

COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 2.822, DE 2025

Dispõe sobre a responsabilização de entidades privadas sem fins lucrativos que promovam descontos irregulares em benefícios previdenciários e assistenciais, estabelece sanções administrativas e vedações de acesso a recursos públicos, e dá outras providências.

Autora: Deputada ROSANGELA MORO

Relator: Deputado JORGE GOETTEN

I - RELATÓRIO

O [Projeto de Lei nº 2.822, de 2025](#), de autoria da Deputada Rosangela Moro (UNIÃO/SP), pretende estabelecer normas específicas de responsabilização administrativa, contratual e fiscal aplicáveis a associações civis, fundações, sindicatos, cooperativas, organizações da sociedade civil e demais entidades privadas sem fins lucrativos que pratiquem, de forma dolosa ou fraudulenta, descontos irregulares, não autorizados ou coercitivos sobre benefícios previdenciários ou assistenciais administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou por qualquer outro órgão da Administração Pública direta ou indireta (art. 1º).

Conforme a proposição, uma vez demonstrada, em processo administrativo, com observância do contraditório e da ampla defesa, ou mediante decisão judicial transitada em julgado, a prática de descontos considerados irregulares, poderão ser aplicadas, cumulativa ou alternativamente, as seguintes sanções: (a) perda do acesso a quaisquer repasses, convênios, parcerias, patrocínios, auxílios, subvenções, termos de



fomento, termos de colaboração ou contratos com entes da Administração Pública direta ou indireta, de todas as esferas federativas, pelo prazo de 10 anos; (b) comunicação obrigatória à Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Ministério Público para a instauração de procedimento destinado à extinção compulsória do registro jurídico da entidade e à cassação do respectivo CNPJ, nos termos da legislação vigente; (c) encaminhamento das informações e dos documentos ao Ministério Público e à Polícia Federal para análise da configuração de organização criminosa, nos termos da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013; (d) obrigação de restituir integralmente os valores indevidamente descontados, corrigidos monetariamente desde a data do débito e acrescidos de multa administrativa de até 20% do total apropriado; e (e) inclusão da entidade responsável no Cadastro Nacional de Entidades Inidôneas ou Suspensas (CEIS), mantido pela Controladoria-Geral da União (art. 2º).

Para os fins da proposição, considera-se como desconto irregular qualquer retenção, cobrança, dedução ou débito realizado: (a) sem autorização expressa, individual e específica do beneficiário, mediante assinatura física ou aceite eletrônico com rastreabilidade; (b) com fundamento em filiação presumida, adesão automática, omissão de informações essenciais ou manipulação de contrato ou formulário de consentimento; ou (c) mediante fraude, coação, simulação, falsidade documental, captação abusiva, abuso de confiança ou qualquer outro meio ilícito ou ardiloso (art. 3º).

Estabelece, ainda, que as sanções previstas não afastam a apuração da responsabilidade civil, penal ou administrativa dos dirigentes, controladores, procuradores ou representantes legais das entidades envolvidas, nos termos da legislação aplicável, inclusive da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) (art. 4º).

Por fim, prevê que ato conjunto da Controladoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União, do INSS e da Receita Federal disciplinará, no prazo de 90 dias, contado da publicação da lei, os procedimentos operacionais necessários à apuração, à comunicação e à execução das sanções previstas.



Em sua justificação, a autora afirma que a proposição busca responder com firmeza, técnica e legitimidade, a um padrão de conduta que teria se consolidado em razão de lacunas normativas, consistente no uso indevido da estrutura de associações, sindicatos, organizações não governamentais e entidades privadas sem fins lucrativos para a apropriação ilícita e sistemática de parcelas de benefícios previdenciários e assistenciais pagos a aposentados, pensionistas e demais beneficiários do INSS.

Segundo a autora, determinadas entidades, em muitos casos constituídas com fins exclusivamente parasitários, teriam atuado sob a aparência de legalidade para implementar mecanismos de desconto automático, filiação presumida, coação comercial e cobrança por serviços não solicitados. Essas práticas explorariam, simultaneamente, o princípio da liberdade associativa e a vulnerabilidade social de milhões de cidadãos, mediante a utilização de estatutos e formalidades jurídicas para ocultar a finalidade de obtenção indevida de recursos públicos indiretos.

Menciona, ainda, o recente escândalo envolvendo milhares de aposentados lesados por supostas entidades de apoio às pessoas idosas como exemplo do grau de deterioração dos mecanismos de controle institucional sobre essas práticas. De acordo com a justificação, beneficiários teriam sido induzidos a firmar documentos sem transparência adequada ou submetidos a descontos sem sequer terem conhecimento da existência de vínculos associativos. Esse modelo de exploração teria alcançado escala nacional, favorecido pela invisibilidade dos registros formais, pela existência de convênios pouco transparentes e pela ausência de fiscalização efetiva.

Ressalta, contudo, que a proposição não tem por objetivo criminalizar associações legítimas ou restringir o exercício da liberdade civil, mas apenas proteger entidades idôneas mediante a definição de critérios claros e rigorosos de responsabilização para aquelas que desvirtuem sua finalidade jurídica e utilizem a aparência formal para a prática de fraudes. Nesse sentido, o Projeto, segundo a autora, observa o devido processo legal, exige instrução probatória adequada e condiciona a aplicação das penalidades à conclusão de procedimento administrativo regular ou à existência de decisão judicial definitiva.



Sustenta, por fim, que a proposta busca estabelecer um marco legislativo de responsabilização e aperfeiçoamento institucional, não apenas para sancionar condutas já praticadas, mas também para desarticular estruturas que permitiriam sua continuidade. Para tanto, prevê a articulação entre órgãos de controle e fiscalização, como a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União, o INSS e a Receita Federal.

O Projeto não possui apensos e foi distribuído às Comissões de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família; de Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do RICD).

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme art. 24, inciso II, e art. 151, inciso III, ambos do RICD, respectivamente.

Encerrado o prazo regimental, não foram oferecidas emendas à proposição, nesta Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A esta Comissão compete analisar o mérito da proposta quanto à sua repercussão sobre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e a assistência social em geral, nos termos do art. 32, inciso XXIX, alíneas “c” e “f”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O Projeto de Lei nº 2.822, de 2025, pretende instituir normas específicas de responsabilização aplicáveis a associações, sindicatos e demais entidades privadas sem fins lucrativos que, de forma dolosa ou fraudulenta, realizem descontos irregulares sobre benefícios previdenciários e assistenciais administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).



Como resposta a essas condutas, o Projeto prevê um conjunto de sanções, entre as quais se destacam a perda, pelo prazo de 10 anos, do acesso a repasses, convênios, parcerias, patrocínios, auxílios, subvenções, termos de fomento, termos de colaboração e contratos com o Poder Público; a comunicação à Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Ministério Público para a instauração de procedimento destinado à extinção compulsória do registro jurídico da entidade; o encaminhamento de informações e documentos ao Ministério Público e à Polícia Federal para eventual apuração da configuração de organização criminosa; a restituição integral dos valores indevidamente descontados, acrescida de multa administrativa de até 20%; e a inclusão da entidade no Cadastro Nacional de Entidades Inidôneas ou Suspensas (CEIS).

A proposta busca, portanto, instituir um conjunto robusto de sanções às entidades, partindo do reconhecimento de que práticas fraudulentas ou abusivas podem comprometer parcela significativa da renda dos beneficiários, destinada, em muitos casos, à sua própria subsistência.

Assim, por contribuir para o fortalecimento dos mecanismos de proteção dos titulares de benefícios administrados pelo INSS, entendemos que a proposição é meritória.

A matéria, contudo, deve ser analisada à luz da significativa alteração legislativa ocorrida posteriormente à sua apresentação.

Com efeito, a proposta em exame foi apresentada no contexto da denominada “Operação Sem Desconto”, deflagrada pela Polícia Federal e pela Controladoria-Geral da União, em abril de 2025, para investigar o escândalo dos descontos indevidos incidentes sobre benefícios administrados pelo INSS. As diligências realizadas no âmbito da Operação revelaram a existência de um complexo esquema criminoso destinado à realização de cobranças fraudulentas, circunstância que ensejou, inclusive, a instalação, em agosto daquele ano, de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional (CPMI do INSS).

Antes mesmo da conclusão dos trabalhos da Comissão, contudo, o Congresso aprovou o Projeto de Lei nº 1.546, de 2024,



posteriormente convertido na Lei nº 15.327, de 6 de janeiro de 2026, modificando substancialmente o regime jurídico dos descontos incidentes sobre benefícios previdenciários e assistenciais operacionalizados pela autarquia.

Inicialmente, a referida Lei vedou os descontos relativos a mensalidades associativas, revogando o inciso V do caput do art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Com isso, a modalidade de desconto que constitui o foco da proposição em exame passou a ser expressamente proibida.

A nova disciplina também estabeleceu mecanismos de ressarcimento aos beneficiários lesados. Constatada a cobrança indevida, seja a título de mensalidade associativa, seja em decorrência de fraude relacionada a contrato de crédito consignado, assegura-se a restituição integral do valor, sem prejuízo das responsabilidades civis, penais e administrativas cabíveis e da comunicação do fato ao Ministério Público. A Lei estabeleceu, ainda, o prazo de até 30 dias para a devolução, contado da notificação da irregularidade ou da decisão administrativa definitiva que a reconheça.

Além disso, foram promovidas relevantes alterações no Decreto-Lei nº 3.240, de 8 de maio de 1941, com o objetivo de disciplinar o sequestro de bens em casos de crimes que envolvam a apropriação indevida de valores de benefícios.

A superveniência da Lei nº 15.327, de 2026, exige, portanto, a revisão do tratamento originalmente proposto. Ao proibir as mensalidades associativas e, simultaneamente, disciplinar a restituição dos valores indevidamente cobrados, a comunicação das irregularidades aos órgãos competentes e a possibilidade de sequestro de bens das entidades envolvidas, o novo regime alterou substancialmente o contexto normativo em que se inseria a proposição.

O Substitutivo anexo concentra-se, por isso, na alteração da Lei nº 15.327, de 2026, que atualmente disciplina a matéria, com o objetivo de incorporar medidas ainda não contempladas pelo ordenamento e que permaneçam pertinentes, evitando-se a reprodução de comandos já previstos na legislação ou que tenham perdido seu objeto.



Além disso, embora a proposição original esteja direcionada às entidades privadas sem fins lucrativos, a superveniência da Lei nº 15.327, de 2026, alterou substancialmente o regime jurídico dos descontos incidentes sobre benefícios administrados pelo INSS, passando a disciplinar, em um mesmo sistema normativo, tanto as mensalidades associativas quanto as operações de crédito consignado. Mostra-se, portanto, adequado que o Substitutivo alcance também as instituições financeiras e as sociedades de arrendamento mercantil responsáveis por descontos indevidos decorrentes dessas operações

De fato, o novo regime reforçou significativamente os mecanismos preventivos aplicáveis a essas operações, estabelecendo o bloqueio automático dos benefícios para a realização de descontos dessa natureza e condicionando o desbloqueio à autorização prévia, pessoal e específica do beneficiário, mediante mecanismos de autenticação. A disciplina prevê também a comunicação prévia ao beneficiário acerca da contratação e a possibilidade de impugnação da operação antes do início dos descontos.

A legislação determina, igualmente, que, após cada contratação de crédito consignado, o benefício seja novamente bloqueado para novas operações, ficando o respectivo desbloqueio condicionado a autorização específica. Foram estabelecidas, ademais, restrições à utilização de procuração e de centrais telefônicas tanto para a contratação de crédito consignado quanto para o desbloqueio, com o propósito de reduzir a exposição dos beneficiários a modalidades de contratação mais suscetíveis a fraudes.

Essas medidas representam avanço significativo na tutela dos beneficiários, ao estabelecer importantes barreiras preventivas contra contratações fraudulentas.

A proteção, contudo, não pode se limitar à prevenção. A adoção de mecanismos destinados a dificultar a ocorrência de fraudes deve ser acompanhada de instrumentos efetivos de responsabilização nos casos de descumprimento das regras aplicáveis. A existência de controles preventivos somente alcançará plenamente seus objetivos se estiver associada a consequências proporcionais e suficientemente dissuasórias para as



instituições que, por ação ou omissão, contribuam para a realização de descontos indevidos em benefícios previdenciários.

Nesse sentido, a instituição da sanção de impedimento de celebrar, pelo prazo de até cinco anos, novos termos, contratos ou parcerias com a Administração Pública federal, busca conferir maior efetividade à proteção dos aposentados e pensionistas, impedindo que instituições financeiras que promovam descontos indevidos em benefícios permaneçam habilitadas junto ao INSS para o oferecimento de crédito consignado.

O Substitutivo ora proposto preserva, portanto, o núcleo material do Projeto de Lei nº 2.822, de 2025, consistente na proteção dos beneficiários contra descontos irregulares incidentes sobre seus benefícios. Ao mesmo tempo, diante da alteração superveniente do regime jurídico aplicável, aperfeiçoa os mecanismos de responsabilização relacionados às operações de crédito consignado, cuja realização permanece admitida e demanda controles efetivos sobre a atuação das instituições consignatárias.

A restituição integral do valor atualizado, acrescida de 20%, reforça a proteção patrimonial do beneficiário e produz efeito dissuasório em relação à realização de descontos indevidos, enquanto o impedimento de contratar com a Administração Pública constitui sanção administrativa autônoma, destinada a preservar a confiabilidade das relações entre o Poder Público e as pessoas jurídicas responsáveis por tais descontos.

Ante o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.822, de 2025, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado JORGE GOETTEN
Relator

2026-11864



COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.822, DE 2025

Altera a Lei nº 15.327, de 6 de janeiro de 2026, para estabelecer sanção de impedimento de contratação com a Administração Pública federal e multa incidente sobre valores a serem restituídos em razão de descontos indevidos em benefícios administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 15.327, de 6 de janeiro de 2026, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º-A. Ficará impedida de celebrar novos contratos, convênios, termos de parceria ou instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, a entidade associativa, a instituição financeira ou a sociedade de arrendamento mercantil que, mediante dolo ou culpa, e em razão de ação ou omissão que lhe seja diretamente imputável, for considerada, em processo administrativo, responsável pela realização, em benefício administrado pelo INSS, de desconto não autorizado a título de mensalidade associativa ou de prestação de empréstimo consignado.

§ 1º A sanção prevista no caput deste artigo somente poderá ser aplicada após decisão administrativa definitiva que reconheça, de forma fundamentada, a responsabilidade da pessoa jurídica, a existência de dolo ou culpa e o nexo causal entre sua conduta e a realização do desconto indevido.

§ 2º Não será aplicada a sanção prevista no caput deste artigo quando o desconto indevido decorrer de erro escusável, falha operacional ou circunstância não imputável à pessoa jurídica, desde que demonstrado que esta adotou medidas razoáveis de prevenção, controle e correção e que, tão logo tenha tomado conhecimento da irregularidade, tenha adotado providências para sua cessação e reparação, quando cabível.



§ 3º Na aplicação da sanção prevista no caput deste artigo, deverão ser consideradas a natureza e a gravidade da conduta, a extensão do dano, o número e a duração das ocorrências, a existência de benefício indevido, as medidas preventivas e corretivas adotadas pela pessoa jurídica e as circunstâncias agravantes e atenuantes.

§ 4º A aplicação e a execução da sanção prevista no caput deste artigo observarão as normas e os procedimentos estabelecidos em regulamento, sem prejuízo das competências previstas na legislação vigente.”

“Art. 3º A entidade associativa, a instituição financeira ou a sociedade de arrendamento mercantil que realizem desconto indevido de mensalidade associativa ou referente a pagamento de crédito consignado em benefício administrado pelo INSS serão obrigadas a restituir o valor integral atualizado ao beneficiário, acrescido de multa correspondente a 20% (vinte por cento) desse valor, em até 30 (trinta) dias, contados da notificação da irregularidade ainda não comunicada ou da decisão administrativa definitiva que venha a reconhecer o desconto como indevido.

.....” (NR)

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

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado JORGE GOETTEN
Relator

2026-11864

