



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR-GERAL DA
REPÚBLICA, DR. PAULO GUSTAVO GONET BRANCO.**

"Hoje, quando falamos de governo das leis, pensamos em primeiro lugar nas leis fundamentais, capazes de estabelecer não tanto aquilo que os governados devem fazer quanto como as leis devem ser elaboradas, sendo normas que vinculam, antes ainda que os cidadãos, os próprios governantes: temos em mente um governo das leis num nível superior, no qual os próprios legisladores estão submetidos a normas vinculatórias. Um ordenamento deste gênero apenas é possível se aqueles que exercem poderes em todos os níveis puderem ser controlados em última instância pelos possuidores originários do poder fundamental, os indivíduos singulares"¹.

DAMARES REGINA ALVES, brasileira, divorciada, Senadora da República, com endereço profissional na Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo 2, Ala Teotônio Vilela, Gabinete 04, Brasília/DF, CEP 70.165-900, inscrita no Cadastro de Pessoas Físicas sob o n.º 266.308.695-91, portadora do RG n.º 4.102.238, expedido pela SSP/DF, Título de Eleitor nº 1964.9269.0167, por seu Advogado, com fundamento no art. 5º, XIX, da Constituição Federal, vem perante V. Exa. apresentar

**REPRESENTAÇÃO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL COM A
FINALIDADE DE DISSOLUÇÃO JUDICIAL DE ASSOCIAÇÕES E
RESPONSABILIDADE DE SEUS DIRIGENTES**

¹ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p 29.



Em face de **AMBEC (Associação de Aposentados Mutualista para Benefícios Coletivos)** CNPJ 08.254.798/0001-00, Rua Helena, 309, Vila Olimpia, São Paulo - SP, CEP 04.552-050; **SINDNAPI (Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical)** CNPJ 04.040.532/0001-03, Rua do Carmo, 171, Centro, São Paulo/SP; **AAPB (Associação dos Aposentados e Pensionistas do Brasil)** CNPJ 06.062.946/0001-69, Rua Barbosa de Freitas, nº 1035, Aldeota, Fortaleza/CE, CEP 60170-021. **Associação dos Aposentados e Pensionistas Nacional (AAPEN)**, CNPJ 07.508.538/0001-50 Avenida Santos Dumont, 2849, Aldeota, Fortaleza, CE, 60.150-165; **Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura (CBPA)**, CNPJ 38.062.390/0001-05, Setor SRTVS Quadra 701 Conjunto e Bloco 01 N 12 Sala 209 Parte S4 - Asa Sul, Brasília – DF; **CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares)**, CNPJ 33.683.202/0001-34, Quadra SMPW Quadra 1 Conjunto 2, Park Way, Brasília - DF, 71.735-102; **AAPPS Universo, ou Universo Associação de Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social**, CNPJ 08.302.024/0001-07, Avenida Augusto Maynard, 475 - São José, Aracaju - SE, 49.015-380; **UNAS PUB (União Nacional de Auxílio aos Servidores Públicos)**, CNPJ 08.168.653/0001-96, Rua Ministro Hermenegildo de Barros, 80, Bairro Itapoã, Belo Horizonte/MG; **CONAFER (Confederação Nacional dos Agricultores Familiares e Empreendedores Familiares Rurais do Brasil)**, CNPJ 14.815.352/0001-00, SCS. Q. 06, Bloco A – Loja 226/234 Asa Sul, CEP 70.300-561 e em face de **TODOS OS DIRIGENTES DAS ASSOCIAÇÕES LISTADAS.**



I - Notas Introdutórias

A Polícia Federal instaurou inquérito para apurar a possível prática, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social, os crimes de corrupção passiva, inserção de dados falsos em sistema de informações e violação de sigilo funcional, em razão de inúmeras denúncias de segurados do INSS dando conta da existência de descontos associativos em seus contracheques, os quais não haviam sido autorizados.

O desconto de valores referentes ao pagamento de mensalidades associativas nos benefícios de aposentadoria e de pensão por morte é previsto na Lei nº 8.213/1991, em seu artigo 115, inciso V, e pode ser realizado por associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas desde que (i) tenham celebrado Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com o INSS para esse fim; (ii) que os benefícios estejam desbloqueados para este tipo de desconto; e (iii) que as associações obtenham documentações específicas, **entre as quais, autorização do beneficiário para a realização do desconto.**

Esse dispositivo foi regulamentado pelo inciso V do art. 154 do Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, ao estabelecer que, para viabilizar a realização dos descontos de mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, devem ser observados os seguintes requisitos: **a) autorização dos filiados;** b) conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público; **c) autorização prévia, pessoal e específica do beneficiário do benefício para inclusão do desconto associativo;** d) possibilidade de revogação a qualquer tempo da autorização do desconto associativo; e) a associação ou entidade deve ser formada por aposentados ou pensionistas, com interesses inerentes a essas categorias ou por pessoas de categoria específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos e que tenha entre os seus objetivos a representação dos aposentados ou pensionistas; f) as mensalidades associativas se refiram exclusivamente à



contribuição associativa em razão da condição de associado, decorrente de previsão estatutária ou de assembleias gerais, não podendo englobar descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos ou qualquer outro tipo de desconto.

Além disso, nos termos do art. 2º do Decreto nº10.995, de 14 de março de 2022, o INSS é responsável pela operacionalização do pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais previstos na legislação. Verificou-se, portanto, a celebração de Acordos de Colaboração Técnica (ACTs) dessa natureza entre o INSS e diversas entidades associativas.

Entretanto, conforme ficou demonstrado nos Autos nº 1014709-66.2025.4.01.3400, em trâmite na 15ª Vara Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal, descontos indevidos de contribuição associativa em benefícios de aposentados ou pensionistas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). foram levados a termo, ocasionando prejuízos a esse público vulnerável, composto majoritariamente de idosos.

Dos procedimentos deflagrados no Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.115/2024, de 05 de junho de 2024), pela Controladoria-Geral da União, que efetivou várias recomendações ao INSS, as quais não foram atendidas e no próprio Inquérito Policial, há relatos da existência de milhares de processos judiciais e reclamações contra as entidades supracitadas, nos quais possíveis lesados buscam a restituição dos descontos realizados em seus benefícios, afastando a boa-fé como parâmetro balizador das decisões e ações sob análise.

Não obstante os indícios de ilicitude, o INSS permaneceu a cancelar que os descontos fossem realizados tendo por base apenas uma lista mensal de segurados fornecida à DATAPREV pelas próprias entidades associativas, isso sem a necessária verificação documental, em descompasso com o regimento de regência da matéria, situação que só foi interrompida quando sobreveio a ordem judicial dos autos supracitados.



Reitera-se que a Lei nº 8.213/1991 é clara ao exigir autorização prévia do beneficiário para proceder ao desconto consignado de mensalidades associativas.

Para mais, o Decreto nº3.048/1999 impõe ao INSS a obrigação de estabelecer requisitos adicionais para a efetivação dos descontos, observados critérios de segurança das operações e de interesse dos beneficiários.

Nessa senda, o art. 655 da Instrução Normativa PRES-INSS 128/2022 (substituída pela Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024) ordena, para a autorização dos descontos, que as associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas devem apresentar os termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa.

Os descontos de mensalidades associativas, previstos no inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213/1991, iniciados até 14.03.2024, devem adequar-se ao previsto no inciso III do Art. 655 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28.03.2022, que dispõe:

Art. 655. Os descontos dos valores referentes ao pagamento de mensalidades associativas nos benefícios de aposentadoria e pensão por morte previdenciários serão autorizados, desde que:

(...)

III - seja apresentada, pelas associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas acordantes, a seguinte documentação:

- a) termo de filiação à associação ou entidade de aposentado e/ou pensionista devidamente assinado pelo beneficiário;
- b) termo de autorização de desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário devidamente assinado pelo beneficiário, constando o número do CPF; e
- c) documento de identificação civil oficial e válido com foto

Quanto aos descontos iniciados a partir de 15.03.2024, aplica-se o previsto no inciso II do art. 4º da Instrução Normativa PRES/INSS nº162/2024, publicada na data em destaque, o qual requer a existência de assinatura eletrônica avançada e biometria para a assinatura do termo de adesão que formaliza a autorização do desbloqueio do benefício e a autorização do desconto.



De toda sorte, esse triste e lamentável enredo, de um lado revela a deletéria ação de servidores indignos de permanecerem em seus cargos públicos, pois atuaram para tomarem de assalto as verbas alimentares de idosos, de outro, ainda mais nefasto, está a atuação de associações que tinham o objetivo social de zelar pelos interesses de aposentados e pensionistas, mas em verdadeira associação criminosa, utilizaram as falhas existentes no sistema do INSS para praticarem o crime bárbaro de retirar o pão da mesa de velinhos.

Assim, a presente Representação tem o objetivo de requerer ações imediatas pelo Ministério Público Federal para a deflagração dos procedimentos aptos à busca da dissolução das associações que praticaram crimes contra os aposentados e pensionistas do INSS revelados na Operação Sem Desconto, deflagrada pela Polícia Federal e que, de acordo com recentes notícias, os prejuízos podem ser ainda maior se levarmos em conta os empréstimos consignados não autorizados pelos cidadãos.

II – Do Direito

II.I - Legitimidade do Ministério Público na fiscalização das associações.

A Constituição Federal, em seu artigo 127, estabelece que o Ministério Público é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Assim, o Ministério Público tem legitimidade para exercer a fiscalização das entidades consideradas de interesse social, enquadrando-se nessa seara as Representadas.

Acerca do direito de reunir-se associativamente para fins lícitos, este insere-se dentre os direitos e garantias fundamentais do cidadão (art. 5º, XVII a XXI, Constituição da República), restando expressamente vedada qualquer interferência estatal nos atos de gestão das entidades compostas por pessoas (art. 5º, XVIII).

Por sua vez, cabe ao Ministério Público velar para garantir cumprimento da lei, dos estatutos e dos objetivos por parte dos administradores de associações, especialmente para assegurar às pessoas o direito de livre



associativismo para fins lícitos e, nesse norte, ao *Parquet* é possibilitado, inclusive, pleitear a extinção de associação, conforme arts. 51 e 61 do Código Civil e Decreto-lei n. 41/66.

A legislação infraconstitucional, em especial o Decreto-lei n. 41/66, expressa, de modo inequívoco, a atribuição do Ministério Público na fiscalização das associações:

Art. 1º - Toda sociedade de fins assistenciais que receba auxílio ou subvenção do Poder Público, ou que se mantenha, no todo ou em parte, com contribuições periódicas de populares, fica sujeita à dissolução nos casos e formas previstas neste Decreto-lei.

Art. 2º - A sociedade será dissolvida se:

I – deixar de desempenhar efetivamente as atividades assistenciais a que se destina.

II – aplicar as importâncias representadas pelos auxílios, subvenções ou contribuições populares em fins diversos do previsto nos seus constitutivos ou estatutos sociais.

III – ficar sem efetiva administração por abandono ou omissão continuada dos seus órgãos ou diretores.

Art. 3º - Verificada a ocorrência de alguma das hipóteses do artigo superior, o Ministério Público, de ofício ou por provocação de qualquer interessado, requererá ao juízo competente a dissolução da sociedade.

Considerando que as Associações Representadas são entidade de interesse social que alegam existirem para defenderem os interesses dos aposentados e pensionistas do INSS, no entanto associaram-se para o cometimento de crimes repugnantes para subtraírem parte do sustento daqueles que prometeram defender, cabe ao Ministério Público promover a sua dissolução/extinção nos casos previstos em lei.

Compete ao Ministério Público, dessa forma, resguardar o interesse público e social quando a Associação constituída juridicamente está em funcionamento irregular, na medida em que utilizaram a facilidade de acesso aos sistemas de descontos do INSS para assaltarem os bolsos de idosos e pessoas carentes.

Com o objetivo de pairarem dúvidas sobre os fins das Associações ora Representadas, trazemos a descrição de seus objetivos, por elas anunciados, vejamos:



Associação	Finalidade Declarada
AMBEC - Associação dos Aposentados Mutualistas para Benefícios Coletivos	A AMBEC atua para defender os interesses dos beneficiários do INSS e contribuir para a melhoria da qualidade de vida de seus associados ² .
SINDNAPI (Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical)	Tem o objetivo principal defender os direitos e interesses dos aposentados, pensionistas e idosos, buscando garantir uma vida digna e com respeito. ³
AAPB – Associação dos Aposentados e Pensionistas do Brasil	Somos uma associação dedicada a apoiar os aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social desde o dia 1º de dezembro de 2003 ⁴ .
AAPEN – Associação dos Aposentados e Pensionistas Nacional	Fundada em 2005 e sediada em Fortaleza/CE, a AAPEN é uma organização cujo público-alvo são os idosos, aposentados e pensionistas brasileiros. Nossa finalidade é a promoção da cidadania e da qualidade de vida dos/as associados/as por intermédio de serviços sociais, de saúde, de lazer e jurídicos ⁵ .
Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura - CBPA	É uma organização que representa os interesses dos pescadores artesanais no Brasil. Temos o objetivo de defender os direitos desses trabalhadores e promover melhores condições de trabalho e de vida para suas famílias. ⁶
Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares - CONTAG	Tem como principal objetivo a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores rurais, agricultores e agricultoras familiares. ⁷
Universo Associação de Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social - AAPPS Universo	Tem como objetivo principal defender os direitos e interesses dos seus associados, que são aposentados e pensionistas do Regime Geral da Previdência Social. Para isso, a associação busca parcerias com instituições de confiança para oferecer benefícios e descontos, além de promover ações para o bem-estar social dos seus membros ⁸ .
União Nacional de Auxílio aos Servidores Públicos - UNASPUB	Tem como objetivo principal oferecer benefícios e suporte aos seus associados, defendendo seus direitos e promovendo a união dos servidores públicos brasileiros, especialmente em assuntos relacionados à previdência. ⁹
Confederação Nacional dos Agricultores Familiares e Empreendedores Familiares Rurais do Brasil - CONAFER	Tem como objetivo principal a melhoria socioeconômica da agricultura familiar no país, defendendo e promovendo políticas que fortaleçam este setor, como o acesso ao crédito, a segurança jurídica, a sustentabilidade ambiental e a igualdade social. ¹⁰

² <https://www.ambec.org/AAMBEC>

³ https://www.sindicatodosaposentados.org.br/wp-content/uploads/2024/02/estatuto_social_202409.pdf

⁴ <https://aapbassociacao.com.br/conheca-a-aapb>

⁵ <https://aapen.org/>

⁶ <https://www.cbpapescabr.com/>

⁷ <https://ww2.contag.org.br/sobre-os-direitos-dos-as-assalariados-as-rurais#:~:text=Lutamos%20contra%20a%20explora%C3%A7%C3%A3o%20o,%C3%A0%20pobreza%20entre%20outros%20retrocessos.>

⁸ <https://associacaouniverso.org.br/#quemsomos>

⁹ <https://unaspub.com.br/#sobre>

¹⁰ <https://conaferr.org.br/sobre/>



No caso em apreço, resta evidente a legitimidade da atuação do Ministério Público no oferecimento da ação civil pública, haja vista que as entidades representadas são associações sem fins lucrativos e desviaram sua finalidade ao praticarem crimes contra aqueles que prometeram, em seus estatutos, defender e zelar para que tenham uma ótima qualidade de vida, conforme amplamente divulgado na imprensa, pelos órgãos de controle e pela própria Polícia Federal nos documentos anexos a essa Representação.

II.II - Da associação.

Segundo disposição legal (art. 53 do Código Civil), as associações constituem-se pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos, tratando-se tal de um direito constitucional, figurando no rol dos direitos e garantias fundamentais do cidadão (art. 5º, XVII a XXI, CF).

Portanto, trata-se de modelo organizacional por meio do qual pessoas naturais ou jurídicas unem-se em busca de objetivos demandados pela coletividade, não relacionados à lucratividade e para fins socialmente relevantes.

As relações sociais, mesmo de uma entidade privada, devem ser analisadas sem se abster de verificar seus impactos sociais, ou seja, o administrador tem o dever não apenas com a associação que administra, mas também com toda coletividade, nos limites dos seus atos.

Assim, a partir do momento em que são constatadas práticas criminosas por meio de Associações, principalmente se tais práticas atingem a dignidade dos associados e daqueles que prometeram defender, tais entidades devem ser extintas, nos termos do art. 5º, XIX, da Constituição Federal.

Como se sabe, as pessoas jurídicas são uma construção da técnica jurídica e são formadas por pessoas naturais, as quais exteriorizam com suas ações os atos de tais entidades.

Sobre a temática das pessoas jurídicas, existem inúmeras teorias que tentam explicar esse fenômeno a partir do nosso Código Civil e



o grande doutrinador Rogério Andrade Cavalcanti Araújo, em sua obra “Direito Civil Brasileiro: Parte Geral¹¹”, ensina que:

A terceira teoria, também realista (defendida por Ferrara, Geny, entre outros) é da realidade técnica, ou seja, a personificação de tais entes seria construção da técnica jurídica, correspondendo a uma necessidade social de criação de pessoas coletivas, dotadas de patrimônio próprio, imbuídas de certos fins. Enquanto a teoria organicista não passou de uma simples analogia, verifica-se que a teoria da realidade técnica, ao mostrar que o exercício da atividade jurídica é indispensável à existência das mesmas, evidencia que essas pessoas não podem ser reduzidas a simples criações artificiais das leis.

Em arremate, Diego Espín Canova¹² ensina que:

A nosso juízo, esta construção formalista responde à verdadeira essência das pessoas jurídicas. Elas têm uma existência real, derivada dos fins sociais que dão nascimento, e o Direito, em atenção a essa realidade dirigida a um fim lícito que se considera digno de proteção, as investe de personalidade jurídica, que, enquanto categoria jurídica, não pode emanar senão do ordenamento: o substrato que se personifica e o reconhecimento do Estado.

Destaque-se que o fim a que se destina a existência da pessoa jurídica e de sua personalidade deve ser lícito e, por tal motivo, são incompatíveis com a própria existência de tais entidades a prática de atos de corrupção, subtração de recursos de terceiros, tal como evidenciados na Operação Sem Desconto.

No entanto, a prática criminosa em forma de associação deflagrada pelas Associações ora Representadas foi levada a termo pelas mãos de seus dirigentes, os quais devem ser responsabilizados e, para além das sanções penais, devem suportar medidas cíveis capazes de recomporem o patrimônio dos prejudicados.

¹¹ op. cit. P. 215.

¹² Espín Canovas, Diego. Manual de Derecho Civil Español – v. I, 2 ed. Madri: Revista de Derecho Privado, 1959, p. 292.



V – CONSIDERAÇÕES FINAIS E PEDIDOS

Senhor Procurador-Geral da República, além dos aposentados e pensionistas do INSS, a União também foi prejudicada, pois num primeiro momento, teve sua credibilidade abalada e foi instalada uma crise sem precedentes.

Para além do prejuízo de credibilidade, o atual Presidente do INSS anunciou que a União está elaborando um plano de ressarcimento aos aposentados e pensionistas do INSS prejudicados, ao que parece, com recursos públicos.

Ocorre que os recursos verdadeiramente surrupitados dos nossos velhinhos não tiveram como destino final os cofres públicos, mas os bolsos dessa verdadeira quadrilha, que utilizou a vulnerabilidade do INSS para cometerem os crimes denunciados na Operação Sem Desconto.

Nesse norte, pedimos que V. Exa. receba a presente Representação contra as Entidades elencadas no preâmbulo e cada um de seus dirigentes, com o fim de determinar o ajuizamento da ação civil pública própria perante o foro e instância competentes.

Que a ação civil pública tenha como objeto a dissolução das Associações ora denunciadas e as que vierem a ser responsabilizadas nas investigações ainda em curso, seu patrimônio seja destinado à União para que seja utilizado como forma de ressarcimento dos cofres públicos.

Quanto aos dirigentes das Entidades ora Representadas, que sejam incluídos no polo passivo da ação civil a ser ajuizada e todo o patrimônio que adquiriram de modo ilegal seja revertido em favor da União

Termos em que pede deferimento.

Brasília/DF, 06 de maio de 2025.

Marco Vinicius Pereira de Carvalho
OAB/SC 32.913