

[artigo original]

DESCONTOS INDEVIDOS EM BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS: UMA ANÁLISE JURÍDICA DA FRAUDE BILIONÁRIA NO INSS

Gabriella Alves Fonseca Carvalho Carneiro¹

Resumo

Recentemente, tornou-se público o esquema da fraude envolvendo descontos automáticos de mensalidade sindicais e associativas diretamente nos benefícios de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Estima-se que, através dos descontos realizados sem a autorização dos segurados, tenham sido desviado mais de seis bilhões de reais ao longo dos anos. Diante dessa notícia, o presente artigo examina os fundamentos constitucionais e legais violados, a responsabilidade civil, administrativa e penal dos gestores envolvidos e a omissão do Estado na fiscalização. Para isso, a pesquisa adota abordagem qualitativa e exploratória, com método dedutivo e análise documental de normas constitucionais, leis infraconstitucionais, relatórios e dados oficiais.

Palavras-chave: INSS; fraude previdenciária; desconto indevido.

UNFAIR DISCOUNTS ON SOCIAL SECURITY BENEFITS: A LEGAL ANALYSIS OF THE BILLION-DOLLAR FRAUD AT THE INSS

Abstract

Recently, a fraudulent scheme involving automatic deductions of union and association membership fees directly from the benefits of retirees and pensioners of the National Institute of Social Security (INSS) became public. It is estimated that, through deductions made without the authorization of the beneficiaries, more than six billion reais have been diverted over the years. In light of this revelation, the present article examines the constitutional and legal principles that were violated, the civil, administrative, and criminal liability of the managers involved, and the State's omission in oversight. To this end, the research adopts a qualitative and exploratory approach, using a deductive method and documentary analysis of constitutional provisions, infra-constitutional laws, reports, and official data.

Keywords: INSS; social security fraud; improper discount.

¹ Possui graduação em Direito pela Faculdade Católica Dom Orione (FACDO). Advogada atuante nas áreas de Direito Civil e Previdenciário. Especialista em Direito Previdenciário e Prática Previdenciária. Atualmente, cursa pós-graduação em Direito Processual Civil na Faculdade Legale. Atua em todo o território nacional, com sólida experiência prática na condução de processos judiciais e administrativos em âmbito estadual e federal. Autora de artigos jurídicos publicados em revistas especializadas. E-mail: gabriellafonsecadv@gmail.com - Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/7821506137707125>.

1 INTRODUÇÃO

Com o aumento significativo de entidades que passaram a descontar mensalidades sindicais e associativas na folha de pagamento dos benefícios previdenciários de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a Controladoria-Geral da União (CGU) realizou uma auditoria com vistas a apurar a conformidade desses descontos.

Por meio de entrevistas realizadas junto aos beneficiários da Previdência Social, a CGU constatou que 97,6% dos entrevistados afirmaram não ter autorizado os descontos, e 95,9% informaram não serem filiados a nenhuma associação (2024, p.17).

Diante desses achados, a CGU, em conjunto com a Polícia Federal, deflagrou a Operação “Sem Desconto”, com o intuito de combater o esquema de descontos associativos não autorizados. Estima-se que, entre os anos de 2019 a 2024, o prejuízo tenha ultrapassado a marca dos seis bilhões de reais, afetando não só os segurados, mas comprometendo ainda mais a credibilidade da Administração Pública.

A relevância do tema mostra-se evidente, pois a fraude exterioriza não apenas desrespeito aos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade administrativa, mas também a sistemática violação de direitos dos beneficiários. Além de ter exposto falhas nos mecanismos de controle interno e externo do INSS, o esquema ocasiona importantes discussões jurídicas quanto à legalidade dos descontos, à proteção de dados pessoais e à responsabilidade civil do Estado.

Neste contexto, a presente pesquisa propõe-se a realizar uma análise jurídico-administrativa do caso, com a finalidade de identificar os fundamentos legais aplicáveis, as responsabilidades envolvidas e eventuais medidas que possam evitar a repetição de fraudes similares.

A partir disso, surge o seguinte questionamento: os descontos efetuados sem o consentimento dos beneficiários violam princípios constitucionais, normas de proteção ao consumidor e à privacidade de dados, gerando responsabilidade civil do Estado e das entidades envolvidas?

Para responder a essa pergunta, a pesquisa adota abordagem qualitativa e exploratória, utilizando o método dedutivo por meio de análise documental de normas constitucionais, leis infraconstitucionais, relatórios e dados oficiais. A estrutura do artigo divide-se em três capítulos: o primeiro apresenta a contextualização do caso e o funcionamento do esquema; o segundo analisa os regramentos legais e os princípios violados; o terceiro disserta sobre a responsabilidade civil, administrativa e penal dos envolvidos na fraude, bem como sugere procedimentos que possam ajudar a prevenir fraudes dessa escala.

Espera-se que o presente trabalho contribua para o debate jurídico sobre a responsabilização por práticas ilícitas no âmbito previdenciário, além de promover o aprimoramento dos mecanismos de controle e proteção efetiva dos direitos dos segurados.

2 LINHA DO TEMPO DO ESCÂNDALO

Em abril de 2025, veio a público um esquema bilionário envolvendo descontos indevidos realizados diretamente na folha de pagamento dos benefícios previdenciários de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

As investigações tiveram início em 2023, quando a Controladoria-Geral da União (CGU) identificou um expressivo volume de descontos relativos a mensalidades associativas nos benefícios previdenciários, acompanhado de elevado número de solicitações de cancelamento apresentadas pelos segurados.

Diante desse cenário, a CGU instaurou auditoria no âmbito do INSS para apurar se os descontos das mensalidades estavam em conformidade com os requisitos exigidos pela Lei nº 8.213/91 e Lei nº 10.820/03, bem como pela Instrução Normativa nº 128/22, os quais autorizam a Autarquia Previdenciária a proceder com as deduções apenas mediante autorização prévia, pessoal e específica do beneficiário.

Dessa forma, para a coleta de elementos probatórios, o órgão de controle interno do Governo Federal entrevistou aposentados e pensionistas. Constatou-se que a maioria dos entrevistados não havia autorizado as retiradas, tampouco mantinha qualquer vínculo com associações responsáveis pelos débitos. Observe-se:

A partir das entrevistas realizadas com beneficiários do INSS, verificou-se que, dos 1.273 entrevistados, 1.242 (97,6%) informaram não ter autorizado o desconto, e 1.221 afirmaram não participar de associação⁵ (95,9%), o que revela que há uma grande probabilidade de os descontos estarem sendo feitos sem a autorização prévia dos beneficiários (2024, p. 17).

Em razão dos achados, a CGU procedeu com uma série de recomendações à Autarquia Federal, dentre elas, o bloqueio imediato de novas mensalidades associativas e a inclusão, em plataforma digital acessível ao INSS, dos documentos anexados aos Acordos de Cooperação Técnica (ACT).

Apropósito, os ACTs constituem parcerias entre o INSS e entidades da administração pública ou da sociedade civil, cujo objetivo declarado é aprimorar a segurança dos processos, promover o compartilhamento de bases de dados e reduzir a burocracia no atendimento aos segurados (INSS, 2025).

Durante a auditoria, a CGU visitou as instituições que possuíam ACT em vigor, solicitando as documentações que evidenciassem a autorização dos descontos ou filiação dos segurados na averbação das mensalidades realizadas, além de avaliar a capacidade operacional para o atendimento desses associados, levando em consideração o elevado número de assentamentos requisitados.

Do total de 29 entidades fiscalizadas, apenas 28,9% apresentaram a documentação em sua completude; 31,9% exibiram inconformidades com os requisitos exigidos; e 39,2% recusaram-se a fornecer os documentos, alegando que o ACT era firmado apenas entre a entidade e a Autarquia Previdenciária.

No entanto, tal justificativa não encontra respaldo jurídico, visto que a Lei nº 13.019/2014, que rege as parcerias entre a administração pública e entidades da sociedade civil, confere à CGU legitimidade para exigir documentos comprobatórios da regularidade das avenças. Observe-se:

Ocorre que a própria Lei nº 13.019, de 31.07.2014, estabelece como cláusula obrigatória dos instrumentos de parceria a previsão de que os agentes de controle interno tenham livre acesso a processos, documentos e informações correlatas, assim como às instalações onde ocorre a execução do respectivo objeto pactuado, respaldando, desse modo, a atuação da CGU, em que pese não haver cláusula refletida nos termos dos ACT utilizados pelo INSS (2025, p. 15).

Diante da ausência significativa de documentação, a CGU notificou o INSS para que adotasse diligências junto às entidades, recomendando ainda a suspensão imediata dos descontos em casos de recusa injustificada e a prestação de informações sobre as providências adotadas. O INSS, entretanto, informou que apenas duas entidades atenderam à requisição, e, mesmo assim, com documentação incompleta e de baixa qualidade. As demais comunicaram não ter localizado os registros de autorização e alegaram ter procedido ao cancelamento das mensalidades, restituindo em dobro os valores descontados indevidamente.

Cumpre destacar que os ACTs preveem, em cláusula expressa, a responsabilidade do INSS de excluir os descontos já na competência seguinte, caso constatada a ausência de documentos essenciais, como o termo de filiação, a autorização assinada pelo segurado e a cópia do documento de identificação.

Diante das irregularidades constatadas, a CGU, em parceria com a Polícia Federal, deflagrou a Operação “Sem Desconto”, destinada a apurar a possível prática de corrupção passiva, inserção de dados falsos em sistema de informações e violação de sigilo funcional, relacionados aos descontos fraudulentos.

Durante a operação, deflagrada no Distrito Federal e em treze estados da federação, apurou-se que dirigentes e servidores do INSS recebiam vantagens indevidas para viabilizar a inserção de descontos nos contracheques de aposentados e pensionistas. Essas práticas contavam com o apoio de associações de fachada, que eram utilizadas como instrumentos de operacionalização dos desvios.

Em decorrência da omissão da Autarquia Previdenciária em exercer de forma efetiva o seu poder-dever de autotutela, inúmeros segurados suportaram prejuízos diretos em seus proventos, situação amplamente confirmada pelas investigações conduzidas. Tal quadro evidencia a fragilidade dos mecanismos de controle interno e a vulnerabilidade dos beneficiários diante de práticas ilícitas reiteradas.

Essas condutas, além de configurarem graves ilícitos administrativos, cíveis e penais, afrontam diretamente princípios constitucionais. Diante disso, mostra-se imprescindível a análise dos fundamentos legais aplicáveis e das implicações jurídicas decorrentes, tema que será desenvolvido no capítulo seguinte.

3 OS REGRAMENTOS LEGAIS E OS PRINCÍPIOS VIOLADOS

A análise dos dispositivos legais e dos princípios constitucionais aplicáveis revela que o esquema dos descontos indevidos se consolidou em flagrante violação ao marco normativo da Previdência Social e aos fundamentos que regem a Administração Pública e a proteção dos segurados.

3.1 O marco legal dos descontos em benefícios previdenciários

A Lei nº 8.213/1991, popularmente conhecida como Lei de Benefícios, traz a base normativa para a realização de descontos em benefícios previdenciários em seu artigo 115, condicionando-o a autorização expressa do segurado.

De igual modo, é o regramento trazido pelo Decreto nº 3.048/1999, que delimita de forma taxativa as hipóteses de retenções autorizadas, tais como: contribuições à Previdência Social, pensão alimentícia decretada judicialmente, compensação de pagamentos indevidos, entre outras (Brasil, 1999, art. 154, inciso V).

Em complemento, ao disciplinar a operacionalização dos benefícios, a Instrução Normativa nº 128/2022 estabeleceu que descontos facultativos, como os relacionados a associações ou sindicatos, só podem ser efetuados com autorização expressa, individualizada e registradas nos sistemas eletrônicos do Instituto Nacional do Seguro Social.

Apesar do sólido arcabouço jurídico que disciplina a realização de descontos em benefícios previdenciários, constata-se que tais normas foram reiteradamente desconsideradas no esquema fraudulento identificado no âmbito da Previdência Social, resultando na afronta a princípios constitucionais e à violação de direitos fundamentais dos segurados.

3.2 Implicações jurídicas da ausência de consentimento válido

É cediço que o contrato se configura como uma espécie de negócio jurídico, cuja formação depende do encontro da vontade das partes. Nesse sentido, pode-se identificar dois elementos essenciais do contrato, a saber: o estrutural, consistente no encontro de duas ou mais manifestações de vontade, ainda que contrapostas; e o funcional, que se refere à harmonização desses interesses oposto, com o objetivo de constituir, modificar ou extinguir relações jurídicas de caráter patrimonial.

Por se constituir em um negócio jurídico, o contrato deve atender aos requisitos de validade, elencados nos incisos do artigo 104 do Código Civil, quais sejam: agente capaz, objeto lícito e forma prescrita ou não defesa em lei. Tais exigências contemplam as condições de ordem subjetiva, objetiva e formal.

Dentre as condições supramencionadas, incumbe destacar os requisitos subjetivos: capacidade genérica das partes contratantes para os atos da vida civil, aptidão específica para contratar e, principalmente, o consentimento das partes contratantes.

O acordo de vontades é indispensável para a formação da relação contratual de modo que, sem o concurso da vontade, o ato não se configura, como leciona Sílvio de Salvo Venosa (2008, p. 353):

A declaração de vontade é elemento essencial do negócio jurídico. É seu pressuposto. Quando não existir pelo menos aparência de declaração de vontade, não podemos sequer falar de negócio jurídico. A vontade, sua declaração, além de condição de validade, constitui elemento do próprio conceito e, portanto, da própria existência do negócio jurídico.

Verifica-se, portanto, que a vontade constitui a força motriz dos atos e dos negócios jurídicos, sendo indispensável que se manifeste de forma idônea para que produza efeitos válidos no âmbito jurídico e negocial.

Quando essa manifestação não corresponde ao verdadeiro desejo do agente, o negócio jurídico passa a ser suscetível de nulidade ou anulação, de modo que a declaração de vontade não é apenas requisito de validade, mas elemento constitutivo da própria existência do negócio jurídico, pois, ausente a vontade real, sequer se pode cogitar de ato jurídico válido.

Essa percepção mostra-se especialmente relevante nos casos dos descontos indevidos efetuados nos benefícios previdenciários de aposentados e pensionistas, em que contratos de associação ou filiação à entidades foram firmados sem a devida anuência do beneficiário. Nessas situações, constatou-se flagrante violação do requisito da vontade, pois o segurado, parte hipervulnerável da relação, não manifestou consentimento válido, tornando o ato jurídico inexistente ou anulável.

Ademais, tais condutas ofenderam frontalmente a dignidade da pessoa humana e o caráter alimentar do benefício previdenciário, reforçando a gravidade e a censurabilidade da fraude, uma vez que atingiram recursos indispensáveis à subsistência do segurado.

3.3 Ofensa à dignidade da pessoa humana e ao caráter alimentar do benefício previdenciário

Os benefícios previdenciários, especialmente aposentadorias e pensões, possuem natureza eminentemente alimentar, pois se reservam a assegurar a subsistência digna dos segurados e de suas famílias. Essa característica é reconhecida majoritariamente pela doutrina, pela jurisprudência e pela própria Constituição Federal que, ao instituir a Seguridade Social, atribuiu-lhe o objetivo de garantir o bem-estar e a justiça social (Brasil, 1988, art. 194).

Acerca dessa natureza alimentar conferida ao benefício, Martins (2023, p. 600) ressalta que a renda auferida é impenhorável, não podendo ser objeto de arresto ou sequestro, visando justamente a proteção máxima contra constrições e descontos não autorizados.

Nesse contexto, quando ocorrem descontos indevidos nos proventos de aposentados e pensionistas, há uma dupla violação. Por um lado, compromete-se o mínimo existencial, inviabilizando o suporte de necessidades básicas como alimentação, saúde e moradia. Por outro, afronta-se diretamente o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento essencial da República Federativa (Brasil, 1988, art. 1º, inciso III).

Ademais, os descontos indevidos configuram não apenas ilícito civil e administrativo, mas também podem caracterizar uma forma de violência patrimonial contra idosos, vedada expressamente pelo Estatuto do Idoso. O artigo 102 da referida norma criminaliza a conduta de apropriar-se de bens, proventos, pensão ou qualquer outro rendimento do idoso, prevendo pena de reclusão de um a quatro anos e multa (Brasil, 2003).

Sob esse prisma, a negligência estatal na fiscalização pode ser assimilada como uma violação indireta do artigo 3º do Estatuto do Idoso, visto que o poder público possui o dever jurídico de garantir mecanismos de proteção e prevenção contra abusos, sobretudo em relação a grupos reconhecidamente vulneráveis.

3.4 Violação à proteção de dados e à autodeterminação informativa

A fraude que envolve o uso ou o compartilhamento indevido de dados dos segurados configura também violação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei nº 13.709/2018).

A LGPD demonstra hipóteses legais para o tratamento e impõe, como regra, que este deverá observar as bases legais previstas, incluindo o consentimento, quanto exigível, bem como os princípios da necessidade, finalidade, transparência e segurança. O compartilhamento de dados dos aposentados e pensionistas com entidades privadas, sem a anuência ou autorização do titular e sem outra base legal que o autorize, caracteriza tratamento ilícito (Brasil, 2018, art. 5º, 6º e 7º).

Ademais, a própria LGPD prevê sanções administrativas aplicáveis pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), que podem variar de advertência a multas pecuniárias de até 2% do faturamento da pessoa jurídica, limitadas a cinquenta milhões por infração (Brasil, 2018, art. 52, inciso I e II). Importante frisar que a ANPD tem avançado na aplicação dessas disposições, tendo divulgado em 2023 a primeira sanção administrativa pública, fato que reforça a efetividade do sistema regulatório e a necessidade de adequação por parte de agentes públicos e privados (ANPD, 2023).

No âmbito constitucional, a violação de dados pessoais se traduz também em aviltamento ao princípio constitucional da autodeterminação informativa, que garante ao indivíduo o poder de decidir sobre a divulgação e o uso de suas informações pessoais.

Esse princípio tem origem no julgamento do Tribunal Constitucional Federal Alemão de 1983, conhecido como *censo judgment*, e foi posteriormente incorporado pela doutrina brasileira como fundamento da proteção de dados pessoais, principalmente após as contribuições de Doneda (2020). A autodeterminação informativa, portanto, se conecta à dignidade da pessoa humana e à autonomia, funcionando como eixo essencial da LGPD.

No cenário previdenciário, a perda de controle dos segurados sobre suas informações representa violação direta da autodeterminação informativa. Além da ilicitude jurídica, essa conduta gera consequências severas, tais como inscrição indevida de terceiros como beneficiários, bloqueios de benefícios e até mesmo usurpação de identidade. Por tais razões, a violação de dados pessoais deve ser entendida não apenas como descumprimento à lei, mas igualmente como afronta à esfera da autonomia e dignidade dos segurados.

Diante desse panorama normativo e principiológico, impõe-se a avançar para a análise das responsabilidades jurídicas e institucionais decorrentes da fraude, com atenção especial às formas de responsabilização e às medidas de prevenção que serão aprofundadas no próximo capítulo.

4 REPERCUSSÕES JURÍDICAS E INSTITUCIONAIS DA PRÁTICA FRAUDULENTA

A identificação das violações normativas e principiológicas relacionadas aos descontos indevidos em benefícios previdenciários impõe a necessidade de examinar as responsabilidades jurídicas e institucionais dos atores envolvidos. A gravidade da fraude não apenas compromete a credibilidade da Administração Pública, mas também

vulnera direitos fundamentais dos beneficiários, cuja condição demanda maior proteção por parte do Estado.

Nesse cenário, a responsabilização deve ser analisada em três dimensões complementares: a responsabilidade civil, voltada à reparação dos danos sofridos pelos segurados; a responsabilidade administrativa, direcionada à apuração de falhas nos mecanismos de controle interno e externo do INSS e de eventuais atos de improbidade administrativa; e a responsabilidade penal, que visa sancionar condutas criminosas praticadas por indivíduos ou entidades que se beneficiaram do esquema fraudulento.

A análise dessa tríplice responsabilização permite compreender a complexidade do problema e a necessidade de uma atuação articulada entre diferentes órgãos estatais para assegurar a efetividade do sistema previdenciário e a proteção dos segurados.

4.1 Responsabilidade civil

A fraude bilionária envolvendo descontos indevidos em benefícios previdenciários evidencia não apenas uma conduta ilícita das entidades privadas conveniadas, mas também a omissão do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) na fiscalização e no controle dos acordos celebrados com tais entidades.

Diante desse cenário, emerge a responsabilidade civil do Estado, prevista no artigo 37, §6º, da Constituição Federal, fundada na teoria do risco administrativo. Por essa teoria, a Administração Pública responde pelos danos que seus agentes causem a terceiros, sejam decorrentes de ação ou de omissão, desde que presentes o nexo de causalidade e o dano, independentemente da comprovação de culpa.

Ainda que os atos lesivos tenham sido praticados diretamente por associações e sindicatos, a negligência estatal na verificação da legalidade dos convênios e na ausência de consentimento dos beneficiários atrai a responsabilidade civil objetiva da Autarquia Previdenciária. A jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconhece que o Estado responde solidariamente pelos danos decorrentes de falhas de fiscalização, especialmente quando há violação de direitos de natureza alimentar, como é o caso dos benefícios previdenciários.

De igual modo, recai sobre as associações e sindicatos envolvidos a responsabilidade civil objetiva, nos termos do artigo 14 do Código de Defesa do Consumidor, *in verbis*:

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

O Código de Defesa do Consumidor, ao conceituar consumidor como “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” (art. 2º), e serviço como “qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração” (art. 3º, §2º), abrange as atividades desenvolvidas por essas entidades no âmbito dos descontos vinculados a benefícios previdenciários.

Nesse contexto, as associações e sindicatos, ao oferecerem serviços e produtos mediante desconto em folha, enquadram-se como fornecedores, estando sujeitas às

normas consumeristas e, conseqüentemente, à responsabilidade objetiva pelos danos ocasionados em razão de práticas abusivas, omissões ou falhas na prestação de serviços.

Tal entendimento se alicerça na teoria do risco do empreendimento, segundo a qual aquele que se propõe a exercer atividade no mercado de consumo assume os riscos inerentes à sua atuação. Como ensina Sergio Cavalieri Filho:

[...] todo aquele que se disponha a exercer alguma atividade no mercado de consumo tem o dever de responder pelos eventuais vícios ou defeitos dos bens e serviços fornecidos, independentemente de culpa. Esse dever é imanente ao dever de obediência às normas técnicas e de segurança, bem como aos critérios de lealdade, quer perante os bens e serviços ofertados, quer perante os destinatários dessas ofertas (Cavalieri, 2007, p. 162).

A legislação consumerista, ao instituir o dever de segurança, impôs ao fornecedor a obrigação de não introduzir no mercado serviços defeituosos ou que exponham o consumidor a risco. Assim, uma vez configurado o chamado “acidente de consumo”, o fornecedor responde pela reparação dos danos, independentemente de culpa, somente se exonerando caso comprove a inexistência do defeito, a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro (art. 14, §1º, do CDC).

Por conseguinte, a responsabilidade civil no caso em tela assume contornos amplos, abrangendo tanto a obrigação de reparar integralmente os prejuízos materiais sofridos pelos segurados quanto a compensação pelos danos morais decorrentes da violação de seus direitos fundamentais.

Os descontos indevidos atingem diretamente a dignidade e a subsistência dos aposentados e pensionistas, configurando ofensa à dignidade da pessoa humana, ao caráter alimentar do benefício previdenciário, à violação à proteção de dados, à autodeterminação informativa e, ainda, à moralidade administrativa.

Além disso, verifica-se a existência de responsabilidade solidária entre o INSS e as entidades privadas participantes do esquema fraudulento, decorrente do nexo causal entre a omissão da Administração e o dano experimentado pelos beneficiários. A inércia estatal em exercer seu poder-dever de controle contribuiu de forma determinante para a perpetuação das irregularidades, configurando falha grave no dever de tutela do interesse público.

Dessa forma, a responsabilidade civil verificada no caso em apreço adquire contornos amplos e complexos, na medida em que transcende a mera recomposição patrimonial dos danos materiais suportados pelos segurados, alcançando também a esfera extrapatrimonial, em razão da lesão a direitos fundamentais de natureza personalíssima.

À luz dessas considerações, impõe-se avançar na análise da responsabilidade administrativa, a fim de examinar as conseqüências disciplinares e funcionais decorrentes das condutas omissivas e comissivas dos agentes públicos envolvidos, bem como os mecanismos de responsabilização previstos no ordenamento jurídico para assegurar a observância dos princípios da legalidade, moralidade e eficiência na gestão pública.

4.2 Responsabilidade administrativa

A análise da responsabilidade administrativa revela-se complementar à abordagem da responsabilidade civil, pois se refere especificamente às consequências disciplinares e funcionais imputáveis aos agentes públicos que atuam em desconformidade com os deveres legais e éticos que regem a Administração Pública.

Diferentemente da responsabilidade civil, que busca a reparação de danos a terceiros, a responsabilidade administrativa tem como escopo principal a proteção do interesse público, garantindo que os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência sejam observados no exercício da função pública (Di Pietro, 2023).

A violação desses princípios, especialmente os da moralidade e da eficiência, enseja a responsabilização administrativa dos agentes públicos envolvidos. A omissão em coibir práticas irregulares, permitir que entidades se valessem do aparato estatal para realizar descontos indevidos e deixar de apurar denúncias de irregularidades configuram atos atentatórios ao interesse público e, portanto, passíveis de sanção.

Nesse contexto, aplica-se o regime da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), recentemente reformada pela Lei nº 14.230/2021, que disciplina as sanções aplicáveis a agentes públicos que pratiquem atos de improbidade. Embora a nova redação da norma tenha restringido a punição aos casos em que se comprove dolo, é possível vislumbrar, na conduta de gestores e servidores responsáveis pela fiscalização dos convênios, a presença de dolo eventual ou de omissão dolosa, especialmente diante de reiteradas denúncias e auditorias que apontavam irregularidades desde 2019.

A atuação negligente ou omissa de servidores públicos, ao não verificar a autenticidade das autorizações de desconto e ao não impedir a continuidade das práticas fraudulentas, pode ser enquadrada nas hipóteses do artigo 11 da Lei nº 8.429/1992, que trata da violação aos princípios da Administração Pública.

Tal dispositivo abarca condutas que atentam contra os valores éticos e jurídicos que devem nortear a atividade administrativa, mesmo quando não há enriquecimento ilícito ou dano direto ao erário.

Ademais, a responsabilidade administrativa não se limita aos servidores diretamente vinculados ao INSS. A cadeia de responsabilidades pode alcançar gestores superiores, chefes de departamento, controladores internos e demais autoridades que, por dever de ofício, deveriam zelar pela regularidade dos contratos e convênios firmados com associações e sindicatos.

A ausência de controles efetivos e a fragilidade dos mecanismos de supervisão interna configuram falhas estruturais que comprometem a cultura de *accountability*, capacidade de assumir a responsabilidade pelos próprios atos, escolhas e consequências, de forma individual e também em âmbito coletivo, e a governança pública.

A responsabilização administrativa, nesse sentido, constitui etapa essencial para a recomposição da legalidade, a punição dos responsáveis e a reconstrução da credibilidade do sistema previdenciário.

4.3 Responsabilidade penal

O Código Penal Brasileiro, em seu artigo 171, §3º, tipifica o estelionato previdenciário, que ocorre quando alguém obtém vantagem ilícita em prejuízo da Previdência Social ou de seus beneficiários, por meio de artifício, artil ou qualquer outro meio fraudulento.

No caso sob exame, as associações e sindicatos que promoveram descontos automáticos sem autorização expressa dos segurados incidiram nessa modalidade típica, uma vez que se valeram de documentos e contratos fraudulentos para legitimar a cobrança de mensalidades e apropriar-se de valores de natureza alimentar.

Além disso, diante da complexidade e da estrutura organizada da fraude, há elementos que permitem o enquadramento jurídico das condutas também nos crimes previstos na Lei nº 12.850/2013, que define organização criminosa. Essa norma tipifica a associação estruturada de quatro ou mais pessoas, com divisão de tarefas e objetivo de obter vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais.

Os indícios levantados pela Operação “Sem Desconto”, conduzida pela Polícia Federal e pela Controladoria-Geral da União (CGU), apontam para a existência de um esquema reiterado, envolvendo dirigentes de entidades, intermediários e, possivelmente, servidores públicos que facilitaram ou se omitiram dolosamente quanto à fraude.

Do ponto de vista subjetivo, verifica-se o dolo direto nas condutas dos representantes das entidades, que conscientemente promoveram descontos não autorizados e omitiram informações aos beneficiários. Para os agentes públicos eventualmente envolvidos, pode-se cogitar dolo eventual, caracterizado pela aceitação do risco de produzir o resultado ilícito, uma vez que, cientes das irregularidades, deixaram de adotar medidas efetivas para cessar o dano.

Outros tipos penais também podem ser analisados conforme a extensão da participação dos envolvidos. O artigo 288 do Código Penal, que prevê o crime de associação criminosa, pode ser aplicado nos casos em que se comprove o vínculo estável e permanente entre as pessoas que concorreram para o esquema. Igualmente, pode haver enquadramento no crime de peculato (artigo 312, CP), caso servidores públicos tenham contribuído para a apropriação ou desvio de valores sob sua responsabilidade, ainda que indiretamente.

A dimensão penal do caso revela, portanto, a gravidade da afronta aos direitos previdenciários, sobretudo por atingir pessoas idosas e hipervulneráveis. A apropriação de valores alimentares mediante fraude agrava o desvalor da conduta, podendo configurar causa de aumento de pena em virtude das circunstâncias do crime. Além disso, a violação sistemática da confiança pública abala a credibilidade do sistema previdenciário e exige resposta penal proporcional à magnitude do dano social causado.

A repressão penal efetiva, acompanhada da responsabilização civil e administrativa, é indispensável para restabelecer a legalidade, garantir a reparação dos danos e reafirmar o compromisso do Estado com a moralidade e a justiça social no âmbito previdenciário. Contudo, apenas a punição posterior não é suficiente para enfrentar a complexidade das fraudes. É necessário adotar uma postura preventiva, voltada ao aprimoramento dos mecanismos de controle e à proteção efetiva dos beneficiários.

Para tanto, a próxima subseção tem por objetivo apresentar soluções práticas e estruturais, capazes de fortalecer a gestão pública, aumentar a transparência e promover

maior eficiência na fiscalização dos benefícios previdenciários, evitando a reincidência de condutas fraudulentas e restaurando a confiança no sistema.

4.4 Medidas preventivas e proposta de aperfeiçoamento

A Constituição da República Federativa do Brasil dedica os artigos 70 a 74 à disciplina do controle interno, externo, da fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial, além de conferir ao Estado mecanismos de responsabilização administrativa e penal.

Esses dispositivos formam a base constitucional para a atuação de órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público Federal (MPF), cuja intervenção é essencial para garantir legalidade, legitimidade, moralidade e eficiência na gestão pública.

No caso da fraude dos descontos indevidos nos benefícios previdenciários do INSS, a CGU exerceu papel central como órgão fiscalizador primário. Através de auditoria interna e entrevistas com beneficiários, detectou-se elevado índice de autorizações inexistentes ou fraudulentas, além de falhas nos registros e na verificação documental das averbações. Esse modelo investigativo confirmou a omissão do INSS no controle dos convênios celebrados com associações e sindicatos, revelando fragilidades institucionais e violações de normas legais e administrativas.

Paralelamente, o TCU, no exercício de suas competências constitucionais (art. 71, CF), tem fiscalizado a legalidade e legitimidade desses contratos e convênios, por meio de acórdãos, recomendações e relatórios de gestão que exigem a implementação de controles internos mais robustos (Brasil, 2024). Em diversos julgados recentes, o Tribunal destacou a necessidade de auditorias periódicas, registros de consentimento, estrutura de governança e responsabilização administrativa de servidores omissos (Brasil, 2025).

O Ministério Público Federal, por sua vez, detém legitimidade constitucional para atuar em defesa do patrimônio público e social (artigo 129, III, CF), sendo ator relevante nos inquéritos civis e criminais que visam apurar danos causados por atuação ou omissão da Administração Pública. No cenário em questão, o MPF colabora com CGU e Polícia Federal para apurar responsabilização penal, bem como atua judicialmente para assegurar ressarcimento ao erário e proteção dos direitos dos segurados afetados (2025).

Entretanto, para evitar recorrência de fraudes similares, impõe-se o desenvolvimento de medidas preventivas estruturadas, que combinam tecnologias, práticas administrativas e regulação normativa, a fim de reduzir o tempo de detecção de fraudes e assegurar a eficácia das medidas corretivas previstas no ordenamento jurídico.

Em primeiro lugar, destaca-se a necessidade de aperfeiçoar os sistemas de autorização e validação dos descontos associativos e sindicais, de modo que somente sejam processados mediante consentimento expresso, informado e verificável do beneficiário. A integração com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) é fundamental, uma vez que a coleta e o tratamento de dados sensíveis demandam base legal, transparência e mecanismos de revogação. A utilização de tecnologias de autenticação multifatorial, assinatura eletrônica, reconhecimento facial e confirmação via aplicativo “Meu INSS”, pode assegurar maior segurança jurídica e reduzir significativamente o risco de fraudes documentais.

Conjuntamente, é indispensável o fortalecimento dos mecanismos de auditoria e controle interno do INSS, mediante a criação de rotinas automatizadas de cruzamento de dados entre as bases de entidades conveniadas e os sistemas de benefícios, bem como a implementação de painéis públicos de transparência. A CGU e o TCU devem intensificar suas fiscalizações, realizando auditorias contínuas e disponibilizando painéis interativos de acompanhamento em tempo real, de modo a permitir controle institucional e social simultâneo sobre as averbações de descontos.

Outra medida essencial consiste no investimento na capacitação permanente de servidores e gestores públicos, promovendo uma cultura organizacional pautada na ética, na integridade e na conformidade administrativa. A formação continuada contribui para o fortalecimento da governança e para a mitigação da vulnerabilidade institucional, garantindo que os princípios da legalidade, moralidade e eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição Federal, orientem efetivamente as práticas administrativas.

Do ponto de vista normativo, impõe-se a revisão dos Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) firmados entre o INSS e as entidades associativas, estabelecendo critérios mais rigorosos de celebração e execução. Entre as medidas cabíveis, destacam-se: a exigência de renovação periódica do consentimento; a vedação de descontos por procuração genérica; a previsão de auditorias externas obrigatórias; e a criação de um cadastro nacional de entidades habilitadas, sujeito à certificação periódica de idoneidade e à supervisão dos órgãos de controle.

Por fim, a ampliação da transparência e do controle social se revela fundamental. É recomendável o desenvolvimento de canais acessíveis para denúncias e comunicação direta com o INSS, além da divulgação pública de convênios, relatórios de auditoria e autorizações vigentes. A transparência ativa e o empoderamento informacional do cidadão representam instrumentos centrais de fiscalização democrática, reforçando a confiança nas instituições e a efetividade dos direitos previdenciários.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao logo deste trabalho permitiu confirmar que a fraude bilionária dos descontos indevidos em benefícios previdenciários de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) constitui uma violação múltipla e grave da ordem jurídica brasileira. O problema não decorreu de ausência normativa, mas sim da inobservância deliberada dos dispositivos legais e dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e protegem os direitos dos segurados.

O estudo demonstrou que os descontos realizados sem consentimento válido afrontam diretamente os princípios da legalidade, moralidade administrativa, eficiência e dignidade da pessoa humana, além de violar normas de proteção ao consumidor e à privacidade de dados pessoais. Restou evidenciado que os segurados, em sua maioria pessoas idosas e hipervulneráveis, tiveram sua autonomia violada, sua dignidade comprometida e seu mínimo existencial ameaçado por reiteradas práticas fraudulentas.

Quanto à pergunta que norteou a pesquisa, a resposta é afirmativa: os descontos efetuados sem o consentimento dos beneficiários violam princípios constitucionais e normas protetivas, gerando responsabilidade civil do Estado e das entidades envolvidas.

O INSS incorre em responsabilidade objetiva pela omissão na fiscalização e

pela falha nos controles internos, enquanto as associações e sindicatos respondem solidariamente pelos danos materiais e morais causados, conforme os fundamentos regidos pelo Código Civil e pelo Código de Defesa do Consumidor.

Além da responsabilização civil, constatou-se a ocorrência de ilícitos administrativos e penais, uma vez que a conduta dos agentes e dirigentes envolvidos se enquadra em hipóteses de improbidade administrativa e estelionato previdenciário, previstas respectivamente na Lei nº 8.429/1992 e no artigo 171, §3º do Código Penal. A dimensão da fraude evidencia a necessidade de resposta estatal firme, não apenas punitiva, mas também pedagógica, de modo a restabelecer a confiança pública e reafirmar a integridade do sistema previdenciário.

Por outro lado, o estudo demonstrou que a efetividade da proteção previdenciária exige uma atuação preventiva e estruturada. O aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno e externo, o uso de tecnologias seguras para validação de consentimentos, a capacitação continuada de servidores e a ampliação da transparência pública são medidas indispensáveis para evitar a repetição de fraudes semelhantes.

Conclui-se, portanto, que a fraude dos descontos indevidos não deve ser tratada como um episódio isolado, mas como um sintoma de fragilidade institucional que desafia a governança pública e a confiança social. A reconstrução dessa confiança depende da efetiva responsabilização dos envolvidos e da consolidação de práticas administrativas fundadas na ética, legalidade e justiça social.

REFERÊNCIAS

ANPD – AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. **Decisão sancionatória – Primeira sanção administrativa aplicada pela ANPD**. Brasília: ANPD, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-aplica-a-primeira-multa-por-descumprimento-a-lgpd>. Acesso em: 3 out. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 04 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 04 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório de Gestão 2024.** Brasília, DF: MPF, 2025. Disponível em: https://transparencia.mpf.mp.br/conteudo/prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao/2024/relatorios-de-gestao_2024.pdf/view. Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Conheça a TCU.** Brasília, DF: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/conheca-o-tcu>. Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Relatório de Gestão 2024.** Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao-2024>. Acesso em: 7 out. 2025.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil.** 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Relatório de avaliação: descontos de mensalidades associativas – INSS. Exercícios de 2023 e 2024.** Brasília, DF: CGU, set. 2024. 77 p. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2025/04/Relatorio-CGU-PRESENTE-Descontos-mensalidades-associativas-23abr2025.pdf>. Acesso em: 09 maio 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Relatório de avaliação**: descontos de mensalidades associativas – INSS. Exercícios de 2023 e 2024. Relatório nº 1680913. Brasília, DF: CGU, abr. 2025. 41 p. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2025/05/Relatorio-de-avaliacao-CGU-associacoes-INSS-6mai2025-.pdf>. Acesso em: 15 maio 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**: fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil). **Acordos de Cooperação Técnica (ACT)**. Brasília, DF: INSS, [2025?]. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/canais_atendimento/acts/acordos-de-cooperacao-tecnica-act. Acesso em: 19 maio 2025.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil). **Instrução Normativa nº 128, de 28 de março de 2022**. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>. Acesso em: 04 set. 2025.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social – Direito Previdenciário**. 41. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

Histórico

Recebido em: 17 out. 2025. **Aprovado em:** 08 abr. 2026. **Publicado em:** 08 jun. 2026.

