GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 003.276/2026-0
Natureza: Agravo (Representação).
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Interessados: Advocacia-geral da União (26.994.558/0001-23); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Previdência Social; Banco Central do Brasil (00.038.166/0001-05); Controladoria-geral da União (26.664.015/0001-48); Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev (42.422.253/0001-01); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40); e Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social.
Representação legal: Daniel Gustavo Santos Roque (311195/OAB-SP), representando Instituto Nacional do Seguro Social.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES RELACIONADAS AO VAZAMENTO DE DADOS SIGILOSOS DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL E A PRÁTICAS ABUSIVAS E FRAUDULENTAS NOS EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS. DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER NOVAS AVERBAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS PESSOAIS CONSIGNADOS ATÉ QUE SEJAM IMPLANTADOS OS CONTROLES MÍNIMOS NECESSÁRIOS PARA MITIGAR O RISCO DE CONSIGNAÇÕES INDEVIDAS. AGRAVO CONTRA A MEDIDA CAUTELAR. EVOLUÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE TRAVAS DE SEGURANÇA NO SISTEMA DE CONSIGNADOS. REDUÇÃO DO RISCO OPERACIONAL. PROVIMENTO DO AGRAVO. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. MANUTENÇÃO DA SUSPENSÃO DAS MODALIDADES DE CARTÃO. CONTINUIDADE DO MONITORAMENTO E DA INSPEÇÃO.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução da produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), endossada pelo corpo diretivo daquela unidade instrutiva (peças 105/107):

"INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), por meio de seu Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, acerca de supostas irregularidades relacionadas ao vazamento de dados sigilosos de aposentados e pensionistas do INSS e a práticas abusivas e fraudulentas nos empréstimos consignados.

2. A presente instrução tem por finalidade analisar o mérito do agravo interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em face da medida cautelar concedida no item 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário (peça 57), em atendimento à determinação do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, que atuou nos autos em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira (peça 71).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192085.

HISTÓRICO

3. Em 29/4/2026, mediante o Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário (peça 52), este Tribunal deliberou por:

> 9.1. deferir parcialmente o pedido de concessão de medida cautelar, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção parcial, a fim de que:
> (...)
> 9.1.2. o Instituto Nacional do Seguro Social suspenda, imediatamente, novas averbações de empréstimos pessoais consignados até que as travas de segurança e controles internos constantes nas demandas DM.206791, DM.208207, DM.209361, DM.209362, DM.209363, DM.209364, DM.209365 e DM.209366 estejam efetivamente implementadas e em plena operação no sistema *eConsignado*;

4. Em 6/5/2026, o INSS interpôs agravo em face da medida cautelar acima, requerendo, além da concessão de efeito suspensivo ao citado agravo, seu provimento a fim de que fosse reformado o item agravado para se afastar a suspensão das novas averbações da modalidade empréstimos pessoais consignados (peça 57).

5. Adicionalmente, em 7/5/2026, as entidades representativas do setor financeiro Associação Brasileira de Bancos (ABBC), Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e Zetta apresentaram a este Tribunal manifestação em caráter colaborativo, com argumentos para reconsideração da decisão da medida cautelar, com vistas à manutenção dos empréstimos pessoais consignados (peça 66).

6. Em 8/5/2026, o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa emitiu despacho em que conheceu do agravo, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno do TCU (peça 71).

7. A despeito de a jurisprudência deste Tribunal, em regra, se orientar no sentido de que os recursos interpostos contra deliberações de cunho cautelar devam ser recebidos sem efeito suspensivo, o Ministro-Substituto atribuiu excepcionalmente efeito suspensivo ao item 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário pelas peculiaridades do caso concreto, especialmente em razão das novas informações trazidas pelo agravante acerca do estágio avançado do andamento da implementação das demandas estruturantes da segurança dos empréstimos pessoais consignados. Ressaltou, entretanto, que o efeito suspensivo se restringia exclusivamente ao item 9.1.2, permanecendo executáveis todos os demais itens e determinações do acórdão (peça 71).

8. Por fim, deliberou pelo retorno dos autos a esta AudBenefícios para a análise de mérito do agravo, para verificar a tempestividade e suficiência das providências já adotadas, bem como a eventual necessidade de manutenção, modificação ou revogação da medida cautelar proferida no item 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário (peça 71).

9. Posteriormente ao citado despacho, a Associação Nacional dos Profissionais e Empresas Promotoras de Crédito e Correspondentes no País (Aneps), a título colaborativo, encaminhou sua proposta de fluxo digital seguro para as operações de crédito consignado do INSS (peças 84-86).

10. A Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), em 11/6/2026, informou a situação das demandas abertas pelo INSS e citadas no item 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário (peça 94). Em 10/7/2026 e em 14/8/2026, o INSS apresentou informações mais recentes sobre a situação dessas demandas (peças 98 e 104, respectivamente).

11. Cumpre destacar que a presente instrução se restringe à análise do mérito do agravo, não se manifestando quanto ao mérito do processo, ainda que o exame se utilize de informações mais recentes localizadas em documentos juntados aos autos posteriormente à interposição do agravo.

12. Cabe mencionar, ainda, que os documentos juntados pelo Banco Central do Brasil - BCB (peças 101-102), pela ABBC (peça 103) e pelo Deputado Federal Pompeo de Mattos (peça 96)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192085.

serão examinados no mérito do processo, por se referirem às modalidades vinculadas aos cartões consignados, não abarcadas, portanto, pela determinação cautelar objeto do agravo ora em análise.

EXAME TÉCNICO

13. O INSS argumenta que não há ***fumus boni iuris*** suficiente para justificar a suspensão dos empréstimos pessoais consignados, ressaltando que a unidade técnica propôs cautelar apenas para as modalidades vinculadas a cartão consignado por ter nelas identificado maior fragilidade nos controles em razão de sua natureza rotativa, da falta de cronograma fixo de amortização e da dificuldade de fiscalização decorrente do sigilo bancário (peça 57, p. 3-4).

14. Por isso, segundo o INSS, a suspensão cautelar deveria alcançar apenas as modalidades de cartões, e não a do empréstimo pessoal consignado, que possui características distintas, como valor previamente definido, prazo determinado e parcelas fixas (peça 57, p. 4).

15. O INSS ainda informa que as travas de segurança exigidas no acórdão agravado para o aperfeiçoamento dos controles sistêmicos no sistema eConsignado já estão implementadas ou em fase final de implementação pela Dataprev (trazendo informações sobre a situação das oito demandas citadas na medida cautelar), considerando que mitiga, de forma substancial, as preocupações quanto aos mecanismos de controle da regularidade dos empréstimos consignados contratados por beneficiários do INSS (peça 57, p. 4-7).

16. A autarquia também faz referência a alterações legislativas recentes, como:

a) a Lei 15.327, de 6/1/2026, que modificou o art. 115 da Lei 8.213, de 24/7/1991 (que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social), criando novas exigências para contratação de crédito consignado, como bloqueio automático dos benefícios, autorização prévia e específica do beneficiário, uso de biometria ou assinatura eletrônica qualificada, possibilidade de contestação e proibição de contratação por procuração ou central telefônica (peça 57, p. 7); e

b) a Medida Provisória 1.355, de 4/5/2026, que, ao instituir o programa Novo Desenrola Brasil, contemplou: (i) a redução da margem exclusiva do cartão consignado e de benefícios de 10% para no máximo 5%; (ii) a redução da margem de consignação (ou seja, do percentual de comprometimento da renda mensal) de 45% para 40%, com gradual redução da margem consignável de dois pontos percentuais por ano até atingir 30%; e (iii) a ampliação do prazo da operação de 96 meses para 108 meses (peça 57, p. 8).

17. A autarquia também registra que foram recentemente implementadas novas medidas de segurança como o bloqueio automático do benefício a cada contratação, a proibição de contratação em nome de menores de idade ou por seus representantes legais, e a anuência da contratação dos empréstimos consignados mediante uso de biometria por reconhecimento facial ou digital no aplicativo "Meu INSS" (peça 57, p. 7).

18. O INSS considera que todos esses aspectos apontam para a adoção de medidas concretas e efetivas tanto no âmbito administrativo quanto na esfera governamental para equacionar as preocupações destacadas pelo TCU em relação aos empréstimos pessoais consignados, e reforçam a ausência de *fumus boni iuris* para concessão da cautelar em relação a essa específica modalidade de consignação, ao menos no atual estágio de instrução do processo (peça 57, p. 8).

19. O INSS ainda alega a existência do **perigo da demora reverso**, sustentando que a suspensão ampla dos empréstimos pessoais consignados causaria graves impactos sociais e econômicos, tendo em vista que essa modalidade consiste em uma das principais formas de acesso ao crédito por aposentados, pensionistas e beneficiários de baixa renda, de modo que sua interrupção poderia levar essas pessoas a recorrerem a alternativas de crédito mais caras, à informalidade ou ao superendividamento (peça 57, p. 8-9).

20. A autarquia ainda expõe que o empréstimo consignado constitui modalidade que envolve volumes expressivos de recursos mensalmente injetados na economia, impactando diretamente o consumo, o comércio, o setor de serviços e cadeias produtivas especialmente em municípios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192085.

cuja base econômica depende fortemente de transferências previdenciárias (peça 57, p. 8-9).

21. Também menciona existirem atualmente 65 milhões de contratos ativos (considerando as três modalidades de crédito consignado) em mais de 18 milhões de benefícios. Detalha que, em 2025, foram realizadas mais de 740 mil operações de crédito consignado por mês, implicando mais de R$ 4,2 bilhões contratados por mês. E que, até março de 2026, já haviam sido realizadas mais de 3,3 milhões de operações de crédito consignado, em montante superior a R$ 15 bilhões. Especificamente com relação ao empréstimo pessoal consignado, foram realizadas mais de 7,4 milhões de operações em 2025, movimentando R$ 46,6 bilhões (peça 57, p. 9).

22. A autarquia ainda afirma que a ponderação entre o perigo na demora e o perigo na demora reverso deve conduzir à adoção da providência menos lesiva capaz de tutelar o interesse coletivo, e não à antecipação de efeitos próprios de uma decisão de mérito em cenário instrutório ainda em curso. Assim, tal decisão deve levar em consideração criteriosamente as consequências jurídicas e administrativas da decisão, como exige o art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (peça 57, p. 9).

23. Com base nesses fundamentos, o INSS **requer** o provimento do agravo no mérito, a fim de reformar o item 9.1.2 do acórdão agravado, de modo a afastar a suspensão de novas averbações da modalidade de empréstimos pessoais consignados, mantendo-se o acompanhamento pelo TCU da implementação e efetiva operacionalização das travas de segurança e controles internos no sistema eConsignado.

Análise

24. Inicialmente, cabe relembrar que o crédito consignado (cujas parcelas contratadas são deduzidas diretamente do pagamento mensal de benefícios pagos pelo INSS) compreende as modalidades empréstimo pessoal consignado, cartão de crédito consignado e cartão consignado de benefício (art. 3º da Instrução Normativa - IN Pres/INSS 138, de 10/11/2022).

25. O item agravado se refere, especificamente, à suspensão cautelar de novas averbações de empréstimos pessoais consignados até que determinadas travas de segurança e controles internos, objeto de demandas do INSS junto à Dataprev, estejam efetivamente implementados e em plena operação no sistema eConsignado.

26. Conforme se depreende das razões recursais, o agravante pondera que os riscos identificados no processo não se apresentam de forma homogênea entre todas as modalidades de crédito consignado. Isso porque as modalidades vinculadas a cartão (quais sejam, cartão de crédito consignado e cartão consignado de benefício) apresentam peculiaridades que dificultam o acompanhamento pelo INSS, notadamente em razão da natureza rotativa das operações, da ausência de cronograma fixo de amortização e das limitações decorrentes do sigilo bancário.

27. A modalidade empréstimo pessoal consignado, diversamente, possui valor previamente definido, prazo determinado e parcelas fixas, elementos que conferem maior previsibilidade e permitem controles mais objetivos sobre a operação.

28. Além disso, o INSS demonstrou que as demandas indicadas no item 9.1.2 do acórdão agravado se encontram implementadas ou em estágio avançado de implementação, conforme sintetiza o quadro abaixo:

Quadro – Situação das demandas abertas pelo INSS junto à Dataprev

DM	Data da criação da DM	Situação
DM.206791 - Incremento de segurança para averbação de empréstimo consignado	11/6/2025	Demanda implementada gradualmente em três etapas: (i) o benefício ser bloqueado automaticamente, mensalmente, após o processamento da folha de pagamento (novembro/2025); (ii) o benefício ser bloqueado automaticamente após realização de operações de averbação, refinanciamento ou portabilidade (abril/2026); e (iii) novo fluxo de anuência

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192085.

		pelo beneficiário através do Meu INSS, no curso do processo de contratação do crédito consignado (maio/2026) (peça 94, p. 2).
DM.209361 - Trava para bloquear descontos em consignado sem contrato devidamente enviado	16/3/2026	Demanda implementada e em pleno funcionamento. Adicionalmente, foi implementada a DM.208763, que introduziu mecanismo obrigatório de confirmação do contrato pelo beneficiário por meio do aplicativo Meu INSS, mediante autenticação biométrica (peça 104, p. 5).
DM.209362 - Trava para bloquear averbação de empréstimo em benefício de segurado falecido	16/3/2026	Demanda implementada e posteriormente aprimorada pela DM.206791. Além disso, a DM.208763 agregou camada adicional de segurança, tendo em vista a obrigatoriedade de confirmação biométrica do contrato pelo beneficiário, o que inviabiliza a confirmação de novas operações após o falecimento do beneficiário (peça 98, p. 5, e peça 104, p. 5).
DM.208207 - Estudo técnico para validação automatizada de documentação contratual com IA	14/11/2025	O estudo técnico foi elaborado, inclusive com realização de testes e validações de soluções para atendimento aos itens solicitados, e disponibilizado ao INSS em 8/6/2026 (peça 94, p. 3).
DM.209363 - Trava para impedir indicação de depósito em conta diferente do pagamento do benefício	16/3/2026	A Dataprev está desenvolvendo solução sistêmica para obrigar que as instituições financeiras, após a averbação do contrato, informem de forma estruturada e padronizada dados como banco, agência, número da conta de destino e valor efetivamente depositado ao beneficiário. Com base nessas informações, serão realizados procedimentos automatizados de validação e cruzamento de dados, permitindo a verificação da conformidade da operação com os parâmetros originalmente contratados, podendo resultar na suspensão do contrato ou no cancelamento da operação caso sejam identificadas divergências (peça 104, p. 6).
DM.209364 - Evolução sistêmica para impedir averbação de contratos com identificação biométrica prejudicada	16/3/2026	Medidas de tratamento referentes a inconsistências na validação biométrica foram implementadas por meio das DMs 208763 e 206890, de modo a exigir a confirmação biométrica diretamente no ambiente do Meu INSS, ambiente controlado pelo INSS, independentemente dos procedimentos próprios adotados pelas instituições financeiras. Esse mecanismo estabelece dupla camada de segurança e reduz significativamente os riscos decorrentes de eventuais inconsistências nos processos biométricos das instituições financeiras (peça 104, p. 5).
DM.209365 - Trava para impedir acréscimo de outros produtos ou seguros	16/3/2026	O INSS tem mantido agendas técnicas com a Dataprev para que ocorra a implementação integral da demanda (peça 98, p. 5).
DM.209366 - Trava para impedir averbação de empréstimo consignado para menores, exceto por decisão judicial	16/3/2026	Funcionalidade implementada. Adicionalmente, a mitigação dessa vulnerabilidade decorreu da implementação da DM.208763 (que exigiu autenticação biométrica para desbloqueio e confirmação dos contratos por meio do aplicativo Meu INSS), associada à vedação de contratação por representante legal no fluxo ordinário das operações (peça 98, p. 5, e peça 104, p. 5).

Fonte: elaboração própria, com base nas informações constantes das peças 94, 98 e 104.

29. A partir do exposto, considera-se que, ainda que nem todas as demandas citadas no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192085.

acórdão estejam integralmente concluídas, a maior parte das funcionalidades se encontra em operação ou em fase final de implementação, incrementando a segurança das operações no eConsignado.

30. Também se destacam os argumentos do agravante quanto à configuração do perigo da demora reverso. Os números apresentados com relação às operações de crédito consignado (ver item 21 desta instrução) demonstram que a suspensão imediata e generalizada de suas três modalidades tem potencial de produzir impactos sociais e econômicos relevantes, por se tratar de linha de crédito frequentemente utilizada por beneficiários do INSS como alternativa a linhas de crédito mais onerosas. A restrição absoluta pode direcionar esse público, marcado por maior vulnerabilidade econômica, para modalidades de crédito mais caras, para a informalidade ou para situações de superendividamento.

31. Cabe considerar, ainda, o impacto negativo na economia em função da menor injeção de recursos proveniente desse crédito, especialmente em municípios menores, em que geralmente há grande circulação de recursos provenientes dos pagamentos do INSS.

32. Com fundamento no art. 21 da LINDB, entende-se que, alternativamente à suspensão de novas averbações das três modalidades de crédito consignado, solução menos gravosa será alcançada por meio:

(i) da manutenção da suspensão cautelar das modalidades de maior risco (cartão de crédito consignado e cartão consignado de benefício), cuja previsão já consta do item 9.1.1 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário; e

(ii) do acompanhamento rigoroso, por este Tribunal, da implementação e efetiva operação das travas de segurança no eConsignado relacionadas ao empréstimo pessoal consignado, conforme já previsto no item 9.1.4 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário.

33. Diante do exposto, entende-se que o agravo ora em análise merece ser provido, revogando-se a medida cautelar objeto do item 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário.

34. Adicionalmente, propõe-se o retorno dos autos a esta unidade técnica para o acompanhamento dos demais itens do acórdão, especialmente quanto à implementação e efetiva operacionalização das travas de segurança e controles internos objeto das demandas DM.206791, DM.208207, DM.209361, DM.209362, DM.209363, DM.209364, DM.209365 e DM.209366, conforme item 9.1.4 do acórdão.

CONCLUSÃO

35. Com base no exame técnico efetuado nesta instrução, propõe-se dar provimento ao agravo interposto contra o item 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário, revogando-se a citada medida cautelar, e retornando-se os autos a esta unidade técnica para prosseguimento do processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) dar provimento ao agravo, revogando-se a medida cautelar objeto do item 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário;

b) comunicar o agravante da decisão a ser proferida; e

c) retornar os autos a esta unidade técnica para prosseguimento do processo.”

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192085.

VOTO

Cuidam os autos, nesta fase processual, do agravo interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra o subitem 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário (que relatei, em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz, Portaria/TCU nº 11-SEAE, de 20/3/2026, peça 52), que determinou a suspensão cautelar de novas averbações de empréstimos pessoais consignados.

2. A referida suspensão foi condicionada à efetiva implementação, no sistema eConsignado, de um conjunto de travas de segurança e controles internos voltados à prevenção de fraudes.

3. Preliminarmente, registro que a relatoria deste agravo permanece sob minha competência, não obstante a recente posse do Ministro Odair Cunha para a vaga anteriormente ocupada pelo Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira. Tal entendimento encontra amparo no art. 152-F do Regimento Interno deste Tribunal, incluído pela Resolução/TCU 345/2022, o qual estabelece que o Ministro ou Ministro-Substituto não ficará prevento em relação ao processo em que atuar em decorrência de vacância ou afastamento legal, ressalvando expressamente a apreciação de embargos de declaração e de agravo. Dessa forma, tendo em vista que o presente recurso foi interposto contra deliberação de minha relatoria, e considerando a natureza vinculante da norma regimental citada, mantenho a condução do feito para o julgamento do mérito deste agravo.

4. Preliminarmente, ratifico o despacho à peça 71, de minha relatoria, que conheceu do recurso e concedeu-lhe efeito suspensivo exclusivamente ao subitem 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-Plenário (permanecendo executáveis todos os demais itens e determinações constantes do mencionado acórdão, os quais deverão ser cumpridos nos prazos e condições originalmente estabelecidos), por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno do TCU.

5. No mérito, o INSS defende a ocorrência de perigo da demora reverso. Argumenta que a suspensão da modalidade de empréstimo pessoal consignado afeta o acesso de aposentados e pensionistas de baixa renda à linha de crédito com as menores taxas de juros do mercado. Segundo a autarquia, a medida pode direcionar esse público vulnerável para modalidades de crédito mais caras ou para a informalidade, gerando superendividamento. Além disso, o INSS apresenta informações para comprovar que as demandas de segurança exigidas pela decisão estão implementadas ou em fase final de execução pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev).

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) analisou as razões do recurso e as informações prestadas pela Dataprev e concluiu que a evolução nos controles sistêmicos justifica o provimento do agravo e a consequente revogação da cautelar.

7. Acolho essa análise como razões de decidir, adicionando os fundamentos jurídicos a seguir.

8. É necessário ressaltar que a medida cautelar foi originalmente concedida diante de um cenário de graves fragilidades nas travas de segurança do sistema de gestão de consignados. O sistema carecia de bloqueios básicos, permitindo a aprovação de empréstimos em nome de pessoas falecidas, contratações sem envio do instrumento contratual ou com falhas na biometria, além da falta de impedimentos para depósitos em contas de terceiros e para a inclusão não autorizada de seguros. Tais falhas configuravam risco iminente de dano ao patrimônio dos segurados e afronta direta aos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

9. A realidade dessas vulnerabilidades sistêmicas não é mera hipótese, sendo corroborada por investigações recentes conduzidas pela Polícia Federal e pela Controladoria-Geral da União (CGU), bem como por decisões desta Corte de Contas aplicáveis para consignações de mensalidades associativas e de empréstimos.

10. O cenário delineado na Representação é de um mercado paralelo onde estelionatários, valendo-se do vazamento de bases de dados sigilosas, utilizam fotografias extraídas de redes sociais e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192101.

falsas biometrias faciais para autorizar empréstimos sem o consentimento dos titulares. Os prejuízos seriam materializados em averbações de contratos pós-óbito, uso múltiplo de uma mesma biometria para fraudar diversos segurados e direcionamento dos valores para contas bancárias de terceiros.

11. Essa permissividade operacional tem gerado, inclusive, uma forte judicialização que onera os cofres públicos. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao interpretar o art. 6º da Lei nº 10.820/2003, já firmou entendimento consolidado de que o INSS detém o dever indelegável de conferir a efetiva e expressa autorização do segurado antes de autorizar os descontos (a exemplo do REsp 1.260.467/RN). A jurisprudência tem responsabilizado civilmente o INSS por falha na prestação do serviço (omissão), condenando a autarquia, de forma solidária às instituições financeiras (que respondem pelo risco do negócio, nos termos da Súmula 479 do STJ), ao pagamento de indenizações aos segurados lesados.

12. Nesses termos, entendo que há forte corrente no poder judiciário (a exemplo do AgRg no AREsp 484.968/SE, do REsp 1.386.831/RS e do REsp 2.024.675/SP) que aponta que o INSS é parte legítima nas demandas judiciais sobre o tema e tem a obrigação legal e o dever de agir na proteção da higidez das operações de consignação de empréstimos, pois, como fonte pagadora, a autarquia federal deve atuar com diligência e fiscalizar a regularidade das autorizações antes de efetuar os descontos diretamente na folha do benefício previdenciário.

13. Fica evidente, portanto, que a exigência da implementação das travas preventivas por este Tribunal não se trata de uma simples recomendação de melhoria tecnológica. Trata-se de um imperativo jurídico e de gestão pública urgente para fazer cessar a contínua responsabilização civil e pecuniária do Estado e, acima de tudo, para garantir a proteção do patrimônio financeiro e alimentar de uma população hipervulnerável, composta majoritariamente por idosos e pessoas de baixa renda.

14. Contudo, o compromisso oficial do INSS e da Dataprev com a implementação das demandas mínimas de segurança foi o fator que motivou a suspensão dos efeitos da cautelar e que agora permite reavaliar a necessidade da medida extrema.

15. A jurisprudência do TCU, alinhada ao art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), estabelece que a decisão administrativa deve considerar as consequências práticas de sua aplicação. Neste caso, impõe-se ponderar a proteção contra fraudes com o impacto socioeconômico da interrupção total do crédito consignado. Nesse sentido, a aplicação do art. 21 da LINDB, em conjunto com o princípio da proporcionalidade, impõe que a medida de controle não seja excessiva a ponto de causar dano maior do que aquele que visa a prevenir. A suspensão total, embora cautelarmente justificável no momento inicial, revela-se agora desproporcional diante da evolução sistêmica informada.

16. A partir dos documentos apresentados, é possível verificar, em caráter preliminar, que houve uma evolução concreta na implementação das demandas de segurança desde que a cautelar foi proferida. Há notícias nos autos de que funcionalidades essenciais já estão ativas, como o bloqueio de descontos sem contrato validado (DM.209361), a trava para impedir a averbação em benefícios de segurados falecidos (DM.209362), os mecanismos para evitar fraudes biométricas (DM.209364) e a proibição de empréstimos para menores de idade sem autorização judicial (DM.209366). A exigência da confirmação da operação por meio do aplicativo "Meu INSS" agregou uma camada indispensável de segurança.

17. É preciso ressaltar, no entanto, que algumas demandas importantes ainda exigem conclusão. Destaco a DM.209363, que visa a impedir a indicação de depósito do empréstimo em conta diferente daquela em que o beneficiário recebe seu pagamento. Também permanece pendente a DM.209365, cujo objetivo é impedir o acréscimo de outros produtos bancários ou seguros não solicitados, prática conhecida como "venda casada", expressamente vedada pelo art. 39, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor.

18. Apesar dessas pendências, alinho-me à conclusão da unidade técnica. A análise, ainda que careça de exames materiais, aponta que, apesar de nem todas as demandas citadas no acórdão estejam integralmente concluídas, a maior parte das funcionalidades já se encontra em operação ou em fase final de implementação. Esse avanço reduz consideravelmente o pressuposto da fumaça do bom direito

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192101.

que amparava a medida cautelar, incrementando a segurança das operações no eConsignado a um patamar que, mesmo não sendo o ideal, permite a retomada dos serviços, evitando o perigo da demora reverso para a população dependente dessa linha de crédito.

19. Cabe ressaltar, nada obstante, que a presente revogação se baseia em um juízo provisório. Embora as informações trazidas apontem para a implementação dos controles, a efetiva eficácia dessas medidas de segurança deverá ser verificada quando da análise de mérito deste processo de Representação.

20. Por essa razão, enfatizo que seguem plenamente vigentes os demais itens do Acórdão 1.094/2026 – Plenário. A revogação alcança apenas a suspensão da modalidade de empréstimo pessoal (subitem 9.1.2). Mantém-se inalterada a determinação cautelar do subitem 9.1.3, que obriga a Dataprev a priorizar a execução das demandas de segurança abertas. A demora injustificada na implementação de ajustes sistêmicos básicos é capaz de prolongar a exposição dos beneficiários a práticas abusivas e erros operacionais. Dessa forma, cabe à unidade instrutiva, quando da análise de mérito, verificar a continuidade no avanço na implementação das demandas de segurança do sistema, bem como a suficiência de tais medidas para mitigar os riscos identificados aos segurados tomadores de empréstimos consignados.

21. Ademais, permanecem em plena vigência e eficácia a suspensão imediata das averbações nas modalidades “cartão de crédito consignado” e “cartão consignado de benefício”, determinada no subitem 9.1.1 da referida decisão. Tais medidas, não tendo sido objeto de insurgência por parte do agravante, continuam a produzir seus efeitos regulares, com o fito de resguardar o patrimônio dos beneficiários frente às fragilidades estruturais e aos riscos de práticas abusivas identificados especificamente nessas modalidades de crédito rotativo

22. Nesse contexto, cabe enfatizar que a verificação da implementação das travas de segurança e a apuração das fraudes ocorrerão no curso da inspeção já autorizada no subitem 9.3 do Acórdão 1.094/2026 – Plenário. Conforme determinado na decisão original, essa inspeção avaliará o arcabouço normativo que rege as autorizações de consignação (9.3.1), bem como a existência e a real eficácia dos mecanismos de controle preventivo e das travas automatizadas (9.3.2). A ação de controle abrangerá, ainda, a quantificação das averbações irregulares, com foco em casos de desconhecimento da autorização, uso múltiplo da mesma biometria, depósitos em contas de terceiros e cobranças indevidas de taxas e seguros (9.3.3 e 9.3.4), além de apurar a existência de potenciais conflitos de interesses em mecanismos contratuais que possam atrasar a implementação de controles pela Dataprev (9.3.5). Por fim, o trabalho examinará os controles voltados à prevenção do vazamento de dados pessoais, em estrita observância à Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD (9.3.6), e as medidas adotadas pelo Ministério da Previdência Social e pelo INSS para responsabilizar os servidores e as instituições financeiras envolvidas nas irregularidades identificadas (9.3.7).

23. Assim, sem prejuízo da reforma da decisão quanto ao ponto recorrido, a revogação da cautelar é medida que se impõe, condicionada, contudo, ao prosseguimento do monitoramento da eficácia das medidas já implementadas e da conclusão das demandas pendentes, cujos resultados, somados aos demais pontos não recorridos neste agravo e à avaliação final e definitiva sobre a segurança do sistema gerido pelo INSS e pela Dataprev, serão analisados de forma detalhada quando da conclusão da inspeção técnica e do julgamento de mérito desta Representação.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à aprovação deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192101.

ACÓRDÃO Nº 2799/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.276/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Agravo (Representação).
3. Interessados: Advocacia-geral da União (26.994.558/0001-23); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Previdência Social; Banco Central do Brasil (00.038.166/0001-05); Controladoria-geral da União (26.664.015/0001-48); Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev (42.422.253/0001-01); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40); e Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social.
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria-TCU nº 11-SEAE, de 20/3/2026.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: Daniel Gustavo Santos Roque (311195/OAB-SP), representando Instituto Nacional do Seguro Social.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, nos quais se examina agravo interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra o subitem 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário, que determinou a suspensão cautelar de novas averbações de empréstimos pessoais consignados;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do Agravo interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. revogar a medida cautelar constante do subitem 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-Plenário, ante a evolução na implementação das travas de segurança e controles internos no sistema eConsignado;

9.3. manter a plena vigência e eficácia dos demais itens do Acórdão 1.094/2026-Plenário, em especial a suspensão cautelar das averbações nas modalidades “cartão de crédito consignado” e “cartão consignado de benefício” (subitem 9.1.1) e a determinação de priorização de ajustes sistêmicos pela Dataprev (subitem 9.1.3), bem como a realização da inspeção autorizada no subitem 9.3 da referida deliberação;

9.4. retornar o processo à Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) para a continuidade da instrução processual; e

9.5. comunicar esta decisão ao agravante e aos demais interessados.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2799-39/26-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192128.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81192128.