio. Contudo, a Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN) informou que tal processo não foi localizado nos registros sistêmicos da Autarquia.

A análise baseou-se em dados fornecidos pela DATAPREV e em extrações dos sistemas SIBE e BG Tarefas. A documentação examinada abrangeu os registros disponíveis na demanda DM.101310, que deu origem ao desbloqueio em lote, e a documentação apresentada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), em resposta à solicitação de comprovação da regularidade dos descontos aplicados em uma amostra de 3.033 benefícios.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

O presente trabalho foi motivado pela solicitação de desbloqueio em lote de 30.211 benefícios, realizada em 2022, por meio da demanda DM.101310.

Tal procedimento, além de não ter previsão nos normativos que tratam da inclusão de descontos em benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) guarda similitude com as irregularidades identificadas pela Auditoria-Geral do INSS (AUDGER) na apuração da ocorrência de descontos associativos não autorizados em benefícios previdenciários, realizada em 2024, que abrangeu o período de janeiro de 2023 a junho de 2024.

Assim, considerando tratar-se de novo desbloqueio em lote, ou seja, a mesma ocorrência verificada no trabalho anterior, procedeu-se a instauração da presente apuração.

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

A autorização para desbloqueio em lote de 30.285 benefícios ocorreu sem qualquer formalização indicando os pressupostos de direito e de fato que levaram o INSS a adotar procedimento contrário ao art. 2º da Lei 9.784/1999 e ao § 1º-A do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999, incluído pelo Decreto nº 10.410/2020, já que para sua execução não foi



AUDITORIA-GERAL

comprovada a verificação de existência de autorização prévia, pessoal e específica por parte dos titulares dos benefícios afetados.

O processamento da DM.101310, desconsiderando os critérios normativos vigentes, resultou na habilitação de 30.211 benefícios para a inclusão do desconto de mensalidade associativa por parte da CONTAG e de outras entidades com Acordo de Cooperação Técnica (ACT) formalizados junto ao INSS.

Embora a CONTAG tenha apresentado documentação visando justificar a inclusão dos descontos associativos na maioria dos casos solicitados pela AUDGER, foram identificadas manifestações de repúdio por parte de beneficiários afetados pelo desbloqueio em lote. Especificamente, 2.983 beneficiários apresentaram ao menos um requerimento de exclusão do desconto até 22/05/2025 e, 3.384 registraram contestações após a deflagração da Operação "Sem Desconto". Até 09/07/2025, em 297 dessas contestações, os titulares dos benefícios discordaram da justificativa apresentada pela CONTAG quanto à regularidade dos descontos efetuados.

No curso desta apuração, foi deflagrada a Operação "Sem Desconto" e, em resposta ao contexto identificado, o INSS implementou um conjunto de medidas de caráter estrutural voltadas à correção das fragilidades observadas. Dentre essas providências, destacam-se: a suspensão preventiva dos ACT firmados com entidades associativas, a interrupção dos descontos referentes às mensalidades associativas, a reavaliação da conformidade dos instrumentos vigentes em relação à legislação aplicável, bem como a normatização de procedimentos específicos para contestação e restituição dos valores descontados, formalizada por meio da Instrução Normativa PRES/INSS nº 186/2025.

As fragilidades ora identificadas estão associadas àquelas apontadas na apuração realizada pela AUDGER em 2024 e que também foram objeto da Operação "Sem Desconto". Considerando, portanto, as recomendações ainda pendentes de atendimento e as providências já adotadas pelo INSS para regularizar a situação dos descontos associativos e ressarcir os valores descontados indevidamente, entendeu-se não ser necessária, neste momento, a emissão de novas recomendações.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACT Acordo de Cooperação Técnica

AUDGER Auditoria-Geral do INSS

BG Tarefas Base de Gestão de Tarefas do Instituto Nacional do Seguro Social

CGABEN Coordenação-Geral de Auditoria em Benefícios

CGPAG Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios

CGU Controladoria-Geral da União

CNPJ Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CONTAG Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

DATAPREV Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

DCBEN Divisão de Consignações em Pagamento

DIRAT Diretoria de Atendimento

DIRBEN Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão

DM.101310 Demanda nº 101310 enviada à DATAPREV pelo INSS

DTI Diretoria de Tecnologia da Informação

IN Instrução Normativa

INSS Instituto Nacional do Seguro Social

PAT Portal de Atendimento

PRES Presidência do INSS

RGPS Regime Geral de Previdência Social

SEI Sistema Eletrônico de Informações

SIBE Sistema Integrado de Benefícios

TCU Tribunal de Contas da União



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
RESULTADOS DOS EXAMES	6
1. IRREGULARIDADE NO DESBLOQUEIO DE 30.211 BENEFÍCIOS PARA INCLUSÃO DESCONTO ASSOCIATIVO	
1.1 Inexistência de motivação para o procedimento administrativo do comando da DM.101310	8
1.2. Contestação dos segurados em razão do desbloqueio/desconto efetuado	9
1.2.1. Documentação apresentada pela CONTAG diverge das alegações dos segurados no que se refere aos descontos efetuados	16
1.3. Inclusão de descontos por outras entidades em decorrência do desbloqueio em lote	18
CONCLUSÃO	21



INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta a apuração conduzida pela Auditoria-Geral do INSS (AUDGER), com o objetivo de avaliar a conformidade do procedimento administrativo que culminou no desbloqueio em lote de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para inclusão de descontos de mensalidade associativa em favor da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). O procedimento foi conduzido pela Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios (CGPAG), vinculada à Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN), por meio do encaminhamento da demanda DM.101310 à DATAPREV, em 26 de setembro de 2022.

Os trabalhos de apuração tiveram início a partir da identificação, pela AUDGER, de solicitação atípica contida na demanda DM.101310, haja vista a ausência de previsão normativa para o desbloqueio em lote de benefícios com a finalidade de viabilizar o desconto de mensalidades de associações e demais entidades de aposentados e/ou pensionistas.

Sobre a matéria, o inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213, de 24/07/1991 c/c o § 1º-A do art. 154 do Decreto nº 3.048, de 06/05/1999, estabelece que o desbloqueio para a consignação de mensalidades associativas em benefícios pagos pelo INSS, no âmbito de entidades ou associações com Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado com o Instituto, somente poderá ocorrer mediante autorização prévia, pessoal e específica do beneficiário.

Considerando que os aspectos conceituais, jurídicos e normativos do ACT firmado entre o INSS e a entidade associativa foram amplamente analisados na apuração realizada pela AUDGER em 2024¹, o presente trabalho teve seu objetivo restrito à avaliação da regularidade dos procedimentos adotados pela DIRBEN no que tange à demanda DM.101310 e às repercussões decorrentes do desbloqueio realizado.

A tempestividade da execução dos exames foi impactada pelo lapso temporal de aproximadamente seis meses entre a solicitação de extração dos dados (14/10/2024) e sua efetiva disponibilização pela DATAPREV (24/04/2025), o que acarretou o atraso na realização dos exames de auditoria.

Os resultados da apuração são apresentados a seguir.

¹ Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/acesso-a-informacao/auditoria/Relatorio de Apuracao
Descontos Associativos Comprimido.pdf. Acesso em 29.07.2025.



RESULTADOS DOS EXAMES

1. Irregularidade no desbloqueio de 30.211 benefícios para inclusão de desconto associativo

Em 26 de setembro de 2022, a CGPAG, vinculada à DIRBEN, encaminhou à DATAPREV a demanda DM.101310, solicitando o desbloqueio de 30.285 benefícios previdenciários com a finalidade de permitir a inclusão de desconto de mensalidade associativa em favor da CONTAG.

De acordo com as informações fornecidas pela DATAPREV, em 28/09/2022 foi efetivado o desbloqueio de 30.211 benefícios, tendo sido excluídos 74 benefícios do total originalmente solicitado em razão de inconsistências detectadas.

Ressalta-se, como regra, que desde a inclusão do § 1º-A ao art. 154 do Decreto nº 3.048/1999, promovida pelo Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020, os benefícios previdenciários deveriam permanecer bloqueados para descontos relativos a mensalidades de entidades associativas ou sindicais, até que o titular procedesse ao desbloqueio por meio de autorização prévia, pessoal e específica.

Por conseguinte, de acordo com os procedimentos então vigentes no INSS, o desbloqueio desses benefícios estaria condicionado à solicitação direta do beneficiário, por meio dos canais formais de atendimento.

Até a criação do serviço específico de "Bloqueio/Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa ou Sindicato" — instituído pela Portaria DIRBEN/INSS nº 1.060, de 26 de setembro de 2022, tais pedidos eram registrados, sem distinção, nos serviços relacionados ao empréstimo consignado. Esse comportamento foi destacado pela Divisão de Consignações em Pagamento (DCBEN), vinculada à DIRBEN, no Despacho SEI 8131714:

- Trata-se de demanda advinda da necessidade da criação de serviço/tarefa para "Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa ou Sindicato", considerando a ausência deste no rol de serviços constantes no Sistema de Agendamento - SAG, Gerenciador de Tarefas - GET e na plataforma do "Meu INSS".
- 2. Esta ausência tem causado problemas, tanto para o segurado que procura o serviço, como para o servidor que, ao analisar uma tarefa de "Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado" não tem informações suficientes para elucidar se a solicitação é para empréstimos consignados ou para mensalidade de entidade associativa, ou ainda, ambos.

A Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28/03/2022, no artigo 655, ao regulamentar os descontos de mensalidades associativas em benefícios previdenciários, estabeleceu critérios



AUDITORIA-GERAL

operacionais e documentais, com impacto direto sobre a conformidade do procedimento de desbloqueio.

Art. 655. Os descontos dos valores referentes ao pagamento de mensalidades associativas nos benefícios de aposentadoria e pensão por morte previdenciários serão autorizados, desde que:

- I sejam realizados com associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas que tenham celebrado Acordo de Cooperação Técnica com o INSS para esse fim;
- II o benefício previdenciário esteja desbloqueado para inclusão do desconto de mensalidade associativa; e
- III seja apresentada, pelas associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas acordantes, a seguinte documentação:
- a) termo de filiação à associação ou entidade de aposentado e/ou pensionista devidamente assinado pelo beneficiário;
- b) termo de autorização de desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário devidamente assinado pelo beneficiário, constando o número do CPF; e
- c) documento de identificação civil oficial e válido com foto.
- § 1º Os documentos de que tratam as alíneas:
- I "a" e "b" do inciso III do caput poderão ser formalizados em meio eletrônico, desde que contemplem requisitos de segurança que permitam garantir sua integridade e não repúdio, podendo ser auditado pelo INSS, a qualquer tempo;
- II "a" a "c" do inciso III do caput, quando formalizados em meio físico, devem ser digitalizados e disponibilizados ao INSS.
- § 2º O desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário constitui uma faculdade do beneficiário, não eximindo a associação, confederação ou entidade de aposentados e/ou pensionistas de disponibilizar outros meios para o pagamento da mensalidade associativa.
- § 3º Somente mediante decisão judicial será permitida autorização de desconto firmada por representante legal do beneficiário (procurador, tutor ou curador).

Como parte do aprimoramento dos controles internos, a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.060, de 26/09/2022, com vigência a partir de 03/10/2022, além de instituir o serviço específico de bloqueio/desbloqueio de mensalidade associativa, estabeleceu critérios mais restritivos para o desbloqueio, incluindo a exigência do decurso de 90 dias, após a concessão do benefício, para alteração desse status.

Registre-se ainda, de acordo com as informações da DATAPREV, fornecidas por meio da demanda DM.204878, que no período de 30/06/2020 a 21/04/2025, ocorreram dois desbloqueios em lote para inclusão de desconto associativo, ambos em favor da CONTAG, sendo o primeiro em 28/09/2022 e o segundo em 01/11/2023, este último já avaliado pela AUDGER em apuração realizada em 2024.



AUDITORIA-GERAL

Os exames de auditoria identificaram falhas nos procedimentos que deram suporte à execução do desbloqueio em lote dos benefícios vinculados à DM.101310, cujos aspectos passam a ser analisados na sequência.

1.1 Inexistência de motivação para o procedimento administrativo do comando da DM.101310

Nos termos do inciso VII, parágrafo único, art. 2º da Lei nº 9.784/1999, as decisões administrativas devem ser motivadas, com a indicação clara dos pressupostos de fato e de direito que as fundamentam. Tal exigência constitui garantia essencial à observância dos princípios da legalidade, da transparência e do controle dos atos administrativos, sobretudo quando estes produzem efeitos sobre os direitos individuais dos administrados.

A apuração realizada evidenciou a inexistência de processo administrativo apto a embasar o desbloqueio em lote dos 30.211 benefícios pela DATAPREV e, ainda, que tal solicitação não foi precedida de análise técnica ou motivação administrativa, tampouco foram adotadas medidas que assegurassem a observância dos pré-requisitos indispensáveis à validade do ato administrativo, conforme prenuncia o art. 2º da Lei nº 9.784/1999, bem como os pressupostos contidos no art. 655 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022.

Reforça a constatação da ausência de análise técnica quanto ao pedido de desbloqueio processado em 28/09/2022, por meio da DM.101310, em favor da CONTAG, a desconsideração de 25 requerimentos de exclusão de mensalidade associativa formalizados anteriormente, por meio do serviço "3854 – Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício".

São apresentados, a seguir, de forma exemplificativa, alguns benefícios com solicitação formal de exclusão da mensalidade associativa anterior ao desbloqueio em lote.

Tabela 1 – Exemplos de benefícios com requerimentos prévios de exclusão

NÚMERO DO BENEFÍCIO	ENTIDADE MENCIONADA NO REQUERIMENTO	DATA DA SOLICITAÇÃO DO REQUERIMENTO DE EXCLUSÃO	DATA DO DESBLOQUEIO (DM.101310)	DATA DA INCLUSÃO DO DESCONTO PELA CONTAG
*981*****	CONTAG	19/04/2022	28/09/2022	05/10/2022
*949 *****	CONTAG	04/05/2022	28/09/2022	05/10/2022
*041 *****	CONTAG	21/06/2022	28/09/2022	05/10/2022
*027 *****	CONTAG	05/07/2022	28/09/2022	05/10/2022
*030 *****	CONTAG	13/09/2022	28/09/2022	05/10/2022

Em relação à ausência de formalização do procedimento, a DIRBEN, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 35014.368851/2024-68/01, informou não ter localizado qualquer expediente administrativo que documentasse ou instruísse o procedimento adotado.



AUDITORIA-GERAL

No sistema de comunicação denominado *Clarity*, meio utilizado para realizar demandas à DATAPREV, encontra-se a informação de que a demanda registrada pela CGPAG teria sido autorizada pela autoridade máxima da autarquia:

"Considerando e-mail recebido da CONTAG em 13.09.2022, com autorização da Presidência do INSS, solicito desbloqueio dos benefícios listados em anexo para que sejam efetuados descontos em favor da entidade citada."

O caráter incomum do procedimento adotado também se evidencia pela dispensa da cobrança, por parte da DATAPREV, em relação à execução do comando da DM.101310.

Conforme avaliação e decisão do nosso Departamento, iremos gerar uma demanda sem custo para que possamos concluir o processo no Clarity.(e-mail DATAPREV de 04/08/2023)

Prezados, conforme decisão do nosso Departamento DEPB, solicitamos por favor a geração de PA sem custo para a referida demanda. (e-mail DATAPREV encaminhado em 07/08/2023).

Prezados, solicitamos por favor nova PA para a demanda DM.101310. Xxxxxx, como abrimos mão da cobrança dessa demanda, as últimas PAs foram geradas sem custo.... pedimos então a sua aprovação, para que possamos concluir o processo no Clarity. O atendimento desta demanda em Produção, ocorreu em 09/2022, em caráter emergencial. (e-mail DATAPREV encaminhado em 23/11/2023).

Isto posto, a despeito do desbloqueio ocorrido, não se comprovou a devida formalização do procedimento contemplando as justificativas e elementos probatórios que pudessem amparar a eventual excepcionalidade da medida. Ademais, tal situação evidencia o caráter irregular da ação, assim como revela a existência de tratamento não isonômico em relação ao conjunto de entidades submetidas às mesmas regras, consubstanciado no atendimento da solicitação da CONTAG, abrangendo 30.211 benefícios, por meio de desbloqueio sistêmico, em lote, em desacordo com os procedimentos vigentes.

1.2. Contestação dos segurados em razão do desbloqueio/desconto efetuado

O desbloqueio de 30.211 benefícios, realizado pela Dataprev, em 28/09/2022, em atendimento à demanda DM.101310, produziu efeitos financeiros a partir da competência 10/2022.

Com a entrada em vigor em 03/10/2022, da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.060, publicada em 26/09/2022, os pedidos de bloqueio/desbloqueio relativos ao desconto de mensalidade associativa passaram a ser processados por meio do serviço "16315 - Bloqueio/Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa ou Sindicato". O desbloqueio, contudo, somente poderia ser requerido após o transcurso de 90 dias da data de concessão do benefício.



AUDITORIA-GERAL

O pedido de exclusão de desconto de mensalidade associativa, no entanto, desde a vigência do Memorando-Circular Conjunto nº 11/DIRAT/DIRBEN/INSS, de 23/11/2018, era formalizado por meio do serviço "3854 – Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício".

Ressalte-se que, à época, os pedidos de bloqueio/desbloqueio e exclusão de mensalidade associativa eram tratados de forma autônoma, exigindo do beneficiário a apresentação de requerimentos distintos, um para o bloqueio e outro para a exclusão. Assim, o bloqueio do benefício não implicava, automaticamente, a exclusão dos descontos — e vice-versa. O tratamento separado dos procedimentos, somado à falta de informações claras nos sistemas sobre os efeitos de cada tipo de requerimento, contribuiu para a inclusão sucessiva de descontos associativos não autorizados, conforme evidenciado na Tabela 4.

Atualmente, no entanto, com o aprimoramento proporcionado pela Portaria Conjunta DIRBEN/DTI/INSS nº 3, de 17/01/2025, o pedido de exclusão de mensalidade associativa passou a repercutir, automaticamente, no bloqueio para novos descontos associativos.

Ao cotejar os dados dos benefícios afetados pela DM.101310 com os requerimentos de bloqueio e exclusão de mensalidade de associação ou sindicato apresentados até 22/05/2025, verificou-se que, dos 30.211 benefícios desbloqueados em lote:

- a) 1.336 tiveram requerimentos de bloqueio a partir do mês seguinte ao da efetivação do desconto, sendo 12 já na competência 10/2022 e 34 na competência 11/2022, conforme discriminado na Tabela 2;
- b) 2.983 titulares registraram solicitação de exclusão do desconto associativo com registro de que este não tinha sido autorizado pelo titular do benefício, conforme Tabela 2;
- b1) 25 benefícios encontravam-se bloqueados e com pedido de exclusão anterior ao desbloqueio em lote. Desses, 18 em desfavor da CONTAG e 7 sem identificação da entidade. O comando DM.101310 não considerou a vontade do segurado, conforme exemplificado na Tabela 1;
- b2) Dos 18 casos relacionados à CONTAG, 9 beneficiários protocolaram novo pedido de exclusão, sendo que, em 7 desses, houve manifestação expressa de repúdio ao desconto, conforme exemplificado na Tabela 1;
- c) 1.360 tiveram requerimentos de exclusão do desconto associativo contendo a confirmação da autorização por parte do titular, conforme Tabela 2.



AUDITORIA-GERAL

Tabela 2 - Distribuição de requerimentos de bloqueio e de exclusão por competência

	BLOQUEIO	EXCLUSÃO				
	Requerimentos do serviço "16315 - Bloqueio/Desbloqueio de Mensalidade de Entidade	"3854 - Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato	Detalhamento das respostas para a pergunta "Você autorizou os descontos que foram feitos até agora?", apresentada para o beneficiário durante o requerimento de exclusão - serviço 3854			
	Associativa ou Sindicato"	no Benefício"	Sim	Não	Sem Informação	
10/2022	12	64	21	43	0	
11/2022	34	222	78	144	0	
12/2022	16	185	59	126	0	
01/2023	20	207	77	129	1	
02/2023	26	177	77	100	0	
03/2023	31	201	70	131	0	
04/2023	30	140	61	79	0	
05/2023	37	156	56	99	1	
06/2023	14	71	33	38	0	
07/2023	17	69	32	37	0	
08/2023	44	116	46	70	0	
09/2023	31	96	24	72	0	
10/2023	35	106	32	74	0	
11/2023	41	105	40	65	0	
12/2023	48	107	41	65	1	
01/2024	79	146	46	100	0	
02/2024	65	158	39	119	0	
03/2024	79	153	38	115	0	
04/2024	83	154	34	120	0	
05/2024	50	90	27	63	0	
06/2024	38	77	19	58	0	
07/2024	52	106	25	81	0	
08/2024	66	138	41	97	0	
09/2024	62	129	28	101	0	
10/2024	50	137	31	106	0	
11/2024	63	159	38	121	0	
12/2024	36	143	41	93	9	
01/2025	52	188	55	133	0	
02/2025	2	171	54	117	0	



AUDITORIA-GERAL

Total	1.336	4.355	1.360	2.983	12
05/2025	29	95	23	72	0
04/2025	43	151	35	116	0
03/2025	51	138	39	99	0

Os valores desta tabela consideram apenas o primeiro pedido de exclusão e bloqueio feito para cada benefício.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base em extração do BG Tarefas de 10/07/2025

Foram identificadas solicitações de bloqueio e exclusão a partir do mês seguinte ao da efetivação do desconto, inclusive por segurados que já haviam requerido a cessação das consignações, alguns dos quais declararam não as ter autorizado, o que evidencia a unilateralidade do procedimento, pois realizado independentemente da anuência expressa do beneficiário.

A medida também acarretou demanda adicional ao INSS, que precisou analisar requerimentos de exclusão e de bloqueio de mensalidade associativa, apresentados por segurados afetados pela DM.101310 que declararam não ter autorizado a consignação.

Com vistas a desarticular o esquema de descontos indevidos, foi deflagrada, em 23 de abril de 2025, a Operação "Sem Desconto". Nesse contexto, foi implantado pelo INSS, conforme a Instrução Normativa PRES/INSS nº 186, de 12/05/2025, o serviço "Consultar Descontos de Entidades Associativas" disponível no aplicativo Meu INSS, Central 135, atendimento presencial nas agências dos Correios e no PrevBarco. O serviço permite ao beneficiário consultar a existência de descontos associativos em seu benefício e registrar contestação, a qual resulta na abertura do requerimento "18636 — Análise de Descontos de Entidades Associativas".

Esse novo serviço prevê, além da manifestação inicial do segurado, a obrigatoriedade de resposta por parte das entidades consignatárias quanto à validação dos descontos questionados.

Após a resposta da entidade, o beneficiário pode, com base na documentação disponibilizada, confirmar a regularidade da consignação ou manter a contestação, indicando o motivo da discordância por meio das opções disponíveis no serviço.

Nas contestações, extraídas dos requerimentos de "Análise de Desconto de Entidades Associativas" já na fase da operação sem desconto, parte dos beneficiários, da mesma forma, alegou não ter conhecimento prévio acerca da natureza e da autorização dos descontos realizados.



AUDITORIA-GERAL

Figura 1: Manifestação do segurado no requerimento Nº x42xxxxx

FUI ENGANADO, O PRESIDENTE DO SINDICATO EM NENHUM MOMENTO ME INFORMOU SOBRE ESSES DESCONTOS, SIMPLESMENTE PEDIU PARA EU ASSINAR ALGUNS DOCUMENTOS, MAS NÃO ME INFORMOU DO QUE SE TRATAVA OU QUE TERIA ALGUM DESCONTO EM MEU BENEFICIO.

Fonte: Extraído do requerimento PAT nº x42xxxx

Figura 2: Manifestação do segurado no requerimento Nº x56xxxxxxx

Fui enganada, me aposentei pelo sidincado e eles não me falaram que iam fazer isso.

Fonte: Extraído do Requerimento PAT x56xxxxxxx

Todas essas manifestações suscitam dúvidas quanto à validade das autorizações e à transparência do procedimento, especialmente no que se refere às circunstâncias de obtenção das assinaturas e à clareza das informações prestadas no momento da adesão.

Ressalta-se, neste ponto, que, nos termos do item 8.6 do ACT firmado entre o INSS e a CONTAG, a responsabilidade civil pela veracidade das informações e documentos apresentados, bem como pelos procedimentos adotados na execução do acordo, é da entidade associativa, que deverá responder por quaisquer falhas ou erros que resultem em prejuízo ao INSS e/ou aos segurados.

Acordo de Cooperação Técnica 35000.000600/2014-66 (renovado em 15/08/2019)

Cláusula Oitava – Da responsabilidade

(...)

8.7 A ACORDANTE responderá civilmente pela veracidade dos documentos e das informações que oferecer ao INSS, bem como pelo procedimento adotado na execução dos serviços acordados, responsabilizando-se por falhas ou erros de quaisquer naturezas que acarretem prejuízo ao INSS, ao segurado ou a ambas as partes.

Acordo de Cooperação Técnica nº 221/2024 — 27/08/2024 Cláusula Oitava — Da responsabilidade (...)

8.6. A entidade ACORDANTE responderá civilmente pela veracidade dos documentos e das informações que oferecer ao INSS, bem como pelo procedimento adotado na execução dos serviços acordados, responsabilizando-se por falhas ou erros de qualquer natureza que acarretem prejuízo ao INSS e ao beneficiário ou a ambos.



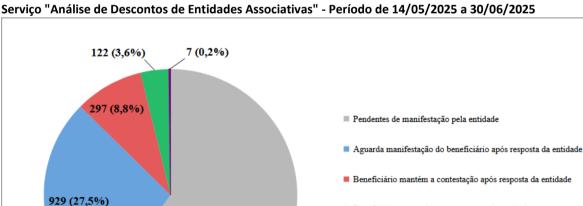
AUDITORIA-GERAL

Panorama das contestações, até 30/06/2025, relacionado aos benefícios afetados pela DM após a Operação "Sem desconto"

Em relação aos casos afetados pelo desbloqueio em lote da DM.101310, constatou-se que, até 30/06/2025, 3.384 beneficiários indicaram, por meio do serviço "Análise de Desconto de Entidades Associativas", a CONTAG como entidade responsável por descontos não autorizados previamente. Dentre esses beneficiários, 892 já haviam manifestado discordância anteriormente, por meio do serviço "3854 – Excluir Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício".

Conforme dados do dia 09/07/2025, verificou-se que a entidade apresentou resposta a 1.349 notificações emitidas com fundamento no art. 6º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 186, de 12/05/2025. Em apenas um dos casos, a entidade declarou inexistência de documentação comprobatória. Nos demais 1.348, com base na documentação apresentada, foram identificadas manifestações pelos beneficiários em 419 processos, dos quais 122 indicaram concordância com a resposta da entidade, enquanto 297 mantiveram a contestação. Permanecem 929 casos ainda dentro do prazo para manifestação do beneficiário.

Ainda em relação a esses casos, verificou-se que, em 6 deles, houve expiração do prazo regulamentar para que a CONTAG apresentasse a documentação comprobatória. Nessa hipótese, nos termos do art. 10 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 186, de 12/05/2025, impõe-se a restituição dos valores descontados aos beneficiários, presumindo-se a irregularidade das respectivas consignações.



Beneficiário concorda com a resposta da entidade

do prazo para manifestação

Entidade não possui documentação ou há indicativo de expiração

Gráfico 1 – Status das 3.384 manifestações dos segurados envolvendo a CONTAG Serviço "Análise de Descontos de Entidades Associativas" - Período de 14/05/2025 a 30/06/2025

2029 (60,0%)

Fonte: BG Tarefas. Requerimentos de "Análise de Descontos de Mensalidades Associativas" criados entre 14/05/2025 e 30/06/2025, com dados de manifestações atualizados até 09/07/2025.

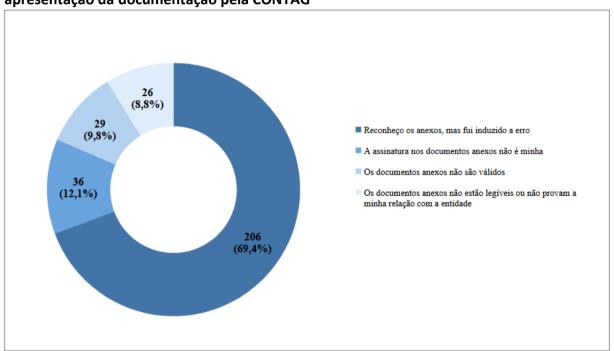


AUDITORIA-GERAL

Dos 419 processos com manifestação registrada após a apresentação da documentação pela CONTAG, 297 beneficiários optaram por manter a contestação, conforme previsto no art. 8º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 186/2025, alterada pela IN nº 189/2025.

O gráfico a seguir apresenta os principais motivos indicados pelos segurados para justificar a discordância em relação à documentação enviada pela entidade.

Gráfico 2 – Alegações dos segurados para a manutenção das 297 contestações após a apresentação da documentação pela CONTAG



Fonte: BG Tarefas. Requerimentos de "Análise de Descontos de Mensalidades Associativas" criados entre 14/05/2025 e 30/06/2025, com dados de manifestações atualizados até 09/07/2025.

Cabe ainda observar que as manifestações na forma apresentada pelos beneficiários, inclusive aquelas consignadas após a deflagração da Operação "Sem Desconto", relacionadas à DM.101310, reforçam a possibilidade de ocorrência de vício de consentimento, que ultrapassa a esfera administrativa e o alcance dos próprios mecanismos de fiscalização previstos no ACT.

Nesse aspecto, a Instrução Normativa PRES/INSS nº 186/2025, ao prever no art. 8º, §2º, a comunicação ao Ministério Público dos casos de vícios de consentimento, consigna que a controvérsia entre beneficiário e entidade será discutida fora da esfera administrativa da Autarquia.

Instrução Normativa PRES/INSS nº 186, de 12/05/2025: Art. 8º Após ter ciência da manifestação da entidade, o beneficiário ou seu representante legal poderá:

(...)



AUDITORIA-GERAL

 II - manter a contestação, apresentando os motivos e documentos comprobatórios da discordância, da seguinte forma:

a) declarar que a documentação apresentada é inidônea, por não ser de sua titularidade, podendo, inclusive, conter elementos de falsidade ideológica;

b) reconhecer como seus os dados, mas não reconhecer a assinatura; ou

c) reconhecer a assinatura, mas afirmar que foi induzido a erro.

(...)

§ 2º Nas hipóteses do inciso II, alíneas "a" e "b", do caput, o INSS comunicará o fato ao Ministério Público Federal para eventuais providências na esfera criminal.

As fragilidades apontadas neste trabalho, relacionadas à eventual ocorrência de vício de consentimento, representam risco de alto impacto e relevância para a Administração, na medida em que decorrem essencialmente de uma relação entre o associado e a entidade, portanto externa ao INSS e de difícil detecção. Contudo, esses riscos podem resultar em prejuízos significativos à imagem da Autarquia perante a sociedade, oneração de seus recursos, sobrecarga de trabalho e desvio de esforços operacionais. Nesse contexto, torna-se importante destacar que os procedimentos de controle atualmente previstos se restringem à verificação das formalidades previstas no ACT entre o INSS e a Entidade e à ocorrência de contestações na forma do § 1º-F do artigo 154 do Decreto 3.048/1999.

Nesse sentido, considerando que o serviço "desconto associativo" não constitui a missão do INSS, torna-se oportuna a reavaliação, sob o aspecto da conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público, nos termos do § 1º do artigo 154 de mesmo decreto, a continuidade da parceria relativa a este serviço.

1.2.1. Documentação apresentada pela CONTAG diverge das alegações dos segurados no que se refere aos descontos efetuados

Nos termos do art. 655 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022, vigente à época dos desbloqueios, a efetivação dos descontos associativos nos benefícios de aposentadoria e pensão por morte estava condicionada à apresentação, pela entidade consignatária, da documentação comprobatória:

Art. 655. Os descontos dos valores referentes ao pagamento de mensalidades associativas nos benefícios de aposentadoria e pensão por morte previdenciários serão autorizados, desde que:

(...)

III - seja apresentada, pelas associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas acordantes, a seguinte documentação:



AUDITORIA-GERAL

a) termo de filiação à associação ou entidade, devidamente assinado pelo beneficiário;

b) termo de autorização de desconto de mensalidade associativa, também assinado e com o número do CPF;

c) documento oficial de identificação com foto

(O artigo 655 foi revogado pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14 de março de 2024)

Em razão da não localização do procedimento administrativo que teria embasado a decisão de determinar o desbloqueio em lote dos benefícios por meio da demanda DM.101310, bem como dos recorrentes pedidos de bloqueio e exclusão de descontos por parte dos beneficiários afetados por essa decisão, a AUDGER solicitou à CONTAG, por meio do Ofício SEI nº 4/2025/CGABEN/AUDGER-INSS, a documentação comprobatória, na forma da legislação vigente.

Assim sendo, foi solicitado à CONTAG o envio dos documentos previstos no art. 655 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022, referentes a 2.654 segurados que até então haviam contestado os descontos, além de uma amostra aleatória composta por 379 benefícios, totalizando 3.033 benefícios desbloqueados em decorrência da demanda DM.101310.

Dos 3.033 benefícios solicitados, foram apresentadas as documentações correspondentes a 3.028, restando pendente o envio de cinco casos.

Além da verificação da presença dos documentos exigidos, foram avaliados outros elementos, como: nas fichas de filiação, a data e a assinatura do filiado; nas autorizações de desconto, as datas de autorização e de eventual revogação; e, nos documentos de identificação, a data de emissão.

Com base na análise realizada, constatou-se, do ponto de vista formal, que os documentos exigidos foram apresentados em relação aos 3.028 benefícios da amostra, afetados pelo desbloqueio em lote.

Ressalta-se que não foi objeto de avaliação a autenticidade dos documentos pessoais apresentados e nem das assinaturas constantes nas fichas de filiação e nas autorizações de desconto.

Apesar da apresentação dos documentos exigidos, é de se considerar o registro de 2.654 manifestações de beneficiários, por meio de pedidos de exclusão da mensalidade da CONTAG, nas quais declaram não ter consentido com referido desconto em seus benefícios. Cabe destacar que algumas dessas manifestações ocorreram logo após o início dos descontos conforme demonstrado no item 1.2 deste relatório.



AUDITORIA-GERAL

Diante do exposto, conclui-se que a documentação apresentada, apesar de atender à formalidade prevista no art. 655 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022, não se mostrou suficiente para comprovar a regularidade dos descontos sob o aspecto do real consentimento do beneficiário, em razão das manifestações de repúdio apresentadas tanto na fase inicial do desconto em 10/2022, como após a deflagração da Operação "Sem Desconto".

1.3. Inclusão de descontos por outras entidades em decorrência do desbloqueio em lote

O desbloqueio do benefício permite a inclusão de descontos, nos termos da regulamentação vigente, tendo caráter geral e não restrito a uma única consignatária. Assim, uma vez efetivado, viabiliza a averbação de mensalidades associativas por qualquer entidade habilitada.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão 1.115/2024 – Plenário, que tratou sobre o tema descontos associativos, consignou informação prestada pela Dataprev a esse respeito:

102. Adicionalmente, em reunião realizada em 02/10/2023, a DATAPREV informou que, uma vez desbloqueada a função, outros descontos podem ser averbados independentemente de novos desbloqueios. E a única forma de evitar a averbação de novos descontos é através da solicitação, pelo beneficiário, de novo bloqueio da função.

Nesse sentido, o desbloqueio em lote de 30.211 benefícios ocorrido em 28/09/2022, a pedido da CONTAG, por meio da demanda DM.101310, tornou esses benefícios suscetíveis, inclusive a inclusão de descontos por outras entidades, com ACT ativos junto ao INSS, como de fato se verifica.

A auditoria identificou que, após o desbloqueio realizado em favor da CONTAG, outras 24 entidades, valendo-se do referido desbloqueio, realizaram 250 consignações de desconto de mensalidade associativa em 238 benefícios.

Tabela 3 – Entidades que se utilizaram do desbloqueio em favor da CONTAG para inclusão de descontos associativos

Nome da Entidade ou Sindicato	Quantidade de Cadastros de Descontos de Mensalidade Associativa por Entidades
AAPPS UNIVERSO	1
APDAP	1
СВРА	1
СЕВАР	1
KEEPER	1
UNASPUB	1



AUDITORIA-GERAL

UNSBRAS	1
ANAPI	2
CINAAP	2
ABAPEN	3
CENAP/ASA	3
SINDICATO/COBAP	3
AASAP	4
ANDDAP	4
CONTRAF	4
SINDNAP-FS	6
AMBEC	10
AAPB	14
AMAR BRASIL	15
CAAP	16
MASTER PREV	25
AAPEN	27
AAB	37
CONAFER	68
Total	250

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, conforme extração do BG Tarefas de 10/07/2025

Identificou-se, ainda, benefícios que foram objeto de descontos por mais de uma entidade, incluindo situações em que, após a exclusão da consignação, houve nova inclusão.

A tabela a seguir apresenta inclusões sucessivas de descontos pelas entidades e respectivos pedidos de exclusões apresentados pelos beneficiários que, no momento da solicitação, manifestaram-se quanto à autorização dos descontos.

Tabela 4 – Exemplos de casos de inclusão de descontos por mais de uma entidade mesmo após pedidos de exclusão

Número do Benefício	Sequência de Consignações	Competência Inclusão Consignação	Nome Entidade	Data Pedido Exclusão	Autorizou o Desconto
	1	10/2022	CONTAG	17/01/2023	SIM
*023*****	2	08/2023	CONAFER	15/09/2023	NÃO
023*****	3	04/2024	AAB	17/04/2024	NÃO
	4	12/2024	CAAP	19/12/2024*	Sem informação
	1	10/2022	CONTAG	23/02/2023	NÃO
*042 *****	2	06/2023	CONAFER	05/9/2023	NÃO
	3	11/2023	SINDNAP-FS	16/01/2024	NÃO
	4	04/2024	AAB	04/09/2024*	NÃO



AUDITORIA-GERAL

	1	10/2022	CONTAG	28/12/2022	NÃO
*867 *****	2	03/2024	MASTER PREV	18/03/2024	NÃO
	3	04/2024	AAPB	24/04/2024**	NÃO

^{*} Bloqueio automático vinculado ao pedido de exclusão, conforme Portaria Conjunta DIRBEN/DTI/INSS nº 3, de 17/01/2025

À vista do exposto nos itens 1.1 a 1.3, atribui-se a causa do desbloqueio irregular, para fins de desconto de mensalidade associativa, a decisão administrativa que desconsiderou o controle instituído no §1º-A do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999 expondo a Autarquia e os beneficiários a procedimentos em desacordo com as previsões normativas.

Em consequência, observam-se eventuais lesões patrimoniais aos beneficiários, prejuízo à imagem institucional, assim como alocação de recursos em ações corretivas não vinculadas às atividades precípuas da instituição.

^{**} Em 25/04/24 este beneficiário apresentou requerimento de bloqueio para desconto de mensalidade associativa



CONCLUSÃO

Este trabalho buscou avaliar a regularidade do desbloqueio em lote de 30.211 benefícios para inclusão de desconto de mensalidade associativa, realizado em 28/09/2022 pela DATAPREV, a pedido da CONTAG, com base na autorização emitida pela CGPAG na demanda DM.101310.

Para tanto, foi solicitado à DIRBEN a apresentação da documentação que subsidiou o procedimento realizado e, à CONTAG, o envio dos documentos exigidos no art. 655 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022, correspondendo a uma amostra de 3.033 benefícios afetados pelo desbloqueio em lote.

Analisou-se, ainda, os registros constantes nos requerimentos dos serviços "16315 – Bloqueio/Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa ou Sindicato", "3854 – Exclusão de Mensalidade de Associação ou Sindicato no Benefício" e "18636 – Análise de Descontos de Entidades Associativas", recebidos pelo INSS entre as competências 09/2022 e 06/2025, para verificar a existência de manifestações de repúdio por parte dos titulares dos 30.211 benefícios desbloqueados.

Os resultados evidenciaram que o desbloqueio em lote ocorreu sem qualquer formalização que justificasse os pressupostos de direito e de fato que levaram o INSS a autorizar, em desacordo com a norma vigente, o procedimento por meio da demanda DM.101310, pois não foi comprovada a autorização prévia, pessoal e específica dos titulares dos benefícios afetados, conforme alegado pelos próprios segurados

Esse procedimento habilitou 30.211 benefícios para a inclusão de descontos relativos à mensalidade associativa da CONTAG e, posteriormente, de outras entidades com ACT formalizado junto ao INSS, uma vez que o desbloqueio tem efeito para qualquer rubrica de mensalidade associativa.

Assim, verificou-se que os controles instituídos pelo INSS para assegurar a conformidade dos procedimentos, como o serviço de desbloqueio oferecido nos canais remotos e unidades de atendimento, foram desconsiderados na execução do desbloqueio em lote. Isso comprometeu a rastreabilidade, transparência e efetividade das salvaguardas operacionais, agravando os impactos identificados.

Destaca-se que, até 30/06/2025, do total de beneficiários afetados pelo desbloqueio em lote, 2.983 manifestaram repúdio ao desconto associativo por meio de pelo menos um requerimento de exclusão, e 3.384 registraram contestação após a deflagração da Operação "Sem Desconto". Até 09/07/2025, em 297 contestações realizadas, o titular do benefício não concordou com a resposta da CONTAG quanto à regularidade do desconto. Assim, tais manifestações indicam que a documentação apresentada pela entidade para justificar a



AUDITORIA-GERAL

regularidade do desconto não comprova, de forma segura, o consentimento do titular do benefício.

As fragilidades identificadas neste trabalho expõem o INSS a prejuízos em relação à imagem da Autarquia perante a sociedade, oneração de seus recursos, sobrecarga de trabalho e desvio de esforços operacionais.

Ressalta-se que as recomendações emitidas pela AUDGER em 2024, relativas ao processo de trabalho dos descontos associativos e que ainda estão pendentes de atendimento, possuem caráter estruturante e abrangem as causas das irregularidades identificadas nesta apuração.

Considerando, ainda, que o desbloqueio realizado, objeto desta apuração, constitui procedimento não previsto nas normas que regem os descontos de mensalidades associativas e que medidas concretas para verificação da regularidade desses descontos estão inseridas, de forma ampla, nos procedimentos adotados pelo INSS após a deflagração da Operação "Sem Desconto", opta-se por não apresentar recomendações neste momento, sendo, neste sentido, de se consignar algumas providências adotadas pelo INSS:

- I. A suspensão preventiva dos Acordos de Cooperação Técnica firmados pelo INSS que envolvem descontos de mensalidades associativas em benefícios previdenciários, incluindo a interrupção dos repasses às entidades conveniadas; e a determinação para reavaliação da regularidade e conformidade desses instrumentos com a legislação vigente, abrangendo a verificação do cumprimento das obrigações pactuadas e, quando aplicável, a adoção de medidas corretivas ou a rescisão definitiva dos ajustes, conforme previsto nos incisos I e II do Despacho Decisório PRES/INSS nº 65/2025.
- II. A normatização, por meio da Instrução Normativa PRES/INSS nº 186/2025, de fluxo específico para consulta, contestação e restituição dos descontos, contemplando: canais simplificados de atendimento (Meu INSS, Central 135, Correios e PrevBarco); utilização do Portal de Descontos de Mensalidades Associativas (PDMA) para gestão das contestações e notificações; definição de critérios objetivos para comprovação de regularidade ou devolução dos valores; possibilidade de restituição administrativa pelo INSS em caso de omissão das entidades; mecanismos de transparência, controle e instância recursal ao beneficiário; além da previsão de que, nas hipóteses de omissão da entidade em se manifestar nos prazos regulamentares, os descontos serão presumidos como irregulares, ensejando o encaminhamento, por parte do INSS, à Procuradoria-Geral Federal para adoção das medidas judiciais cabíveis e ao Ministério Público Federal para providências na esfera criminal, quando couber.

III – A partir da vigência da Portaria Conjunta DIRBEN/DTI/INSS nº 3, de 17/01/2025, o pedido de exclusão de mensalidade associativa implica, automaticamente, o bloqueio do benefício para novos descontos associativos.



AUDITORIA-GERAL

Ressalta-se, por fim, que as responsabilidades funcionais individualizadas constatadas no curso da presente apuração serão encaminhadas para avaliação específica pela área correicional.

Por todo o exposto e considerando que o serviço "desconto associativo" não constitui a missão do INSS, torna-se oportuna a reavaliação, sob o aspecto da conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público, nos termos do § 1º do artigo 154 do Decreto nº 3.048/1999, a continuidade da parceria relativa a este serviço.



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

AUDITORIA-GERAL