SF/26189.29947-96

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre a Proposta de Fiscalização e Controle nº 2, de 2026, do Senador Marcio Bittar, destinada a apurar, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, possíveis falhas administrativas, tecnológicas, normativas, operacionais e de governança no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), especialmente relacionadas a descontos associativos indevidos, operações de crédito consignado, uso indevido de dados pessoais, manipulação cadastral, intermediação privada ilícita, omissões administrativas, fragilidades de controle e prejuízos causados a aposentados, pensionistas e demais beneficiários da Previdência Social.

Relator: Senador **EDUARDO GIRÃO**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) a Proposta de Fiscalização e Controle (PFS) nº 2, de 2026, do Senador Marcio Bittar, apresentada com fundamento nos os arts. 49, inciso X, e 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal (CF), combinados com os arts. 102-A, inciso I do *caput* e parágrafo único, 102-B, 102-C e 102-D do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Busca-se apurar, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, possíveis falhas administrativas, tecnológicas, normativas, operacionais e de governança no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), especialmente relacionadas a descontos associativos indevidos, operações de crédito consignado, uso indevido de dados pessoais, manipulação cadastral, intermediação privada ilícita, omissões administrativas, fragilidades de

SF/26189.29947-96

controle e prejuízos causados a aposentados, pensionistas e demais beneficiários da Previdência Social.

Nos termos da justificação da PFS, a finalidade dos trabalhos é permitir que se faça uma apuração parlamentar estruturada acerca de possíveis fraudes no pagamento de benefícios previdenciários e na contratação de créditos consignados vinculados a esses benefícios, matéria de elevada relevância social, administrativa e fiscal. O proponente ressalta que o tema atinge diretamente aposentados, pensionistas e demais segurados, além de repercutir sobre a higidez dos controles internos da administração pública federal e sobre a correta destinação de recursos públicos.

O proponente afirma ser possível existirem "mecanismos articulados de concessão irregular de benefícios, manipulação ou inserção indevida de dados cadastrais, intermediação privada ilícita perante órgãos públicos e contratação de operações consignadas em contexto de fraude, com potencial prejuízo tanto ao erário quanto a pessoas em situação de especial vulnerabilidade". Essas suspeitas, caso confirmadas, revelariam falhas sistêmicas de governança, fiscalização, integridade cadastral e rastreabilidade financeira, o que exigiria "resposta institucional firme e coordenada".

Segundo o nobre Senador Marcio Bittar, a natureza transversal do problema evidencia a essencialidade da fiscalização proposta. São muitos atores envolvidos: INSS, Dataprev, Ministério da Previdência Social, TCU, além de outros órgãos de controle e persecução, "com vistas ao levantamento de informações sobre concessões atípicas, fragilidades nos sistemas de validação, fluxos anormais de consignação, auditorias internas e externas, alertas de integridade e eventuais comunicações de operações suspeitas produzidas nos termos da legislação aplicável".

O autor continua a defesa da aprovação da proposição indicando que dela poderão surgir elementos que contribuam para "identificar vulnerabilidades normativas, falhas de governança, insuficiências de controle e eventuais omissões administrativas, bem como para subsidiar o aperfeiçoamento institucional dos mecanismos de prevenção e repressão a fraudes previdenciárias e financeiras. Poderá, ainda, favorecer a articulação entre as instâncias de controle, sem prejuízo das competências próprias dos órgãos de auditoria, investigação e responsabilização".

São sugeridos os seguintes eixos de atuação: *i)* levantamento de informações e compartilhamento de dados, nos limites legais, junto ao INSS, à

SF/26189.29947-96

Dataprev, ao Ministério da Previdência Social, ao TCU e aos demais órgãos competentes; *ii)* requisição de relatórios de auditoria, cruzamentos de dados, análises de risco e registros de inconsistências ou concessões atípicas identificadas; *iii)* solicitação ao TCU de realização de auditoria específica sobre o tema; *iv)* avaliação da pertinência de oitivas de autoridades públicas e de representantes de instituições relacionadas aos fatos; e *v)* exame da existência de indícios de movimentações financeiras suspeitas, observada a legislação aplicável ao tratamento e ao compartilhamento dessas informações.

Por fim, também na justificação, requer-se que, após concluídos os trabalhos, a CTFC "encaminhe relatório circunstanciado à Mesa do Senado Federal, ao Tribunal de Contas da União, ao Poder Executivo e aos demais órgãos competentes, sem prejuízo da eventual proposição de medidas legislativas ou regulamentares destinadas ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, transparência e integridade na gestão de benefícios previdenciários e operações de crédito consignado".

É o relatório. Passa-se à análise.

II – ANÁLISE

II.1 – Aspectos formais

Nos termos dos art. 49, X, e 71 da Constituição Federal, compete ao controle externo, exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU, exercer a fiscalização e o controle demandados na proposição. Cabe a este Parlamento fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. Dentre outras atividades, o TCU realiza auditorias, inspeções, requer informações e avalia a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência dos atos de gestão.

No âmbito do Senado Federal, o art. 102-A, inciso I, do Regimento Interno atribui à CTFC competência específica para exercer fiscalização e controle sobre os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. Essa competência autoriza a Comissão a avaliar a eficácia, eficiência e economicidade de programas públicos, solicitar informações, promover diligências, requerer auditorias ao TCU e examinar a atuação administrativa de órgãos e entidades federais.

SF/26189.29947-96

O parágrafo único do art. 102-A prevê que, constatada irregularidade, a Comissão deverá encaminhar a documentação pertinente ao Ministério Público, para adoção das medidas cabíveis.

O art. 102-B disciplina a Proposta de Fiscalização e Controle, estatuindo que qualquer Senador pode apresentá-la a esta Comissão e exigindo indicação específica do ato ou conjunto de atos a serem fiscalizados, a providência pretendida e sua fundamentação, a análise de oportunidade e conveniência, o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário da medida, bem como o plano de execução e a metodologia dos trabalhos.

Compete a esta Comissão, neste primeiro momento, nos termos do art. 102-B, II, do mesmo Regimento, relatar a proposta quanto à oportunidade e conveniência da medida e ao alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação.

O art. 102-C prevê que, ao final, a Comissão apresente relatório circunstanciado, com conclusões e encaminhamentos à Mesa, ao Plenário, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União, ao Poder Executivo e aos demais órgãos competentes.

O art. 102-D determina a aplicação à CTFC das normas regimentais pertinentes às demais comissões permanentes, no que não conflitarem com as disposições específicas dos arts. 102-A a 102-C.

A presente Proposta, portanto, é formalmente adequada. O objeto é determinado, a providência pretendida é compatível com as competências da CTFC e a matéria envolve atos, omissões, sistemas, convênios, fluxos administrativos, controles internos e decisões de órgãos integrantes da administração pública federal, especialmente o INSS, a Dataprev e o Ministério da Previdência Social.

II.2 – Limites institucionais da CTFC e o alcance da fiscalização

A presente fiscalização será conduzida com observância rigorosa aos limites constitucionais e regimentais próprios das comissões permanentes do Senado Federal.

SF/26189.29947-96

A CTFC não dispõe dos poderes próprios de uma comissão parlamentar de inquérito (CPI). Por essa razão, a atuação desta Comissão se concentrará no controle externo parlamentar, na fiscalização administrativa, na avaliação de governança pública, no acompanhamento das medidas de reparação e na formulação de encaminhamentos institucionais. O colegiado poderá solicitar informações, requerer auditorias ao TCU, promover audiências públicas, ouvir autoridades e especialistas, solicitar o compartilhamento regular de documentos, acompanhar medidas de ressarcimento, identificar falhas de governança e encaminhar achados aos órgãos competentes.

As informações eventualmente protegidas por sigilo legal, judicial ou investigativo serão tratadas na forma da legislação aplicável, mediante solicitação à autoridade competente, preservadas a regularidade dos procedimentos em curso e a validade jurídica dos trabalhos desta Comissão. Esse cuidado não diminui a profundidade da fiscalização. Ao contrário, reforça sua consistência. A apuração parlamentar será realizada por meios legítimos, com base em documentos, dados oficiais, auditorias, informações administrativas, oitivas públicas, relatórios técnicos, manifestações de órgãos de controle e elementos compartilháveis pelos órgãos competentes.

Não se pretende repetir a CPMI do INSS nem reproduzir poderes excepcionais pertencentes a outro instrumento constitucional de fiscalização. Pretende-se, sim, impedir que o encerramento formal daquela Comissão produza o abandono político, administrativo e institucional de fatos gravíssimos que atingiram aposentados, pensionistas, idosos, pessoas com deficiência e demais beneficiários da Previdência Social.

A existência prévia de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito não impede, limita nem esgota o exercício dos instrumentos ordinários de fiscalização e controle próprios do Senado Federal. O sistema constitucional de controle parlamentar admite a atuação simultânea, sucessiva e complementar de diferentes mecanismos institucionais de fiscalização, cada qual com natureza, finalidade, procedimento e alcance próprios. Não há incompatibilidade entre a atuação de uma CPMI, dos órgãos de controle externo, das instâncias administrativas de responsabilização e da presente Proposta de Fiscalização e Controle. Ao contrário, a gravidade e a complexidade dos fatos recomendam atuação coordenada e permanente do Estado.

O Parlamento não pode ficar restrito à utilização de um único instrumento fiscalizatório para cada irregularidade identificada. O

SF/26189.29947-96

encerramento formal de uma CPMI, especialmente sem aprovação de relatório final, não produz preclusão política, administrativa ou institucional sobre os fatos investigados, nem afasta o dever constitucional de fiscalização contínua exercido pelas comissões permanentes.

A presente PFS diferencia-se da CPMI do INSS porque não se orienta pela investigação criminal ou pela utilização de poderes instrutórios excepcionais, mas pelo controle externo parlamentar permanente, pela avaliação de governança pública, pela fiscalização administrativa, pelo acompanhamento do ressarcimento das vítimas, pela identificação de falhas sistêmicas e pela formulação de medidas concretas de aperfeiçoamento institucional.

O caso exige uma resposta firme do Parlamento. Não se trata de irregularidade meramente contábil ou burocrática. Trata-se de possível subtração de valores diretamente incidentes sobre benefícios previdenciários, muitas vezes de natureza alimentar, recebidos por cidadãos que dependem desse dinheiro para comprar remédios, alimentos, pagar contas básicas e manter o mínimo de dignidade.

Quando um aposentado ou pensionista sofre desconto indevido em seu benefício, o prejuízo não é apenas financeiro. Há perda de confiança, insegurança, angústia e sensação de abandono. Para muitos brasileiros, poucos reais retirados irregularmente significam a falta de um medicamento, o atraso de uma conta ou a redução da alimentação familiar.

A CPMI do INSS, embora encerrada sem aprovação de relatório final, produziu acervo relevante de documentos, depoimentos, requerimentos, dados, informações e linhas investigativas. Esse material não pode ser ignorado. Cabe à CTFC solicitar seu compartilhamento formal, nos limites legais e regimentais, para que sirva de ponto de partida desta fiscalização.

A questão central a ser endereçada por esta Proposta de Fiscalização e Controle não é apenas identificar quem praticou crimes. Essa apuração cabe aos órgãos competentes. A pergunta própria desta Comissão é outra: como o Estado brasileiro permitiu que aposentados e pensionistas fossem atingidos por descontos indevidos em larga escala, quais controles falharam, quem tinha o dever de agir e que medidas devem ser adotadas para impedir que isso volte a acontecer?

SF/26189.29947-96

Assim, a CTFC atuará por meio de solicitações de informações administrativas, requerimentos de auditoria ao Tribunal de Contas da União, audiências públicas, oitivas, análise de dados oficiais, acompanhamento do ressarcimento das vítimas, solicitação de compartilhamento de documentos legalmente acessíveis e encaminhamento de achados aos órgãos competentes.

Essa é a linha institucional da presente PFS: fiscalização profunda, juridicamente segura e comprometida com a proteção dos aposentados e pensionistas.

II.3 – Objeto da fiscalização

Os elementos trazidos até aqui na análise permitem avançar para apresentar o objeto da fiscalização.

Para fins do art. 102-B, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, o objeto da presente fiscalização compreende o conjunto de atos, omissões, procedimentos, sistemas, autorizações, convênios, normas internas e fluxos administrativos relacionados a:

a) autorização, renovação, fiscalização, suspensão e cancelamento de descontos associativos, sindicais, assistenciais ou similares incidentes sobre benefícios previdenciários;

b) contratação, averbação, refinanciamento, portabilidade, bloqueio, desbloqueio e controle de operações de crédito consignado vinculadas a benefícios previdenciários;

c) celebração e fiscalização de acordos de cooperação técnica, convênios, termos de adesão, autorizações administrativas ou instrumentos congêneres firmados com entidades privadas, associações, sindicatos, instituições financeiras, correspondentes bancários, intermediários e empresas de tecnologia;

d) mecanismos de autorização, validação, biometria, assinatura eletrônica, certificação digital, confirmação de consentimento e registro da vontade do beneficiário;

SF/26189.29947-96

e) gestão, segurança, integridade, interoperabilidade e auditoria das bases de dados do INSS e da Dataprev;

f) comunicações, alertas, relatórios de auditoria, recomendações internas, notas técnicas, pareceres jurídicos, manifestações de corregedoria, ouvidoria, auditoria interna e controle interno;

g) atuação de agentes públicos, dirigentes, servidores, empregados públicos, terceirizados, entidades privadas e operadores intermediários que tenham participado, facilitado, tolerado ou se omitido diante de indícios de irregularidades;

h) fluxos financeiros decorrentes dos descontos e operações investigadas, observados os limites legais quanto a informações protegidas por sigilo;

i) medidas de bloqueio, contestação, devolução de valores, ressarcimento e atendimento às vítimas;

j) providências adotadas após a deflagração de operações de controle, investigação e responsabilização relacionadas ao caso.

O objeto é complexo, mas específico. Fraudes dessa natureza não se realizam por um ato isolado. Elas dependem de uma cadeia de autorizações, sistemas, bases de dados, convênios, omissões, falhas de fiscalização e fragilidades de controle.

É essa cadeia administrativa que a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor deve reconstruir.

Assim sendo, a PFS tem por objetivo possibilitar que o Senado Federal, por meio desta Comissão, dê continuidade institucional, técnica e responsável às apurações relacionadas ao denominado escândalo do INSS, nos limites próprios de uma comissão permanente de fiscalização e controle.

II.4 – Do mérito da proposição: conveniência e oportunidade

De plano, adianto o julgamento de que a oportunidade e a conveniência da presente PFS são evidentes.

SF/26189.29947-96

O escândalo do INSS atinge diretamente cidadãos em situação de especial vulnerabilidade. Aposentados, pensionistas, idosos, pessoas com deficiência e segurados de baixa renda não podem ser tratados como meros números em bases de dados nem como oportunidade comercial para entidades privadas e intermediários. Esta relatoria, esta Comissão e o Senado Federal têm o dever institucional de assegurar que tais cidadãos sejam tratados com dignidade, respeito e efetiva proteção por parte do Estado.

O benefício previdenciário possui natureza alimentar. Para milhões de brasileiros, ele representa a renda principal da família. Quando esse valor é reduzido por desconto indevido, a vítima não enfrenta apenas uma perda patrimonial; enfrenta uma agressão concreta à sua dignidade.

A resposta do Parlamento deve ser proporcional à gravidade dos fatos. A CPMI do INSS reuniu elementos relevantes, mas seu encerramento sem relatório final aprovado exige que o Senado Federal utilize seus instrumentos ordinários de fiscalização para continuar acompanhando o caso.

A CTFC é o espaço adequado para essa tarefa. Não para repetir a CPMI. Não para agir como órgão policial. Não para disputar competência com os órgãos de investigação. Mas para exercer controle externo parlamentar, identificar falhas de governança e exigir respostas administrativas concretas.

A presente fiscalização deve perseguir quatro objetivos: proteger os aposentados e pensionistas lesados; acompanhar a efetividade do ressarcimento; identificar falhas administrativas, tecnológicas, normativas e de governança; e propor medidas para impedir a repetição das fraudes.

A pergunta que deve orientar todos os trabalhos é simples e humana: quem deveria proteger o aposentado, onde falhou e o que será feito para que isso nunca mais aconteça?

Em face do exposto, considero a proposição oportuna e conveniente, bem como apta a permitir que se defina o plano de execução e a metodologia de avaliação.

III – PLANO DE EXECUÇÃO

Os trabalhos da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor serão estruturados em eixos

SF/26189.29947-96

compatíveis com as competências constitucionais e regimentais das comissões permanentes do Senado Federal.

A Comissão atuará no campo próprio do controle externo parlamentar, em cooperação institucional com os órgãos de controle, investigação e responsabilização, sem prejuízo das competências próprias de cada instituição.

Eixo 1 – Compartilhamento do acervo da CPMI do INSS

A Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor solicitará formalmente à Mesa do Congresso Nacional, à Secretaria-Geral da Mesa, à Presidência da CPMI do INSS e aos órgãos que tenham recebido documentos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito o compartilhamento, nos limites legais e regimentais, dos seguintes materiais:

a) relatório apresentado pelo relator da CPMI, ainda que não aprovado;

b) relatórios alternativos, votos em separado e manifestações parlamentares formalmente protocoladas;

c) requerimentos aprovados;

d) respostas recebidas de órgãos públicos;

e) documentos públicos e administrativos juntados aos autos da CPMI;

f) atas, notas taquigráficas, depoimentos e registros audiovisuais;

g) informações já tornadas públicas ou compartilháveis sem violação de sigilo legal;

h) relação dos documentos encaminhados ao Supremo Tribunal Federal, ao Ministério Público Federal, à Procuradoria-Geral da República, à Polícia Federal, ao Tribunal de Contas da União, à Controladoria-Geral da União, à Receita Federal, à Advocacia-Geral da União e aos demais órgãos competentes;

SF/26189.29947-96

i) indicação dos documentos submetidos a restrição legal, judicial ou investigativa, para que eventual solicitação seja dirigida à autoridade competente.

As informações protegidas por sigilo legal, judicial ou investigativo serão tratadas na forma da legislação aplicável, preservadas a regularidade dos procedimentos em curso e a validade jurídica dos trabalhos desta Comissão.

Eixo 2 – Solicitação de informações à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério Público Federal e ao Supremo Tribunal Federal

A Comissão solicitará à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério Público Federal e, quando cabível, ao Supremo Tribunal Federal informações institucionais, dados consolidados, documentos públicos e elementos compartilháveis relacionados aos desdobramentos do escândalo do INSS.

As solicitações buscarão esclarecer:

a) a existência de procedimentos, inquéritos civis, procedimentos investigatórios criminais, ações civis públicas, ações penais, acordos ou medidas judiciais relacionadas ao caso, respeitadas as restrições legais aplicáveis;

b) os órgãos do Ministério Público Federal ou da Procuradoria-Geral da República responsáveis pela atuação coordenada sobre o tema;

c) o recebimento de documentos, relatórios ou informações encaminhadas pela CPMI do INSS;

d) a existência de recomendações, termos de ajustamento, medidas de ressarcimento, ações judiciais ou providências institucionais relacionadas aos descontos indevidos;

e) dados estatísticos sobre procedimentos em curso, entidades investigadas, valores estimados, medidas de recuperação de ativos e providências adotadas em favor dos beneficiários;

SF/26189.29947-96

f) os documentos e informações que possam ser compartilhados com esta Comissão para fins de controle externo parlamentar;

g) a autoridade competente para eventual solicitação complementar de acesso a documentos submetidos a restrição legal, judicial ou investigativa.

Eixo 3 – Auditoria do Tribunal de Contas da União

A atuação do Tribunal de Contas da União constituirá elemento essencial para conferir densidade técnica, independência e efetividade aos trabalhos de fiscalização.

A Comissão solicitará ao Tribunal de Contas da União a realização de auditoria operacional, de conformidade e de governança sobre:

a) descontos associativos incidentes sobre benefícios previdenciários;

b) acordos de cooperação técnica firmados entre o INSS e entidades privadas;

c) mecanismos de autorização e validação do consentimento do beneficiário;

d) atuação da Dataprev nos sistemas de processamento dos descontos;

e) controles internos do INSS;

f) auditorias e alertas prévios;

g) resposta administrativa às reclamações de aposentados e pensionistas;

h) medidas de suspensão de entidades;

i) plano de ressarcimento das vítimas;

SF/26189.29947-96

j) atuação da Advocacia-Geral da União na recuperação de valores;

k) governança de dados pessoais;

l) medidas adotadas após a deflagração das operações de controle e investigação;

m) cumprimento de recomendações anteriores do Tribunal de Contas da União, da Controladoria-Geral da União, do Ministério Público Federal ou de outros órgãos de controle.

A auditoria deverá examinar quais controles existiam, quais controles falharam, quais alertas foram produzidos, quais providências foram adotadas, quais autoridades tinham competência para agir, quais valores podem ser recuperados e quais medidas administrativas, tecnológicas e normativas são necessárias para evitar a repetição das irregularidades.

Eixo 4 – Solicitação de informações ao INSS, à Dataprev e ao Ministério da Previdência Social

A Comissão solicitará ao INSS, à Dataprev e ao Ministério da Previdência Social informações administrativas, dados oficiais, documentos públicos e elementos compartilháveis relacionados ao objeto da fiscalização, especialmente:

a) relação completa das entidades autorizadas, credenciadas, suspensas, descredenciadas ou que tenham mantido instrumentos vigentes ou encerrados para promoção de descontos em benefícios previdenciários, com indicação do status atual de cada entidade;

b) cópia dos acordos de cooperação técnica, convênios, termos de cooperação, termos de adesão, autorizações administrativas ou instrumentos equivalentes firmados com entidades privadas, com indicação das respectivas datas de celebração, renovação, suspensão, cancelamento, rescisão ou encerramento;

c) critérios, procedimentos e fundamentos administrativos utilizados para credenciamento, renovação, fiscalização, suspensão, cancelamento e descredenciamento das entidades autorizadas.

SF/26189.29947-96

d) volume mensal descontado por entidade;

e) número de beneficiários atingidos por entidade;

f) número de reclamações, contestações administrativas e pedidos de bloqueio ou cancelamento de descontos;

g) valores já ressarcidos;

h) valores pendentes de ressarcimento;

i) critérios utilizados para validação da autorização do beneficiário;

j) regras de bloqueio e desbloqueio de descontos;

k) relatórios de auditoria interna;

l) manifestações da ouvidoria;

m) procedimentos disciplinares instaurados;

n) notas técnicas e pareceres jurídicos;

o) comunicações internas sobre indícios de fraude;

p) medidas adotadas após a deflagração das operações relacionadas ao caso;

q) providências adotadas para impedir novos descontos indevidos;

r) plano de prevenção de fraudes;

s) medidas de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados;

t) informações sobre segurança, rastreabilidade e auditoria dos sistemas utilizados.

SF/26189.29947-96

As informações serão solicitadas mediante requerimentos próprios desta Comissão, observadas as competências regimentais da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor e a legislação aplicável.

Eixo 5 – Solicitação de informações à Controladoria-Geral da União e à Polícia Federal

A Comissão solicitará à Controladoria-Geral da União e à Polícia Federal informações institucionais, relatórios administrativos, dados consolidados, documentos públicos e elementos cujo compartilhamento seja juridicamente possível, preservadas as investigações em curso e as restrições legais aplicáveis.

As solicitações abrangerão:

a) relatórios públicos ou compartilháveis relativos às operações relacionadas ao caso;

b) informações estatísticas sobre entidades investigadas, valores estimados, mandados cumpridos e tipologias de fraude;

c) fragilidades administrativas já constatadas;

d) recomendações feitas ao INSS, à Dataprev ou ao Ministério da Previdência Social;

e) medidas adotadas para bloqueio, recuperação ou preservação de ativos;

f) documentos que possam ser compartilhados sem prejuízo das investigações;

g) indicação de documentos submetidos a sigilo legal, judicial ou investigativo;

h) possibilidade de apresentação técnica à Comissão, quando compatível com a preservação dos procedimentos em curso.

Eixo 6 – Audiências públicas e oitivas

SF/26189.29947-96

A Comissão realizará audiências públicas e oitivas para esclarecer os fatos, examinar fluxos administrativos, confrontar informações documentais, identificar falhas de controle, acompanhar providências e subsidiar recomendações.

Poderão ser ouvidos:

a) presidente atual do INSS;

b) ex-presidentes do INSS do período investigado;

c) diretores de benefícios do INSS;

d) dirigentes responsáveis por governança, tecnologia, atendimento, auditoria, corregedoria e integridade;

e) representantes da Dataprev;

f) ministro da Previdência Social e ex-ministros da Previdência Social;

g) representantes do Tribunal de Contas da União;

h) representantes da Controladoria-Geral da União;

i) representantes do Ministério Público Federal e da Procuradoria-Geral da República;

j) representantes da Advocacia-Geral da União;

k) representantes da Polícia Federal, quando possível e sem prejuízo das investigações;

l) representantes da Receita Federal, quando cabível;

m) representantes do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), observados os limites legais;

n) representantes da Defensoria Pública da União;

SF/26189.29947-96

o) representantes da Ordem dos Advogados do Brasil;

p) representantes de aposentados, pensionistas, idosos e pessoas com deficiência;

q) especialistas em previdência, auditoria pública, governança, proteção de dados, segurança da informação, integridade e combate à corrupção;

r) representantes de entidades associativas ou instituições privadas relacionadas aos descontos, quando pertinente.

As audiências públicas serão realizadas na forma regimental, com a participação de autoridades, especialistas, representantes de órgãos de controle, entidades da sociedade civil, representantes de aposentados e pensionistas e, quando pertinente, representantes de entidades privadas relacionadas ao objeto da fiscalização.

Eixo 7 – Fiscalização do ressarcimento às vítimas

A proteção dos aposentados e pensionistas será eixo prioritário da presente fiscalização.

A Comissão acompanhará:

a) total de beneficiários que contestaram descontos;

b) total de beneficiários ressarcidos;

c) valor total já devolvido;

d) valor ainda pendente de devolução;

e) prazo médio de ressarcimento;

f) índice de contestações aceitas;

g) índice de contestações negadas;

SF/26189.29947-96

h) critérios utilizados para análise das contestações;

i) canais disponíveis para idosos, pessoas com deficiência, analfabetos e pessoas sem acesso digital;

j) existência de atendimento presencial suficiente;

k) clareza das comunicações oficiais;

l) medidas para impedir novo desconto após contestação;

m) ações regressivas contra entidades responsáveis;

n) atuação da Advocacia-Geral da União na recuperação de valores;

o) existência de painel público de acompanhamento do ressarcimento.

O aposentado ou pensionista lesado deve ser tratado como vítima. A ele não pode ser imposto ônus excessivo para provar que não autorizou desconto que jamais deveria ter ocorrido sem consentimento válido, rastreável e comprovável.

Eixo 8 – Auditoria tecnológica e proteção de dados

A Comissão solicitará informações sobre a estrutura tecnológica utilizada para processar descontos, autorizações, bloqueios, contestações e ressarcimentos.

Serão analisados:

a) arquitetura dos sistemas;

b) regras de negócio aplicadas aos descontos;

c) perfis de acesso;

d) logs de acesso e alteração;

SF/26189.29947-96

e) mecanismos de autenticação do beneficiário;

f) uso de biometria, assinatura eletrônica, certificação digital ou validação por canal oficial;

g) trilhas de auditoria;

h) integração com entidades externas;

i) governança das Interfaces de Programação de Aplicativos (*Application Programming Interface* –API);

j) incidentes de segurança;

k) vulnerabilidades conhecidas;

l) adequação à Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD);

m) mecanismos de detecção de comportamento atípico;

n) controles contra manipulação cadastral;

o) auditorias independentes realizadas.

A apuração das falhas tecnológicas é indispensável porque irregularidades dessa natureza podem decorrer de acesso indevido, integração tecnológica mal fiscalizada, ausência de rastreabilidade, falhas de autenticação, compartilhamento abusivo de dados e falta de monitoramento de padrões anormais.

Eixo 9 – Recomendações e providências legislativas

Ao final dos trabalhos, a Comissão apresentará relatório circunstanciado contendo:

a) diagnóstico das falhas que permitiram os descontos indevidos;

b) identificação dos atos e omissões administrativas relevantes;

SF/26189.29947-96

c) avaliação da atuação do INSS;

d) avaliação da atuação da Dataprev;

e) avaliação da atuação do Ministério da Previdência Social;

f) avaliação da suficiência dos controles internos;

g) análise da efetividade do ressarcimento;

h) recomendações ao Poder Executivo;

i) recomendações ao Tribunal de Contas da União;

j) encaminhamentos ao Ministério Público Federal, à Procuradoria-Geral da República, à Advocacia-Geral da União, à Controladoria-Geral da União, à Polícia Federal, à Receita Federal e demais órgãos competentes;

k) propostas legislativas de prevenção;

l) propostas de proteção reforçada a aposentados e pensionistas;

m) medidas para aperfeiçoar a transparência, a governança, a integridade e a segurança dos dados previdenciários.

III.1 – Documentos e informações a serem solicitados

Para a execução da presente fiscalização, serão solicitados, nos limites legais e regimentais, documentos, dados oficiais e informações administrativas necessários à reconstrução da cadeia de atos e omissões relacionada ao escândalo do INSS.

III.1.1 – Ao INSS

Serão solicitadas ao Instituto Nacional do Seguro Social informações e documentos relativos a:

SF/26189.29947-96

a) relação integral das entidades autorizadas a promover descontos nos últimos 10 (dez) anos;

b) cópia dos instrumentos firmados com cada entidade;

c) critérios de credenciamento, renovação, suspensão e descredenciamento;

d) volume mensal de descontos por entidade;

e) número de beneficiários atingidos;

f) número de reclamações e contestações;

g) valores ressarcidos;

h) valores pendentes de ressarcimento;

i) relatórios de auditoria interna;

j) relatórios da corregedoria;

k) relatórios da ouvidoria;

l) notas técnicas sobre riscos de descontos indevidos;

m) pareceres jurídicos sobre legalidade dos descontos;

n) comunicações internas sobre indícios de fraude;

o) processos administrativos disciplinares;

p) decisões de dirigentes;

q) manuais operacionais;

r) plano de ressarcimento;

s) medidas de bloqueio de novos descontos;

SF/26189.29947-96

t) critérios utilizados para considerar válida a autorização do beneficiário.

III.1.2 – À Dataprev

Serão solicitadas à Dataprev informações e documentos relativos a:

a) descrição técnica dos sistemas envolvidos;

b) regras de negócio aplicadas;

c) perfis de acesso;

d) logs de acesso e alteração, quando compartilháveis;

e) mecanismos de autenticação;

f) trilhas de auditoria;

g) integrações com entidades externas;

h) relatórios de incidentes;

i) auditorias de segurança;

j) vulnerabilidades identificadas;

k) governança de APIs;

l) medidas de adequação à LGPD;

m) mecanismos de detecção de anomalias;

n) histórico de alterações sistêmicas relevantes.

III.1.3 – Ao Ministério da Previdência Social

SF/26189.29947-96

Serão solicitadas ao Ministério da Previdência Social informações e documentos relativos a:

a) atos normativos aplicáveis;

b) notas técnicas;

c) pareceres;

d) comunicações recebidas de órgãos de controle;

e) providências determinadas ao INSS;

f) atas de reuniões;

g) relatórios de supervisão ministerial;

h) planos de prevenção de novas fraudes;

i) documentos sobre ressarcimento;

j) decisões administrativas tomadas após a revelação dos fatos.

III.1.4 – À Controladoria-Geral da União

Serão solicitadas à Controladoria-Geral da União informações e documentos relativos a:

a) relatórios de auditoria compartilháveis;

b) recomendações emitidas;

c) monitoramento das recomendações;

d) informações sobre processos correcionais;

e) avaliações de integridade;

f) matriz de riscos;

SF/26189.29947-96

g) dados públicos ou compartilháveis sobre operações relacionadas ao caso;

h) identificação de falhas sistêmicas.

III.1.5 – Ao Tribunal de Contas da União

Serão solicitadas ao Tribunal de Contas da União informações, documentos e providências relacionados a:

a) processos de fiscalização sobre o tema;

b) acórdãos e relatórios anteriores;

c) auditorias operacionais ou de conformidade;

d) recomendações pendentes de cumprimento;

e) avaliação sobre governança de benefícios previdenciários;

f) avaliação sobre governança de dados;

g) realização de auditoria específica no âmbito desta PFS;

h) estimativa de dano aos beneficiários e, quando cabível, ao erário;

i) medidas de responsabilização e recomposição de valores.

III.1.6 – À Polícia Federal, ao Ministério Público Federal, à Procuradoria-Geral da República, à Advocacia-Geral da União, à Receita Federal e ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras

Serão solicitadas, nos limites legais e sem prejuízo de investigações em curso, informações relativas a:

a) linhas institucionais de atuação;

b) procedimentos existentes, quando informáveis;

SF/26189.29947-96

c) pessoas físicas e jurídicas investigadas, quando a informação puder ser compartilhada;

d) medidas cautelares adotadas, quando públicas ou compartilháveis;

e) valores bloqueados ou recuperados, quando informáveis;

f) fluxos financeiros identificados, quando compartilháveis;

g) ações civis, penais ou administrativas propostas;

h) elementos que possam subsidiar a atuação fiscalizatória da CTFC sem violação de sigilo legal ou judicial.

IV – METODOLOGIA

A presente Proposta de Fiscalização e Controle será conduzida com metodologia documental, técnica, verificável e orientada a resultados. Os trabalhos buscarão reconstruir a cadeia de atos, omissões, decisões administrativas, falhas tecnológicas e fragilidades de controle que permitiram a ocorrência de descontos indevidos em benefícios previdenciários.

A CTFC adotará, como ponto de partida, a organização do acervo documental disponível, o aproveitamento das informações produzidas pela CPMI do INSS, a solicitação de auditorias ao TCU, a realização de audiências públicas e a análise dos documentos administrativos fornecidos pelos órgãos competentes.

A metodologia observará quatro linhas principais de trabalho: a construção de uma matriz de fiscalização, a reconstrução da trilha de auditoria, a avaliação de riscos e o cruzamento de dados.

IV.1 – Matriz de fiscalização

Será elaborada matriz de fiscalização destinada a vincular cada questão examinada aos respectivos critérios normativos, fontes de informação, evidências disponíveis, órgãos responsáveis, riscos identificados, impactos apurados e providências recomendadas.

SF/26189.29947-96

A finalidade da matriz é assegurar que as conclusões da Comissão estejam apoiadas em documentos, dados oficiais, auditorias, informações administrativas e responsabilidades concretamente identificáveis.

IV.2 – Trilha de auditoria

A Comissão reconstruirá a trilha de auditoria dos descontos, autorizações, convênios, fluxos cadastrais e procedimentos administrativos relacionados ao objeto da fiscalização.

Essa reconstrução buscará identificar, em cada etapa relevante, quem solicitou, autorizou, processou, validou, fiscalizou, recebeu alertas, deixou de agir, recebeu valores ou tinha competência para impedir a irregularidade.

Essa metodologia é necessária para evitar conclusões genéricas. Dizer que "o sistema falhou" não basta. É preciso identificar qual controle falhou, em que momento falhou e quem tinha o dever institucional de agir.

IV.3 – Análise de riscos

A fiscalização avaliará os riscos de fraude, corrupção, captura institucional, falhas tecnológicas, uso indevido de dados pessoais e lesão massiva a beneficiários vulneráveis.

Cada risco será examinado quanto à sua probabilidade, impacto, controles existentes, falhas de controle e medidas necessárias de mitigação. Essa análise permitirá separar falhas pontuais de vulnerabilidades estruturais e orientar recomendações administrativas e legislativas proporcionais à gravidade dos fatos.

IV.4 – Cruzamento de dados

A Comissão solicitará aos órgãos competentes, especialmente ao Tribunal de Contas da União, ao INSS, à Dataprev, à Controladoria-Geral da União e aos demais órgãos públicos envolvidos, a realização ou o compartilhamento de cruzamentos de dados relacionados aos beneficiários atingidos, entidades recebedoras, valores descontados, datas dos descontos, autorizações registradas, contestações apresentadas, concentração geográfica,

SF/26189.29947-96

vínculos societários, repasses financeiros e reclamações administrativas ou judiciais.

Também deverão ser observadas situações de maior vulnerabilidade, como descontos incidentes sobre benefícios de idosos, pessoas com deficiência, analfabetos, incapazes, beneficiários falecidos ou cidadãos sem acesso adequado a canais digitais.

A finalidade é identificar padrões anormais, revelar fragilidades sistêmicas e demonstrar, com base em dados verificáveis, onde estavam os principais pontos de risco.

V – MEDIDAS PRIORITÁRIAS

Desde logo, recomenda-se que os trabalhos priorizem as seguintes medidas, buscando a colaboração dos órgãos e entidades competentes, sempre que necessário:

a) bloqueio preventivo de novos descontos associativos sem consentimento qualificado;

b) revisão dos instrumentos firmados com entidades de alto índice de contestação;

c) suspensão cautelar administrativa de entidades com indícios robustos de irregularidade, observados o contraditório e a legislação aplicável;

d) ressarcimento célere das vítimas;

e) canal presencial, telefônico e digital acessível aos beneficiários;

f) comunicação clara, simples e direta aos aposentados e pensionistas;

g) auditoria independente dos sistemas;

h) responsabilização administrativa de agentes omissos ou envolvidos;

SF/26189.29947-96

i) recuperação de valores pela Advocacia-Geral da União;

j) encaminhamento imediato de indícios de irregularidade aos órgãos competentes.

VI – APERFEIÇOAMENTOS LEGISLATIVOS POSSÍVEIS

Sem prejuízo das conclusões finais, a Comissão poderá propor:

a) consentimento qualificado, individualizado, rastreável e auditável para qualquer desconto em benefício previdenciário;

b) vedação de autorização presumida, genérica ou por adesão obscura;

c) confirmação obrigatória por canal oficial do INSS;

d) bloqueio padrão de descontos associativos, salvo autorização expressa;

e) painel público de transparência por entidade recebedora;

f) suspensão administrativa de entidade com índice anormal de reclamações;

g) responsabilidade objetiva por desconto não autorizado, quando comprovada a inexistência de autorização válida;

h) multa agravada quando a vítima for idosa, pessoa com deficiência ou beneficiária de baixa renda;

i) ressarcimento automático quando não houver prova válida de autorização;

j) auditoria periódica dos sistemas;

k) responsabilização de agentes públicos omissos diante de alertas formais;

SF/26189.29947-96

l) restrição ao compartilhamento de dados previdenciários com entidades privadas;

m) punição específica para uso indevido de dados de beneficiários;

n) obrigação de comunicação imediata ao Tribunal de Contas da União, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal em caso de indícios de fraude massiva.

VII – CAUTELA QUANTO A INFORMAÇÕES SUBMETIDAS A SIGILO

Os requerimentos aprovados no âmbito desta PFS observarão os limites próprios das comissões permanentes do Senado Federal.

Quando a informação pretendida estiver protegida por sigilo bancário, fiscal, telefônico, telemático, judicial ou investigativo, o acesso dependerá de compartilhamento pela autoridade competente, na forma da legislação aplicável.

VIII – VOTO

O conjunto de elementos já tornados públicos acerca do denominado escândalo do INSS revela a existência de falhas sistêmicas de governança, fiscalização, integridade administrativa, proteção de dados e controle institucional no âmbito da administração previdenciária federal. Tais fatos atingem diretamente aposentados, pensionistas e demais beneficiários da Previdência Social, muitos dos quais dependem integralmente de benefícios de natureza alimentar para sua subsistência.

A gravidade do caso não decorre apenas do volume financeiro envolvido ou da quantidade de beneficiários potencialmente atingidos. Decorre, sobretudo, da natureza dos valores alcançados pelas irregularidades: recursos destinados à sobrevivência de pessoas em condição de especial vulnerabilidade, muitas vezes idosas, doentes, com baixa renda, com dificuldade de acesso digital ou sem plena capacidade de reação diante de práticas abusivas, descontos indevidos, autorizações questionáveis ou falhas de fiscalização.

SF/26189.29947-96

A proteção da confiança dos cidadãos no sistema previdenciário e a preservação da integridade dos mecanismos de concessão, consignação, autorização e desconto vinculados a benefícios previdenciários constituem dever institucional do Estado e objeto legítimo do controle externo parlamentar exercido por esta Comissão, nos termos da Constituição Federal e do Regimento Interno do Senado Federal. Quando o benefício previdenciário, que deveria representar segurança mínima ao cidadão, passa a ser utilizado como porta de entrada para práticas irregulares, impõe-se ao Parlamento o dever de fiscalizar a cadeia administrativa que permitiu tais ocorrências.

A gravidade, a extensão e a relevância social dos fatos justificam atuação fiscalizatória técnica, contínua e coordenada, sem prejuízo das competências próprias dos órgãos de auditoria, investigação e responsabilização. A presente iniciativa não se confunde com investigação criminal nem pretende substituir a atuação da Polícia Federal, do Ministério Público, da Procuradoria-Geral da República, da Controladoria-Geral da União, do Tribunal de Contas da União ou do Poder Judiciário. Seu papel é próprio do controle externo parlamentar: examinar atos e omissões administrativas, identificar vulnerabilidades institucionais, solicitar informações, acompanhar providências, requerer auditorias, promover oitivas e propor medidas corretivas.

A presente Proposta de Fiscalização e Controle mostra-se adequada para permitir a reconstrução da cadeia administrativa dos fatos investigados, a identificação de fragilidades normativas, operacionais e tecnológicas, o acompanhamento das medidas de ressarcimento às vítimas, a avaliação da atuação dos órgãos envolvidos e a formulação de recomendações e aperfeiçoamentos destinados a impedir a repetição das irregularidades. Trata-se de instrumento compatível com a necessidade de apurar, de forma responsável e documentada, como se estruturaram os fluxos de autorização, processamento, fiscalização, contestação e devolução de valores relacionados aos descontos incidentes sobre benefícios previdenciários.

A atuação desta Comissão também se justifica pela necessidade de preservar e aproveitar, nos limites legais e regimentais, o acervo documental e informacional já produzido no âmbito da CPMI do INSS e por outros órgãos públicos. O encerramento de uma etapa parlamentar não pode significar o esvaziamento do dever de controle, especialmente quando subsistem dúvidas relevantes sobre a extensão das falhas administrativas, a efetividade do ressarcimento, a responsabilização dos envolvidos e as medidas necessárias para proteger os beneficiários da Previdência Social.

SF/26189.29947-96

O Senado Federal não pode permitir que o escândalo do INSS seja encerrado sem resposta institucional proporcional à gravidade dos fatos. Por isso, esta fiscalização deve ser firme, técnica e humana. Firme, para não permitir impunidade. Técnica, para respeitar os limites legais e produzir conclusões sustentadas em documentos, dados e responsabilidades concretas. Humana, para lembrar que, no centro de cada processo, de cada planilha e de cada auditoria, existe um aposentado ou pensionista que precisa ser protegido.

Diante do exposto, na forma do art. 102-B, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, voto pela **admissibilidade, oportunidade, conveniência e aprovação** da Proposta de Fiscalização e Controle nº 2, de 2026, com o plano de execução e a metodologia de avaliação apresentados neste parecer preliminar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator