

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 5.482, DE 2013

Apensado: PL nº 8.593/2017

Acrescenta § 3º ao art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que "dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências", para dispor sobre penalidade administrativa em caso de consignação de mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, sem a autorização de seus filiados.

Autor: SENADO FEDERAL - ARTHUR VIRGÍLIO

Relator: Deputado JUSCELINO FILHO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.482, de 2013, principal, oriundo do Senado Federal, originário do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 316, de 2010, de autoria do Senador Arthur Virgílio, pretende criar penalidade administrativa no caso de consignação de mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, sem a autorização de seus filiados.

Na proposição, argumenta-se que, a pretexto de defender os interesses de associados, algumas entidades de aposentados e pensionistas promovem o desconto de mensalidades na folha de pagamento do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sem observância da Lei nº 8.213, de 1991, que apenas autoriza referido desconto mediante autorização dos beneficiários.

Ressalta-se, ainda, que há falta de transparência por parte do INSS, que não emite contracheque, dificultando a identificação do desconto por parte do

beneficiário, o que gera estímulos à difusão de práticas irregulares por parte de entidades associativas.

Assim, propõe-se a instituição de penalidade às associações e entidades de aposentados que adotem tais tipos de práticas delituosas, mediante a fixação de multa de 50% sobre o valor arrecadado de forma irregular e restituição do valor cobrado sem a devida autorização do associado, acrescido de multa de 2%, juros de 1% ao mês e correção monetária calculada pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Na Comissão de Assuntos Sociais do Senado, entendeu-se que a iniciativa merecia acolhida, uma vez que proibição sem sanção acaba se tornando inócua, ressaltando-se que a punição para as entidades que se aproveitam da dificuldade de controle para efetivar descontos não autorizados deve ser severa.

A proposta foi aprovada pelo Senado Federal, tendo sido submetida à revisão da Câmara dos Deputados.

O Projeto de Lei nº 8.593, de 2017, apensado, de autoria do Deputado Zé Silva, objetiva que a autorização para descontos de mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, prevista no inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213, de 1991, somente tenha validade pelo período de 12 meses, contados da data do ato que autoriza o desconto, devendo ser renovada a cada período sucessivo, para permitir a continuidade do desconto no valor do benefício

Argumenta-se que o INSS vem firmando convênios e acordos por meio dos quais as associações e entidades de aposentados informam aposentados e pensionistas que devem sofrer descontos, os quais são aplicados pela autarquia previdenciária com base no pressuposto de que efetivamente tenha ocorrido às autorizações, o que nem sempre se verifica. Em outros casos, os aposentados e pensionistas aquiescem com o desconto das mensalidades, mas acabam por mudar de ideia e passam por um processo demorado e desgastante para revogarem a autorização.

Na proposta, entende-se que a duração máxima de 12 meses para as autorizações pode contribuir para amenizar os problemas decorrentes do mau uso desses convênios, necessários como instrumentos de gestão por parte o INSS.

A matéria tramita em regime de prioridade (art. 151, II, do Regimento Interno) e foi distribuída, para apreciação conclusiva, às Comissões de Seguridade Social e Família e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do Regimento Interno).

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas às proposições.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A Lei nº 8.213, de 1991, autoriza a realização de descontos em benefícios previdenciários em razão, entre outras hipóteses, de “mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados” (art. 115, V).

Segundo dados apurados em 2015, a aplicação desse dispositivo gerou mais de R\$ 25 milhões mensais ou R\$ 300 milhões anuais de valores descontados¹, o que poderia ser visto como um importante mecanismo de financiamento de instituições que zelam pelos direitos e interesses dos beneficiários. Os descontos, no entanto, nem sempre refletem a vontade dos interessados. Em Inquérito Civil² do Ministério Público Federal, por exemplo,

¹ Fonte: Estadão. 26 de abril de 2015. **Aposentado paga R\$ 300 milhões a sindicatos**. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,aposentado-paga-r-300-milhoes-a-sindicatos,1676067>>.

² Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos direitos do cidadão. Inquérito civil nº 1.34.001.006530/2014-21. Núcleo de Apoio Operacional na PRR-3ª REGIÃO. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/regiao3/atuacao/direitos-do-cidadao/naop-atas-de-sessoes-e-votos/naop-atas-de-sessoes-e-votos-2017/05-04-2017-ata-103a-e-votos/voto-no4292-2017-naop-pfdc-prr3ar-retorno-voto-no-2-532-2015-referencia-inquerito-civil-no-1-34-001-006530-2014-21>>.

apurou-se desconto em benefício de pensão por morte instituída por uma pessoa que sofria de Alzheimer e que, segundo interessados, “jamais autorizaria tal desconto”. Em site especializado no registro de reclamações contra fornecedores de bens e mercadorias, pode-se apurar que, apenas contra uma entidade de aposentados e pensionistas, constam 530 reclamações, muitas das quais se resumem a relatos de cidadãos indignados com descontos não autorizados em seus benefícios³.

De acordo com informações colhidas no referido inquérito civil, o INSS informou que a entidade de classe deve colher as autorizações dos segurados para desconto e mantê-las arquivadas para fiscalização, que é realizada por amostragem, duas vezes ao ano. Apurou-se, ainda, que o percentual ou o valor do desconto é aprovado em assembleia geral realizada por cada entidade.

Já que o controle amostral tem gerado questionamentos quanto à inexistência de autorização para a realização dos descontos, uma possível solução legislativa seria explicitar a necessidade de controle prévio e individual de cada autorização. O procedimento adotado pelo INSS, no entanto, leva em conta o caráter multitudinário das demandas previdenciárias e assistenciais a que deve responder. Registre-se que apenas as mensalidades previstas no inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213, de 1991, geraram descontos em benefícios de mais de 1,6 milhões de pessoas em 2015⁴ e que o INSS é responsável pela manutenção de mais de 34 milhões de benefícios, segundo dados mais recentes.⁵

³ Fonte: **Reclame Aqui**. Disponível em: <<https://www.reclameaqui.com.br/empresa/anapps-associacao-nacional-dos-aposentados-e-pensionistas-da-previdencia/>>.

⁴ Fonte: Estadão, op. cit.

⁵ Fonte: **Boletim Estatístico da Previdência Social**, fevereiro de 2018, p. 4. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/beps18.02.pdf>>.

Em norma recentemente aprovada pelo Congresso Nacional, a Lei nº 13.655, de 2018, foram impostas mudanças à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que passou a dispor nos arts. 20 e 22 que “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” e que “Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.” Embora esses dispositivos não sejam direcionados ao Legislador, o Congresso Nacional não pode desprezar os valores e princípios relevantes dispostos nessa lei.

No caso em análise, entendemos que as sanções impostas pelo Projeto de Lei nº 5.482, de 2013, consistentes em multa de 50% sobre o valor arrecadado de forma irregular e na restituição deste, acrescido de multa de 2%, juros de 1% ao mês e correção monetária, além da suspensão, por prazo indeterminado, do repasse do desconto das consignações das mensalidades a favor da entidade infratora, até a completa satisfação das providências descritas, estão no melhor caminho para a pacificação social, sem prejudicar a capacidade de atendimento do INSS, pois tornam um péssimo negócio a solicitação de descontos não autorizados.

Observe-se, contudo, que o **Projeto de Lei nº 5.482, de 2013**, não dispõe a quem se destina a multa de 50% sobre o valor arrecadado de forma irregular e a restituição do valor arrecadado irregularmente. No substitutivo, esclarece-se que o primeiro valor é devido ao INSS e o segundo ao beneficiário, salvo se o INSS tiver procedido à restituição ao interessado, hipótese em que deverá ser ressarcido pela associação ou entidade de aposentados, sob pena de enriquecimento sem causa dos beneficiários, salvo no tocante à multa de 2%, que sempre deve ser destinada aos titulares dos benefícios.

O PL nº 5.482, de 2013, não leva em consideração outros valores eventualmente pagos pelo INSS em virtude de decisões judiciais que reconheçam a inexistência de autorização para a realização de descontos, como indenização por danos morais. Na Turma Regional de Uniformização da 4ª Região, por exemplo, firmou-se a seguinte tese de uniformização regional de jurisprudência: “Desconto indevido em benefício previdenciário é ato objetivamente capaz de gerar prejuízo moral, sendo possível a responsabilização do INSS por essa retenção indevida de valores.” Por esse motivo, propõe-se a inserção de um inciso que contemple o direito do INSS ao ressarcimento nessa hipótese.

Outra alteração que julgamos pertinente é a de que a multa devida ao INSS não se vincule a um percentual fixo, como o de 50%, mas que se estabeleça um intervalo dentro do qual possa ser aplicada, de 50% a 100% do valor arrecadado irregularmente, considerando, na dosimetria da pena, a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. Tais critérios encontram inspiração na Lei nº 13.655, de 2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, para dispor sobre disposições que conferem segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Em apenso ao projeto principal, encontra-se o **Projeto de Lei nº 8.593, de 2017**, de autoria do Deputado Zé Silva, que estipula prazo de validade de 12 meses para as autorizações de descontos previstas no inciso V do art. 115. A mudança é meritória, pois serão as entidades e associações de aposentados que deverão esforçar-se por demonstrar aos associados a importância da autorização dos descontos, retirando dos beneficiários o ônus de buscar eventualmente a retirada da autorização após o término do prazo de 12 meses.

Por fim, alteramos a cláusula de vigência imediata, para um prazo de vigência de 30 dias a partir da publicação, considerando a repercussão da matéria, conforme estipulado pelo art. 8º da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Por todo o exposto, votamos pela aprovação dos Projetos de Lei nº 5.482, de 2013, e nº 8.593, de 2017, na forma do Substitutivo apresentado em anexo.

Sala da Comissão, em 19 de junho de 2018.

Deputado **JUSCELINO FILHO**

Relator

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI NºS 5.482, DE 2013, E 8.593, DE 2017

Acrescenta §§ 4º, 5º e 6º ao art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que "dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências", para dispor sobre penalidade administrativa em caso de consignação de mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, sem a autorização de seus filiados, e prazo de validade da referida autorização.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º, 5º e 6º:

Art. 115

.....

§ 4º O pedido de consignação de descontos de mensalidades a que se refere o inciso V do caput deste artigo sem a autorização de seu filiado importará nas seguintes obrigações por parte da associação ou entidade de aposentados legalmente reconhecida:

I – multa de 50% (cinquenta por cento) a 100% (cem por cento) sobre o valor arrecadado de forma irregular, destinada ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), aplicada de acordo com a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente;

II – restituição, aos titulares dos benefícios, dos valores indevidamente descontados, acrescidos de multa de 2% (dois por cento), juros de 1% (um por cento) ao mês e correção monetária calculada pela variação positiva do Índice

Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

III – ressarcimento ao INSS de outros valores pagos, a qualquer título, em decorrência de decisão judicial que reconheça a falta de autorização, deduzido o valor referido no inciso I deste parágrafo;

IV – suspensão, por prazo indeterminado, do repasse do desconto das consignações das mensalidades a favor da entidade infratora, até a completa satisfação das providências descritas nos incisos anteriores, perante o INSS e os beneficiários.

§ 5º O INSS será beneficiário da restituição referida no inciso II do § 4º deste artigo, salvo da multa de 2% (dois por cento), quando houver devolvido ao titular do benefício os valores indevidamente descontados, em decorrência do reconhecimento administrativo ou judicial da falta de autorização para o desconto.

§ 6º A autorização para descontos de mensalidades a que se refere o inciso V do caput deste artigo valerá somente pelo período de doze meses, contados da data do ato por meio do qual o aposentado ou pensionista manifesta seu consentimento com a cobrança, devendo ser renovada, por escrito, a cada período sucessivo, para permitir a continuidade do desconto no valor do benefício.” (NR)

Art. 2º Esta lei entrará em vigor trinta dias após a sua publicação.

Sala da Comissão, em 19 de junho de 2018.

Deputado **JUSCELINO FILHO**

Relator