



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão

DESPACHO

Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, na data da assinatura eletrônica.

Ref.: Processo nº 35014.059529/2026-11.

Int.: Comissão Mista Parlamentar de Inquérito (CPMI).

Ass.: Requerimento nº 3115/2026-CPMI INSS.

1. Trata-se de Ofício nº 1891/2026 - CPMI-INSS (24336190), que encaminha o Requerimento nº 3115/2026 - CPMI-INSS, solicitando informações e documentos sobre os controles sistêmicos do Sistema e-Consigado e sobre os danos causados a segurados em decorrência de irregularidades em empréstimos consignados.

2. Conforme Despacho SEI 24573237, foi solicitada a prorrogação do prazo até a data de 18/03/2026 para resposta aos questionamentos 1 e 2, a saber:

1. Todas as demandas registradas pelo INSS no Sistema Clarity da Dataprev, no período de 1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2025, que tenham por objeto:

(a) a implementação de controle automático de vinculação entre contrato e desconto em folha no Sistema e-Consigado;

(b) a verificação biométrica das assinaturas eletrônicas dos contratos de crédito consignado junto às bases governamentais;

(c) a vedação de depósito do valor emprestado em conta diversa daquela vinculada ao recebimento do benefício;

(d) o controle automático sobre o custo efetivo das operações em relação ao teto normativo vigente; e

(e) a concessão de acesso pleno ao e-Consigado para os servidores da Divisão de Consignação em Benefícios e da Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios do INSS, com indicação, em cada caso, da data de registro, da unidade e do servidor responsável pelo registro, do tratamento dado pela Dataprev e do estado atual de cada demanda.

2. Documentação comprobatória das providências adotadas para implementação de controles sistêmicos no e-Consigado a partir de maio de 2025, com indicação de datas de implantação, responsáveis técnicos e especificações de cada controle implementado.

3. Passamos a responder os questionamentos formulados pelo Parlamentar.

INTRODUÇÃO

Da função institucional do INSS.

4. O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS é a autarquia federal responsável pela execução da política pública previdenciária no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), competindo-lhe reconhecer direitos, conceder, manter e pagar benefícios previdenciários e assistenciais aos segurados e seus dependentes. Trata-se de uma das maiores estruturas operacionais da Administração Pública Federal voltadas à prestação de serviços diretamente ao cidadão, tendo em vista a abrangência nacional de sua atuação e o volume expressivo de demandas administrativas que são submetidas à análise

da Autarquia.

5. Nesse contexto, registra-se que o INSS recebe mensalmente elevado volume de requerimentos administrativos relacionados à concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, incluindo aposentadorias, pensões, benefícios por incapacidade e benefícios assistenciais.

6. O fluxo de entrada de pedidos tem se mantido em patamar significativamente elevado, alcançando, em média, cerca de um milhão e trezentos mil de novos requerimentos por mês, podendo ultrapassar esse quantitativo em determinados períodos, em razão de fatores como alterações legislativas, mudanças nas regras de acesso aos benefícios, variações no mercado de trabalho e ampliação do acesso aos serviços previdenciários por meio de canais digitais.

7. Esse cenário evidencia a magnitude da política pública operacionalizada pelo Instituto e a complexidade inerente à gestão e análise de milhões de requerimentos administrativos ao longo do ano, o que demanda a alocação de recursos humanos e operacionais no âmbito do INSS direcionados tem sido orientada pela necessidade de assegurar o funcionamento regular das atividades diretamente relacionadas ao atendimento ao cidadão, à análise de requerimentos de benefícios, à manutenção e revisão de benefícios e à gestão da folha de pagamento previdenciária.

8. Essa priorização institucional decorre não apenas de critérios administrativos de gestão, mas também da própria natureza constitucional da política pública previdenciária, que impõe à Administração o dever de assegurar o acesso efetivo da população aos direitos sociais relacionados à seguridade social.

9. Assim, eventuais limitações na capacidade de acompanhamento mais abrangente de determinadas atividades acessórias, como o monitoramento das operações de crédito realizadas por instituições financeiras, devem ser analisadas à luz desse contexto institucional mais amplo, marcado pela necessidade de priorização das atividades diretamente relacionadas à garantia de direitos previdenciários.

Da capacidade operacional e da redução do quadro de servidores.

10. Outro aspecto relevante a ser considerado refere-se às limitações de capacidade operacional enfrentadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social ao longo dos últimos anos. A Administração Previdenciária tem experimentado significativa redução de sua força de trabalho em decorrência de aposentadorias, desligamentos e limitações estruturais para reposição de pessoal por meio de concursos públicos. Esse processo de redução do quadro de servidores tem impactado diretamente a capacidade operacional da Autarquia, especialmente quando considerado o volume de demandas administrativas sob sua responsabilidade.

11. Atualmente, o INSS conta com aproximadamente 16.016 servidores integrantes das carreiras de técnico do seguro social e analista do seguro social, além de 1.408 assistentes sociais. Paralelamente, conforme já exposto, há crescente aumento da busca pelos serviços da previdência e assistência social.

12. Esse cenário evidencia um descompasso estrutural entre a expansão da demanda previdenciária e a capacidade operacional da Administração Previdenciária, realidade que tem sido reiteradamente apontada em manifestações institucionais apresentadas pelo INSS perante órgãos de controle. Diante desse contexto, a gestão administrativa da Autarquia tem sido orientada pela necessidade de priorização estratégica das atividades finalísticas diretamente relacionadas ao reconhecimento de direitos previdenciários e ao atendimento aos segurados, de modo a assegurar a continuidade e a regularidade da prestação do serviço público previdenciário.

13. De forma adicional, cumpre destacar que o quadro de servidores do INSS é composto por profissionais cuja formação e atribuições institucionais estão voltadas primordialmente às atividades de reconhecimento de direitos previdenciários e assistenciais, análise de requerimentos administrativos, manutenção e revisão de benefícios e atendimento aos segurados.

14. As carreiras de técnico e analista do seguro social foram estruturadas para o exercício dessas atividades finalísticas da Administração Previdenciária, não contemplando, em sua formação ou atribuições típicas, competências específicas relacionadas à fiscalização de instituições financeiras, auditoria de operações de crédito ou supervisão de mercados financeiros.

15. As atividades de fiscalização do sistema financeiro, bem como a supervisão das operações de crédito realizadas por instituições financeiras, demandam conhecimentos técnicos especializados e

estrutura institucional própria, estando tradicionalmente atribuídas a órgãos responsáveis pela regulação do sistema financeiro nacional e pela proteção das relações de consumo.

16. Dessa forma, além das limitações operacionais decorrentes da redução do quadro de servidores, deve-se considerar que a estrutura administrativa e o perfil técnico das carreiras do INSS não foram concebidos para o exercício de atividades típicas de fiscalização de instituições financeiras, o que reforça a necessidade de compreensão da atuação da Autarquia no sistema de consignações como atividade administrativa vinculada à gestão da folha de pagamento dos benefícios previdenciários e normatização das regras a serem aplicadas pelas instituições bancárias na operacionalização do empréstimo consignado em benefícios administrados pelo INSS.

Da delimitação da atuação institucional do INSS no sistema de crédito consignado.

17. No que se refere especificamente às operações de empréstimo consignado incidentes sobre benefícios previdenciários, cumpre esclarecer que a atuação do INSS decorre de previsão legal expressa estabelecida pela Lei nº 10.820, de 2003, que autorizou a realização de descontos diretamente na folha de pagamento de benefícios previdenciários para fins de amortização de operações de crédito contratadas pelos beneficiários.

18. Nesse modelo jurídico, cabe ao INSS exercer função administrativa relacionada à gestão da folha de pagamento dos benefícios e à operacionalização dos descontos autorizados pelos titulares dos benefícios, observados os limites legais de margem consignável e as normas regulamentares aplicáveis.

19. A definição da política de crédito, a regulação das instituições financeiras, a fiscalização das operações bancárias e a supervisão do mercado financeiro constituem atribuições de outros órgãos da Administração Pública Federal, especialmente do Banco Central do Brasil, responsável pela regulação e supervisão das instituições financeiras e das operações de crédito no âmbito do sistema financeiro nacional, e da Secretaria Nacional do Consumidor – SENACON, vinculada ao Ministério da Justiça, responsável pela coordenação da política nacional de proteção e defesa do consumidor, inclusive no que se refere a práticas abusivas nas relações de consumo envolvendo operações financeiras.

20. Nesse sentido, as condições financeiras das operações de crédito, análise de risco, concessão de crédito e políticas comerciais das instituições financeiras, não integram o âmbito de competência institucional do INSS, tratando-se de matérias inseridas no campo regulatório do sistema financeiro e das relações de consumo.

21. Cabe ao INSS estabelecer o regramento que será definido para operacionalização do empréstimo consignado, tanto que sua responsabilidade, de acordo com o posicionamento da jurisprudência consolidada, se dá apenas no âmbito subsidiário.

Medidas institucionais recentes de fortalecimento dos controles no sistema de consignações

22. Não obstante as limitações operacionais decorrentes da redução do quadro de servidores e do crescimento contínuo da demanda previdenciária, cumpre registrar que a atual gestão do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS tem adotado medidas destinadas ao aprimoramento dos mecanismos de controle relacionados às operações de crédito consignado incidentes sobre benefícios previdenciários. Tais medidas têm sido implementadas em articulação com órgãos de controle, notadamente a Controladoria-Geral da União – CGU, bem como em observância às recomendações e determinações constantes de acórdãos proferidas por este Colendo Tribunal de Contas da União – TCU, que vêm acompanhando a evolução dos mecanismos de governança e controle do sistema de consignações.

23. Nesse contexto, foram adotadas diversas iniciativas voltadas ao fortalecimento da segurança das operações e à mitigação de práticas irregulares eventualmente praticadas por instituições consignatárias, dentre as quais se destacam:

a) **Instauração de processos administrativos de apuração:** Foram instaurados 58 (cinquenta e oito) processos administrativos específicos para análise da atuação das instituições financeiras nas situações em que foram identificadas inconsistências ou indícios de irregularidades apontadas em auditorias da CGU ou em outras iniciativas de controle institucional, estando ainda em andamento, com apresentação de defesa pelas instituições.

b) **Rescisão e não renovação de Acordos de Cooperação Técnica – ACT:** Foram

rescindidos 21 Acordos de Cooperação Técnica firmados com instituições financeiras, quando constatado o descumprimento das regras estabelecidas na regulamentação aplicável às consignações incidentes sobre benefícios previdenciários, bem como, não houve renovação de Acordos de Cooperação Técnica - ACT, como ocorridos com Banco BMG S.A, Banco Master S.A, Banco Crefisa S.A. O Banco BMG após não renovação, celebrou Termo de Compromisso buscando adequar seus procedimentos às exigências das normas administrativas que regulamentam o crédito consignado, além de promover a devolução diretamente aos beneficiários em relação às incorreções apontadas pela CGU. Tais medidas demonstram a atuação institucional da Autarquia no sentido de preservar a integridade do sistema de consignações e assegurar a proteção dos beneficiários da Previdência Social.

c) Suspensão cautelar de instituições que operacionalizam empréstimo consignado: Houve suspensão cautelar das instituições bancárias/financeiras: Banco Inter S.A, Paraná Banco S.A, Banco Pan S.A, Cobuccio Sociedade de Crédito Direto S.A, por meio dos Despachos Decisórios nº 226, 227, 228 e 230, publicado no DOU em 16 de outubro de 2025, Seção 1, nº 198, porém, todas as instituições bancárias realizaram Termo de Compromisso para suspensão de seguro prestamista e outras cobranças, além de adequação dos procedimentos em relação a todas as inconsistências apresentadas nas Notas de Auditoria da CGU. 4. Aperfeiçoamento dos mecanismos de controle preventivo

24. Paralelamente às medidas de natureza sancionatória, foram implementadas iniciativas voltadas ao fortalecimento dos mecanismos preventivos de controle, entre as quais se destacam:

- a) bloqueio preventivo dos benefícios para contratação de crédito consignado;
- b) exigência de desbloqueio mediante validação biométrica facial validade em base oficial, atualmente pelo TSE;
- c) celebração de Termos de Compromisso com instituições bancárias, para adequação de seus fluxos e procedimentos, exigindo-se as seguintes medidas:
 - suspender, de forma imediata, a venda/oferta de seguro prestamista ou produto securitário vinculado (vedada oferta/inclusão na originação ou refinanciamento);
 - proibição de condicionar liberação do crédito à contratação de seguro/título de capitalização/plano assistencial/serviço análogo;
 - regularização envio documentação nas averbações via API ao e-Consigado para acesso aos beneficiários;
 - biometria qualificada por operação;
 - ampliar a formalização por viodechamada para 100% das contratações presenciais seja por correspondentes bancários e agências;
 - adequar o limite de 1,60 (art. 15, IV, IN 138/2022) para operações de cartões de crédito em relação às instituições em que houve inobservância do referido limite (controle efetivo);
 - adotar mecanismos para reduzir reclamações (SAC, Ouvidoria, Bacen, consumidor.gov, Reclame Aqui) e melhorar resolutividade/satisfação.

25. Em relação à atuação das instituições financeiras, foi estruturada, no âmbito da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão – DIRBEN, equipe técnica responsável pelo monitoramento das instituições financeiras. Essa atuação considera, especialmente, os achados identificados pela Controladoria-Geral da União – CGU, bem como outras trilhas de monitoramento que vêm sendo definidas para a realização de verificações periódicas quanto à regularidade da atuação das instituições bancárias no âmbito das consignações incidentes sobre benefícios previdenciários.

26. Adicionalmente, o Instituto encontra-se em tratativas com a Dataprev para a implementação das determinações previstas na Lei nº 15.327, de 6 de janeiro de 2026, especialmente no que se refere ao disposto em seu art. 6º, que promove alteração no art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. A

referida alteração estabelece que a averbação do empréstimo consignado contratado pelo beneficiário somente poderá ocorrer após a disponibilização do respectivo contrato e sua confirmação pelo titular do benefício no ambiente do Meu INSS.

27. Por fim, o Instituto encontra-se em processo de revisão da norma que estabelece as regras para a operacionalização do crédito consignado no âmbito dos benefícios previdenciários. A proposta busca consolidar, no novo instrumento normativo, um conjunto mais robusto de obrigações a serem observadas pelas instituições financeiras que atuam com a oferta e concessão de empréstimo consignado aos beneficiários do INSS, com vistas ao fortalecimento dos mecanismos de controle, transparência e proteção aos segurados.

28. A revisão normativa também tem por objetivo aprimorar os procedimentos de contratação, reforçar as exigências de validação da manifestação de vontade do beneficiário e estabelecer parâmetros mais rigorosos para a atuação das instituições consignatárias, em consonância com as recomendações dos órgãos de controle e com as medidas de aprimoramento da governança do sistema de consignações.

29. Feitas essas considerações iniciais acerca da função institucional do INSS, de suas limitações operacionais, da delimitação de sua atuação no sistema de consignações e das medidas recentes adotadas para fortalecimento dos controles, passa-se ao exame específico dos questionamentos formulados no presente Requerimento.

RESPOSTA ESPECÍFICA AO QUESTIONAMENTO 1: "TODAS AS DEMANDAS REGISTRADAS PELO INSS NO SISTEMA CLARITY DA DATAPREV, NO PERÍODO DE 1º DE JANEIRO DE 2019 A 31 DE DEZEMBRO DE 2025, QUE TENHAM POR OBJETO:"

30. Conforme Despacho CGPAG/INSS (SEI 24631989) foram cadastradas as seguintes demandas até 03/2026:

(a) a implementação de controle automático de vinculação entre contrato e desconto em folha no Sistema e-Consignado;

31. Foi cadastrada a demanda "DM.209361 - CGPAG - [CONSIGNADO] - Trava para bloquear descontos em consignado sem contrato devidamente enviado", cujo objetivo é construir trava que impeça desconto de parcela de consignado quando a instituição financeira não enviar o respectivo contrato. O e-Consignado deverá identificar situações onde a instituição financeira não enviou o contrato referente a empréstimo consignado averbado e não descontar a referida parcela até a regularização, considerando os prazos estabelecidos na Instrução Normativa nº 138.

(b) a verificação biométrica das assinaturas eletrônicas dos contratos de crédito consignado junto às bases governamentais;

32. Foi cadastrada a demanda "DM.209364 - CGPAG - [CONSIGNADO] - Evolução sistêmica para impedir averbação de contratos com identificação biométrica prejudicada", cujo objetivo é construir trava que impeça a averbação de empréstimo consignado quando a biometria não gerar a devida segurança de identificação. O e-Consignado deverá identificar situações onde a biometria capturada não cumprir com sua função de identificação pessoal e específica, impedindo qualquer averbação de contratos consignados, em cumprimento ao estabelecido na Instrução Normativa nº 138.

(c) a vedação de depósito do valor emprestado em conta diversa daquela vinculada ao recebimento do benefício;

33. Foi cadastrada a demanda "DM.209363 - CGPAG - [CONSIGNADO] - Trava para impedir indicação de depósito em conta diferente do pagamento do benefício", cujo objetivo é construir trava que impeça indicação de conta para depósito de empréstimo consignado em conta diversa daquela em que o segurado recebe o benefício. O e-Consignado deverá identificar situações onde foi indicada conta para depósito em conta diversa daquela em que o segurado recebe o benefício e impedir tal situação, para cumprimento ao estabelecido na Instrução Normativa nº 138.

(d) o controle automático sobre o custo efetivo das operações em relação ao teto normativo vigente;

34. Foi cadastrada a demanda "DM.209365 - CGPAG - [CONSIGNADO] - Trava para impedir acréscimo de outros produtos ou seguros", cujo objetivo é construir trava que impeça inserção de produtos diversos do empréstimo consignado em si (seguros, taxas ou quaisquer outras cobranças fora do

consignado). O e-Consignado não deverá permitir campos em que sejam adicionados seguros, taxas ou cobranças administrativas que sejam diferentes dos custos inerentes ao consignado em si.

(e) a concessão de acesso pleno ao e-Consignado para os servidores da Divisão de Consignação em Benefícios e da Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios do INSS, com indicação, em cada caso, da data de registro, da unidade e do servidor responsável pelo registro, do tratamento dado pela Dataprev e do estado atual de cada demanda.

35. Esclarece-se que o sistema e-Consignado consiste em ambiente um sistêmico destinado ao processamento operacional das consignações entre instituições financeiras, Dataprev e o INSS. As necessidades de ajuste, aperfeiçoamento ou implementação de controles por parte do INSS são formalizadas por meio de demandas registradas no sistema Clarity da Dataprev, cujos registros constam do Despacho CGPAG/DIRBEN/INSS (SEI 24631989) e na Planilha SEI 24632089.

RESPOSTA ESPECÍFICA AO QUESTIONAMENTO 2: "DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES SISTÊMICOS NO E-CONSIGNADO A PARTIR DE MAIO DE 2025, COM INDICAÇÃO DE DATAS DE IMPLANTAÇÃO, RESPONSÁVEIS TÉCNICOS E ESPECIFICAÇÕES DE CADA CONTROLE IMPLEMENTADO."

36. No que se refere à documentação comprobatória das providências adotadas para implementação de controles sistêmicos no e-Consignado a partir de maio de 2025, cumpre informar que esta se encontra-se materializada nos próprios registros das demandas registradas no sistema Clarity da Dataprev, os quais foram listados pela Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios – CGPAG no Despacho CGPAG/DIRBEN/INSS (SEI 24631989) e na Planilha SEI 24632089.

37. Dentre as demandas citadas nos documentos listados no item acima, destaca-se a demanda "DM.206791 - CGPAG - [CONSIGNADO] - Incremento de segurança para averbação de empréstimo consignado" – registrada em 11/06/2025, que teve por objeto o desenvolvimento de medidas adicionais de segurança para o processo de averbação de novos contratos de empréstimo consignado.

38. Nessa demanda passou-se a prever que, sempre que houver averbação de novo contrato de empréstimo consignado, seja encaminhada ao beneficiário confirmação da contratação contendo os dados essenciais da operação, para fins de manifestação de aceite expresso, como condição necessária ao aperfeiçoamento da contratação.

39. Previu-se, ainda, que tal confirmação ocorra por meio do sistema Meu INSS, em ambiente autenticado, com observância dos mesmos requisitos de segurança já adotados para o desbloqueio do benefício para fins de consignação, inclusive com prova de vida (liveness) e validação biométrica.

40. Como medida adicional de segurança, a referida demanda também contemplou a previsão de que, a cada averbação de novo contrato de empréstimo consignado, o benefício retorne automaticamente ao status de bloqueado para novas consignações. Do mesmo modo, foi prevista a reversão automática do benefício à condição de bloqueado caso, após o desbloqueio para contratação, não haja averbação de contrato no prazo de 30 (trinta) dias.

41. Faz-se necessário destacar também a demanda "DM.208207 - CGPAG - [CONSIGNADO] - Estudo técnico para validação automatizada de documentação contratual com IA", registrada em 14/11/2025, relacionada a estudos técnicos preliminares para o desenvolvimento de ferramenta baseada em Inteligência Artificial voltada à análise e validação da documentação contratual encaminhada pelas instituições financeiras no âmbito do sistema e-Consignado.

42. Essa demanda compreende, entre outros aspectos, estudos voltados à:

- a) verificação de correspondência entre a biometria facial capturada e a fotografia constante do documento de identificação apresentado;
- b) conferência de consistência entre os dados contratuais registrados no sistema e o conteúdo do arquivo em formato PDF encaminhado pela instituição financeira, especialmente quanto à taxa de juros, número de parcelas, valores e demais condições contratuais;
- c) validação de que a biometria apresentada corresponde efetivamente a rosto humano reconhecível; e

d) verificação da legibilidade e da validade do documento oficial apresentado.

43. Não obstante todas as limitações descritas nos itens 4 a 19, as providências adotadas a partir de maio de 2025 demonstram a implementação de medidas concretas de reforço dos controles sistêmicos no e-Consignado, voltadas ao incremento da segurança operacional, à mitigação de riscos de irregularidades, ao aperfeiçoamento dos mecanismos de validação das contratações e ao fortalecimento da governança do sistema de consignações, com vistas à proteção dos beneficiários e à maior integridade do fluxo de averbação e desconto em folha.

44. Uma vez respondidos os questionamentos formulados, encaminhe-se ao Gabinete da Presidência - GABPRE, para prosseguimento.

MÁRCIA ELIZA DE SOUZA

Diretora de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão

DIRBEN - Diretoria de Benefícios e de Relacionamento com o Cidadão
Setor de Autarquias Sul Qd 2 Bloco O
Asa Sul
Brasília - DF, 70070.946
dirben@inss.gov.br



Documento assinado eletronicamente por **MARCIA ELIZA DE SOUZA**, **Diretor(a)**, em 18/03/2026, às 19:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **24636404** e o código CRC **F385F0BF**.

Referência: Caso responda este Despacho, indicar expressamente o Processo nº 35014.059529/2026-11

SEI nº 24636404