

# PARECER N° , DE 2025

SF/25854.99531-36

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre os Projetos de Lei nº 1.889, de 2025, do Senador Eduardo Girão, que *dispõe sobre a revalidação dos descontos referentes a mensalidades de associações e demais entidades de aposentados*, nº 1.901, de 2025, do Senador Eduardo Girão, que *dispõe sobre a responsabilidade objetiva do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, pelos danos causados aos beneficiários da Previdência Social por descontos indevidos ou fraudulentos em seus benefícios*; nº 1.950, de 2025, do Senador Flávio Bolsonaro, que *dispõe da devolução dos descontos não autorizados em folha de pagamento dos benefícios previdenciários relativos a mensalidades de associações*; nº 2.159, de 2025, do Senador Rogério Marinho, que *dispõe sobre a suspensão, por 6 (seis) meses, de todos os descontos de contribuições e mensalidades de associações e demais entidades de aposentados facultados por Lei e altera a Lei nº Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que “Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências”*; nº 2.194, de 2025, do Senador Ciro Nogueira, que *altera o art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para vedar que sejam descontados dos benefícios as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados e dá outras providências*, nº 2.201, de 2025, do Senador Cleitinho, que *altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 para definir os descontos nos benefícios autorizados pela lei*; nº 2.308, de 2025, do Senador Efraim Filho, que *revoga o inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para impedir descontos das mensalidades associativas e demais entidades de aposentados em benefícios previdenciários*; nº 2.317, de 2025, do Senador Mecias de Jesus, que *dispõe sobre medidas de proteção aos beneficiários da Previdência Social em relação a descontos dos benefícios e dá outras providências*; e nº 2.324, de 2025, do Senador Carlos Vianna, que *altera o art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o desconto de mensalidades de associações e entidades de aposentados*.

Relator: Senador **OTTO ALENCAR**

## I – RELATÓRIO

Vêm ao exame desta Comissão de Assuntos Sociais (CAS), em decisão terminativa, os Projetos de Lei nº 1.889, de 2025, do Senador Eduardo Girão, que *dispõe sobre a revalidação dos descontos referentes a mensalidades de associações e demais entidades de aposentados*, nº 1.901, de 2025, do Senador Eduardo Girão, que *dispõe sobre a responsabilidade objetiva do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, pelos danos causados aos beneficiários da Previdência Social por descontos indevidos ou fraudulentos em seus benefícios*; nº 1.950, de 2025, do Senador Flávio Bolsonaro, que *dispõe da devolução dos descontos não autorizados em folha de pagamento dos benefícios previdenciários relativos a mensalidades de associações*; nº 2.159, de 2025, do Senador Rogério Marinho, que *dispõe sobre a suspensão, por 6 (seis) meses, de todos os descontos de contribuições e mensalidades de associações e demais entidades de aposentados facultados por Lei e altera a Lei nº Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que “Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências”*; nº 2.194, de 2025, do Senador Ciro Nogueira, que *altera o art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para vedar que sejam descontados dos benefícios as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados e dá outras providências*, nº 2.201, de 2025, do Senador Cleitinho, que *altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 para definir os descontos nos benefícios autorizados pela lei*; nº 2.308, de 2025, do Senador Efraim Filho, que *revoga o inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para impedir descontos das mensalidades associativas e demais entidades de aposentados em benefícios previdenciários*; nº 2.317, de 2025, do Senador Mecias de Jesus, que *dispõe sobre medidas de proteção aos beneficiários da Previdência Social em relação a descontos dos benefícios e dá outras providências*; e nº 2.324, de 2025, do Senador Carlos Vianna, que *altera o art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o desconto de mensalidades de associações e entidades de aposentados*.

O PL nº 1.899, de 2025, do Senador Eduardo Girão, determina que os descontos associativos incidentes sobre benefícios previdenciários deverão ser revalidados anualmente, com a apresentação de documento com cadastro biométrico, nos termos da Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024.



mq2025-08993

Assinado eletronicamente, por Sen. Otto Alencar

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2681572010>

O PL nº 1.901, de 2025, de mesma autoria, dispõe sobre a responsabilidade objetiva do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, pelos danos causados aos beneficiários da Previdência Social por descontos indevidos ou fraudulentos em seus benefícios. De acordo com o texto da proposição, o INSS será responsabilizado, independentemente de culpa, por danos ocasionados aos segurados e dependentes da Previdência Social que sofrerem descontos indevidos em seus benefícios previdenciários. O PL assegura o ressarcimento em dobro à vítima dos descontos e o direito de regresso da autarquia contra o sujeito ativo da conduta lesiva ao beneficiário da Previdência Social.

O PL nº 1.950, de 2025, do Senador Flávio Bolsonaro, dispõe sobre a devolução dos descontos não autorizados em folha de pagamento dos benefícios previdenciários relativos a mensalidades de associações.

A proposição em testilha determina, em síntese:

I – que os descontos indevidos incidentes sobre benefícios previdenciários deverão ser devolvidos em até três meses;

II – que o INSS poderá exercer direito de regresso contra o sujeito ativo dos mencionados descontos;

III - que os descontos em folha de pagamento de mensalidades de associações e demais entidades de aposentados só poderão ser realizados mediante autorização expressa por escrito ou pelo uso de assinatura eletrônica avançada, devendo ser revalidados a cada 18 meses; e

IV – a criação da Política Nacional de Prevenção de Fraudes contra Aposentados e Pensionistas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com os seguintes objetivos: a) fortalecer os mecanismos de controle e fiscalização dos Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) firmados entre o INSS e entidades, garantindo a sua estrita conformidade com a legislação e regulamentação aplicáveis; b) ampliar a transparência na celebração e execução dos ACTs, assegurando o acesso dos beneficiários às informações relevantes sobre os descontos autorizados; c) desenvolver e implementar sistemas de informação robustos e seguros para o acompanhamento dos descontos incidentes sobre os benefícios, com mecanismos de alerta em caso de irregularidades; d) promover a educação financeira e previdenciária dos aposentados e pensionistas, informando sobre seus direitos e os riscos de fraudes; e) estabelecer canais de denúncia facilitados e eficientes para o reporte de descontos indevidos ou outras irregularidades; e f) intensificar a



mq2025-08993

Assinado eletronicamente, por Sen. Otto Alencar

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2681572010>

cooperação entre órgãos públicos, entidades representativas de aposentados e pensionistas e a sociedade civil para o combate às fraudes.

O PL nº 2.159, de 2025, do Senador Rogério Marinho, suspende por seis meses, a partir da publicação da lei oriunda de sua aprovação, os descontos associativos em benefícios previdenciários. Além disso, determina que os mencionados descontos serão revalidados anualmente, podendo ser cancelados a qualquer momento, mediante opção realizada no aplicativo “Meu INSS”.

O PL nº 2.194, de 2025, de autoria do Senador Ciro Nogueira, veda a realização de descontos associativos nas mensalidades dos beneficiários do RGPS. O projeto de lei em testilha determina, inclusive, o cancelamento dos descontos associativos ativos na publicação da lei oriunda de eventual aprovação da proposição em foco.

O PL nº 2.201, de 2025, do Senador Cleitinho, também veda a realização de descontos associativos sobre benefícios do RGPS. No mesmo sentido, é o PL nº 2.308, de 2025, do Senador Efraim Filho.

O PL nº 2.317, de 2025, do Senador Mecias de Jesus, dispõe sobre os descontos associativos incidentes sobre benefícios previdenciários, bem como sobre a contratação de empréstimos, com pagamento incidente sobre os mencionados benefícios.

Em relação aos descontos associativos, a proposição estabelece, em síntese, que: a) deverá haver anuênci a expressa e individualizada do beneficiário, formalizada preferencialmente por meio de aplicação de internet provida pelo Poder Público para prestação de serviços públicos, com assinatura eletrônica avançada e reconhecimento biométrico, ou, alternativamente, realizada presencialmente em instituição autorizada, mediante registro formal da autorização na presença de funcionário habilitado; b) o envio obrigatório de notificação ao beneficiário com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da data de expiração da autorização; c) a disponibilização ao beneficiário, de forma clara e acessível, do valor, entidade destinatária, periodicidade e forma de cancelamento da autorização; e d) a vedação de descontos automáticos ou tácitos incidentes sobre os benefícios em testilha.

No tocante aos empréstimos, o projeto determina que: a) a autorização será realizada preferencialmente por meio digital, através de aplicação de internet provida pelo Poder Público para prestação de serviços

públicos, com assinatura eletrônica avançada e reconhecimento biométrico; b) a validação prévia e expressa do contrato pelo mesmo meio previsto no item a; c) prazo mínimo de sete dias entre a validação do contrato e a liberação dos recursos, para garantia do direito de arrependimento; d) a disponibilização ao beneficiário de aplicação de internet para acompanhamento do registro de contratos, saldos devidos, parcelas descontadas e instituição financeira responsável pela contratação; e e) a contratação feita de forma presencial, nas instituições consignatárias, deverá ser realizada na presença de funcionário habilitado, sendo efetuado o registro da autorização, com consentimento do beneficiário.

Cria-se, ainda, a certificação nacional denominada “Selo de Confiabilidade em Operações com Beneficiários Previdenciários”, concedida às instituições que cumprirem os requisitos do projeto e mantiverem índice de reclamações inferior a 1% (um por cento) das operações realizadas no trimestre anterior, além de outros requisitos dispostos em regulamento.

O PL nº 2.324, de 2025, de autoria do Senador Carlos Vianna, dispõe que os descontos associativos deverão ocorrer por meio de procedimento de validação digital seguro, disponibilizado pelo INSS e pelas instituições financeiras responsáveis pelo pagamento dos benefícios, devendo, sempre que possível, ser empregado método de biometria facial ou outro meio de identificação biométrica capaz de comprovar, de forma inequívoca, a identidade do beneficiário e a autenticidade da autorização. Determina-se, ainda, a revalidação anual dos referidos descontos.

Referidas proposições passaram a tramitar em conjunto por força de decisão proferida pela Presidência deste Senado Federal, em 26 de maio do corrente ano.

A justificativa dos projetos em comento reside, em síntese, na necessidade de se proteger os benefícios previdenciários contra a incidência de descontos fraudulentos.

As proposições foram distribuídas à CAS, em decisão terminativa.

Até o momento, não houve apresentação de emendas aos projetos em exame.



mq2025-08993

Assinado eletronicamente, por Sen. Otto Alencar

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2681572010>

## II – ANÁLISE

A disciplina de descontos incidentes sobre benefícios previdenciários encontra-se dentro da competência privativa da União, nos termos do art. 22, XXIII, da Carta Magna.

Não se trata, ainda, de assunto cuja iniciativa legislativa seja reservada ao Presidente da República, aos Tribunais Superiores ou ao Procurador-Geral da República, sendo facultado aos parlamentares iniciar o processo legislativo sobre ele.

Não se exige, também, a edição de lei complementar para a inserção da matéria no ordenamento jurídico nacional. A lei ordinária, portanto, é a roupagem adequada às proposições em exame.

A competência da CAS para o exame terminativo da matéria encontra-se prevista nos arts. 91, I, e 100, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Inexistem, portanto, óbices formais à aprovação dos projetos de lei em foco.

No mérito, percebe-se que as proposições em testilha consistem em reação legislativa à fraude cometida por entidades representativas de trabalhadores, lobistas e, até mesmo, funcionários do INSS contra os benefícios previdenciários pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

De acordo com notícias amplamente divulgadas na mídia brasileira, diversas associações de trabalhadores (inclusive sindicatos) obtiveram, de maneira fraudulenta, dados de segurados e dependentes do RGPSS.

De posse desses dados, falsificaram a autorização dos mencionados segurados e dependentes junto ao INSS, a fim de garantir, em seu proveito, descontos incidentes sobre os benefícios pagos pelo RGPSS.

Mesmo tendo sido notificada pelo menos desde 2018 sobre a referida prática fraudulenta, a autarquia federal quedou-se inerte em adotar medidas efetivas para o seu saneamento. De acordo com reportagem

publicada no sítio eletrônico do Metrópoles, as notificações ao INSS sobre a incidência dos mencionados descontos seguiram a linha temporal abaixo:

I - 2018: documento do Ministério Público Federal (MPF) mostra que o ex-ministro da Previdência José Carlos Oliveira, agora conhecido como Ahmed Mohamad, foi informado sobre os descontos indevidos na folha de pagamento de aposentados e pensionistas. À época, o ex-ministro era superintendente do INSS em São Paulo;

II - 2019: o Procon de São Paulo recebeu uma queixa de empresas que praticavam descontos abusivos nos benefícios de aposentados, em parceria com seguradoras. A reclamação foi levada ao INSS pelo então diretor-executivo do órgão fiscalizador, Fernando Capez;

III - 2020: a Defensoria Pública da União (DPU) e o MPF questionaram o INSS sobre os descontos. O instituto sugeriu que os órgãos entrassem na atuação da regulamentação de descontos associativos;

IV - 2021: o MPF voltou a questionar sobre a minuta da portaria das instruções normativas sobre os referidos descontos, diante da ausência de sua publicação desde o primeiro contato realizado com a autarquia;

V - 2022: persiste a ausência de resposta da autarquia federal sobre o assunto;

VI - 2023: o ex-ministro da Previdência Carlos Lupi foi alertado sobre indícios de irregularidades nos Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) nas entidades que tinham desconto de mensalidade junto ao INSS.<sup>1</sup>

Somente em março de 2024, por meio da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, foi estabelecida a exigência de biometria para a incidência dos descontos em testilha.

Mesmo assim, de acordo com o sítio eletrônico do Metrópoles, ofício da Dataprev dispensou o Sindicato Nacional dos Aposentados e Pensionistas da Força Sindical (Sindinap) e a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (Cobap) da referida validação biométrica,

---

<sup>1</sup> <https://www.metropoles.com/brasil/inss-recebeu-pelo-menos-4-avisos-de-descontos-indevidos-desde-2018>, acesso em 24 de setembro de 2025.

permitindo novas filiações sem o cumprimento do mencionado requisito de segurança a partir de junho de 2024.<sup>2</sup>

Referidos fatos, noticiados pela mídia e pendentes de apuração pelo Poder Judiciário e pela Comissão Mista Parlamentar de Inquérito do INSS, demonstram que os benefícios de segurados e dependentes do INSS têm sido alvo constante de investigadas de entidades que supostamente representam os aposentados. Tais entidades, supõe-se, tem contado, inclusive, com o respaldo de agentes estatais, os quais deveriam atuar na proteção dos beneficiários do RGPS.

Diante disso, não nos parece suficiente impor apenas maiores restrições à incidência dos mencionados descontos. Tal exigência já foi implementada pela autarquia previdenciária em março de 2024, sendo por ela mesma dispensada, em prol de sindicatos suspeitos de abocanhar ilicitamente aposentadorias de pessoas que sequer tem o conhecimento de sua existência, tampouco a intenção de a elas se filiar.

Recomendável, portanto, que seja vetada a incidência de mensalidades associativas sobre os benefícios pagos pelo RGPS, na forma proposta nos PL's nºs 2.194, de 2025, de autoria do Senador Ciro Nogueira, 2.201, de 2025, do Senador Cleitinho, e 2.308, de 2025, do Senador Efraim Filho.

Com isso, protege-se, de forma absoluta, o patrimônio dos aposentados brasileiros.

Não se impede, ainda, a participação do aposentado em suas entidades representativas. Aquele que desejar se filiar poderá continuar a fazê-lo, mediante o pagamento das correlatas mensalidades, que deverá ser realizado pelos meios convencionais disponíveis no sistema financeiro.

Trata-se de solução que deve ser implementada por meio de substitutivo ao PL nº 1.889, de 2025, mais antigo dentre os projetos ora analisados, na forma do art. 260, II, b, do Regimento Interno do Senado.

O substitutivo ora apresentado, além da revogação do inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213, de 1991, proibirá que novas cobranças incidam sobre os benefícios pagos pelo RGPS.

---

<sup>2</sup> <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/inss-dispensou-exigencia-de-biometria-para-sindicato-de-irmao-de-lula/>, acesso em 24 de setembro de 2025.

Tal solução prejudica as revalidações das autorizações ora vigentes, que serão canceladas no substitutivo ora apresentado.

Em relação à responsabilização objetiva do INSS (PL nº 1.901, de 2025), bem como ao prazo de devolução dos descontos indevidos (PL nº 1.950, de 2025), as considero prejudicadas pelas ações do Governo Federal, que promoveram o devido ressarcimento desde 24 de julho do corrente ano.<sup>3</sup>

Quanto à criação da Política Nacional de Prevenção de Fraudes contra Aposentados e Pensionistas do RGPS, previsto no PL nº 1.950, de 2025, e do “Selo de Confiabilidade em Operações com Beneficiários Previdenciários”, previsto no PL nº 2.317, de 2025, por se tratarem de providências que demandam atuação administrativa para a sua implementação, melhor que fiquem a cargo de eventual projeto de lei de autoria do Poder Executivo.

Por fim, em relação à disciplina dos empréstimos consignados, na forma do PL nº 2.317, de 2025, melhor que se relegue a discussão do tema para o PL nº 4.089, de 2023, de autoria do Deputado Federal Edgar Moury, que já se encontra instruído pelas comissões do Senado e pendente de inclusão na pauta do plenário desta Casa.

### III – VOTO

Do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.889, de 2025, na forma do seguinte substitutivo, e pela recomendação de declaração de prejudicialidade dos Projetos de Lei nºs 1.901, 1.950, 2.159, 2.194, 2.201, 2.308, 2.317, e 2.324, de 2025.

### EMENDA N° – CAS (SUBSTITUTIVO)

### PROJETO DE LEI N° 1.889, DE 2025

Revoga o inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para vedar a incidência de descontos relativos a mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas sobre os benefícios pagos pelo

<sup>3</sup> <https://www.gov.br/inss/pt-br/perguntas-e-respostas>, acesso em 24 de setembro de 2025.

Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Revoga-se o inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

*Parágrafo único.* Fica vedada, a partir da publicação desta Lei, a incidência de descontos sobre os benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), relativos a quaisquer mensalidades de associações e demais entidades de aposentados, inclusive aqueles que estejam ativos.

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



mq2025-08993

Assinado eletronicamente, por Sen. Otto Alencar

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2681572010>