



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - PFE/INSS
- SEDE
EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

PARECER n. 00086/2025/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.183847/2025-11

INTERESSADOS: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS E OUTROS

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: I. Direito Administrativo - Ato Normativo. Minuta de Instrução Normativa a ser assinada pelo Presidente do INSS, em cumprimento aos termos do Acordo Interinstitucional homologado junto ao Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF nº 1236;

II. Mérito do ato sujeito à avaliação discricionária do gestor;

III. Parecer pela regularidade do ato normativo proposto, nos termos desta manifestação.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Pessoal, Parcerias e Residual;

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise jurídico-formal de minuta de proposta de alteração da Instrução Normativa PRES/INSS nº 186, de 12/05/2025 (SEI 21431474), a ser assinada pelo Presidente do INSS, estando a proposta justificada nos termos da Nota Técnica Conjunta nº 21434898/2025/CGPAG/CGREC/CGMOB/CGRD/DIRBEN (SEI 21434898).

2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos considerados pertinentes à presente análise:

I) A minuta do ato proposto em sua última forma (SEI 21431474);

II) Nota Técnica Conjunta nº 21434898/2025/CGPAG/CGREC/CGMOB/CGRD/DIRBEN (SEI 21434898), da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão do INSS (DIRBEN/INSS), com despacho de aprovação da Diretora da DIRBEN;

III) Contrato Múltiplo de Prestação de Serviços firmado entre o INSS e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (SEI 21440804), constante originariamente do processo SEI 53180.026925/2024-51 (SEI 50816839);

IV) Nota Técnica Conjunta nº 20938727/2025/CGPAG/CGREC/CGMOB/CGRD/DIRBEN/CGGLCO/DIROFL-INSS (SEI 21440851), visando operacionalizar o atendimento presencial do serviço de “Consultar Descontos de Entidades Associativas” nas agências dos Correios, constante originariamente do processo SEI 35014.210863/2025-85 (SEI 20938727);

V) Nota nº 00011/2025/CGMLP/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (SEI 21440895), constante originariamente do processo SEI 35014.210863/2025-85 (SEI 20952150), manifestação jurídica sobre a Nota Técnica nº 20938727/2025.

3. O presente processo administrativo veio então a esta PFE-INSS para análise e elaboração de manifestação jurídico-consultiva, por força do disposto no art. 10 da Lei nº 10.480, de 2002, c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01, de 2010, e ainda no art. 14, § 4º, da Portaria INSS nº 1.313, de 17/06/2021 (com a redação dada pela Portaria PRES/INSS nº 1.684, de 11/04/2024).

4. **É o relatório.**

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Considerações sobre a atividade de consultoria jurídica à luz do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU

5. Esta manifestação toma por base somente os elementos e documentos que estão nos autos. De acordo com o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e o art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10/02/1993, o órgão jurídico deve assessorar a autoridade administrativa do ponto de vista estritamente jurídico, não sendo nossa tarefa adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos administrativos do INSS e nem analisar aspectos de natureza técnica ou administrativa.

6. A nossa análise serve para apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e eventualmente recomendar providências para resguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

7. Determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em favor da segurança jurídica da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é dada pela lei, avaliar e decidir se acata ou não as sugestões. Questões relacionadas à legalidade serão apontadas para correção. O prosseguimento do processo sem a observância dos eventuais apontamentos será responsabilidade exclusiva da Administração.

8. Em relação aos aspectos técnicos partimos da ideia que a autoridade administrativa buscou os conhecimentos específicos necessários para a adequação do ato proposto às necessidades da Administração, observando os requisitos legais, conforme o Enunciado da Boa Prática Consultiva – BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre os temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

9. Presumimos que as especificações e informações técnicas contidas no presente processo tenham sido regularmente prestadas pelo setor competente do órgão consulente, com base em parâmetros técnicos, para atingir da melhor forma o interesse público.

10. Por fim, esclareceremos que normalmente não cabe ao órgão de assessoramento jurídico verificar se cada agente envolvido no processo possui competência para a prática dos atos administrativos aqui registrados.

2.2 Da análise da legalidade do ato administrativo proposto (Instrução Normativa)

11. A minuta de Instrução Normativa proposta (SEI 21431474) visa alterar a redação de vários itens da IN PRES/INSS nº 186, de 2025, para incorporar os termos do Acordo Interinstitucional homologado junto ao Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF nº 1236, referente aos descontos associativos (SEI 21461154).

12. No âmbito da Administração Pública Federal a elaboração, redação, alteração e a consolidação de atos normativos deve observar o previsto no Decreto nº 12.002, de 22/04/2024. No âmbito do INSS há ato próprio que estabelece regras para a elaboração de atos administrativos normativos, que é a **Portaria/INSS/PRES nº 1.313**, de 17/06/2021. Com base nessa norma interna é que passamos a verificar se estão presentes todos os elementos necessários para a validade e eficácia do ato administrativo proposto, de acordo com os parâmetros da **competência, objeto, finalidade, motivo e forma**.

13. Com relação à **competência** para a edição dos atos ora propostos, o art. 17, inciso I e o art. 18, do Anexo I do Decreto nº 10.995, de 14/03/2022, que aprova a Estrutura Regimental do INSS, dispõem que:

Art. 17. Ao Presidente do INSS incumbe:

I - exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS;

(...)

Art. 18. Aos Diretores, ao Procurador-Geral, ao Chefe de Gabinete, ao Chefe da Assessoria de Comunicação Social, ao Auditor-Geral, ao Corregedor-Geral, aos Superintendentes Regionais, aos Gerentes-Executivos, aos Gerentes de Agências da Previdência Social, aos Auditores-Regionais, aos Corregedores-Regionais, aos Procuradores-Regionais e aos Procuradores Seccionais incumbe planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades relacionadas às suas unidades e exercer outras atribuições que lhe sejam cometidas pelo Presidente do INSS.

14. No que se refere à definição de Instrução Normativa, os artigos 17 e 18 da já mencionada Portaria/INSS/PRES nº 1.313, de 2021, assim dispõem (destacamos):

Art. 17. Portaria é o ato administrativo, editado por uma ou mais autoridades singulares competentes, no âmbito de suas atribuições regimentais, com caráter:

I - normativo, quando seu conteúdo for normativo, ou seja:

a) define, cria e institui normas e diretrizes gerais ou de execução e gestão de serviço, procedimentais e do funcionamento administrativo para fiel aplicação da política do Instituto;

b) trata de delegação e subdelegação de competência; e

c) constitui colegiados;

Art. 18. Além do disposto no inciso I do art. 17, considera-se ato normativo:

I - Instrução Normativa: ato administrativo, de competência privativa do Presidente do INSS, que, sem inovar, oriente a execução das normas vigentes (leis, decretos, regulamentos e pareceres normativos); e (...)

15. Assim, a minuta ora analisada está adequada quanto à competência para sua edição.

16. Quanto à **forma** do instrumento utilizado (instrução normativa), a mesma está adequada, de acordo com o art. 9º, inciso I, do Decreto nº 12.002, de 22/04/2024, a saber (destacamos):

Art. 9º Os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a denominação de:

I - instruções normativas e portarias - atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares; e (...)

17. O ato ora proposto observou as regras contidas nos artigos 11 e 12 do Decreto nº 12.002, de 2024, bem como atende às exigências da Lei Complementar nº 95, de 1998, uma vez que emprega a linguagem de forma objetiva e clara e obedece às regras relativas à estruturação dos atos e à elaboração dos mesmos, como previstas na referida Lei. A proposta do ato que ora analisamos está, portanto, juridicamente adequada.

18. Em relação ao **objeto** do ato proposto, como dito no item 11 acima, a finalidade do mesmo é para incorporar os termos do Acordo Interinstitucional homologado junto ao Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF nº 1236, referente aos descontos associativos.

19. Considerando que o objeto do ato administrativo proposto busca alterar a redação de um ato administrativo ora em vigor, atendendo ao disposto nas legislações supra e visando trazer melhorias para os beneficiários, buscando evitar eventuais prejuízos aos mesmos, fica demonstrada a legalidade desse objeto.

20. Em relação à **motivação** para a edição do ato proposto, a mesma foi demonstrada pela Administração do INSS, através da Nota Técnica Conjunta nº 21434898/2025/CGPAG/CGREC/CGMOB/CGRD/DIRBEN (SEI 21434898). Como dito acima a verificação dos motivos para a prática do ato administrativo é matéria sujeita à avaliação administrativa, devendo esta Procuradoria apenas apontar se o ato está adequadamente motivado, sendo a pertinência dos motivos alegados de responsabilidade da própria Administração.

21. A motivação para a edição dos atos propostos é apontada especificamente nos itens 1 e 9 da referida Nota, a saber (destaques do original):

1. Esta Nota Técnica Conjunta tem como objetivo apresentar minuta de Instrução Normativa (SEI 21431474) que altera a Instrução Normativa PRES/INSS nº 186, de 12 de maio de 2025, a qual disciplina o fluxo de consulta, contestação e restituição por entidades associativas e sindicais referentes a descontos indevidos de mensalidades associativas, com o intuito de adequar a norma para incluir a possibilidade de atendimento presencial ao beneficiário na rede de agências dos Correios e regulamentar o procedimento acordado no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.236 MC/DF.
(...)

9. Apresenta-se, outrossim, a minuta de Instrução Normativa (SEI 21431474) que altera a Instrução Normativa INSS nº 186, de 12 de maio de 2025. Referido documento reflete exatamente o entendimento e os procedimentos

acordados na ADPF nº 1.236 MC/DF. Como exemplo, nota-se a já debatida previsão do atendimento em agências dos Correios.

22. Em relação à **finalidade** do ato em análise - ou seja, o resultado que a Administração quer alcançar com o mesmo, isso foi apontado na já citada Nota Técnica Conjunta nº 21434898/2025/CGPAG/CGREC/CGMOB/CGRD/DIRBEN e no item 11 supra, qual seja, trazer para esfera administrativa os termos do Acordo Interinstitucional homologado junto ao STF na ADPF nº 1236, referente aos descontos associativos.

23. Dessa forma, verifica-se que o ato proposto possui os requisitos de legalidade, podendo ser assinado e gerar os seus respectivos efeitos.

2.3 Da data de início da vigência dos atos propostos

24. Quanto ao início da vigência do ato, o Decreto nº 12.002/2024 assim determina:

Art. 16. O texto da proposta indicará, de forma expressa, a vigência do ato normativo.

(...)

Art. 18. A cláusula de vigência indicará a data de entrada em vigor do ato normativo da seguinte forma:

I - “[número cardinal por extenso] dias após a data de sua publicação”;

II - “no [número ordinal por extenso] dia do [número ordinal por extenso] mês subsequente ao de sua publicação”;

III - “em [data por extenso]”; ou

IV - “na data de sua publicação”, quando não houver previsão de vacatio legis.

Parágrafo único. Alternativamente ao disposto no caput, a cláusula de vigência poderá ser estabelecida em dias úteis, semanas, meses ou anos, contados da data de publicação do ato normativo”

(Destacamos).

25. O ato ora proposto teve sua redação de vigência determinada para a data da publicação do mesmo, o que atende aos dispositivos legais acima, na forma do art. 18, inciso IV.

2.4 Da publicação e da forma de divulgação dos atos propostos

26. O já citado Decreto nº 12.002/2024 dispõe sobre a publicação e a forma de divulgação do ato administrativo, em seus artigos 68 e 69:

Art. 68. É obrigatória a publicação no Diário Oficial da União de todos os atos normativos que:

I - sejam subscritos pelo Presidente da República ou pelos Ministros de Estado;

II - produzam efeitos externos ao órgão ou à entidade;

III - gerem despesas;

IV - disponham sobre concessão de direitos a agentes públicos; e

V - disponham sobre regimento interno.

§ 1º Não se considerará publicado no Diário Oficial da União o trecho do ato constante de outro meio, físico ou eletrônico, para o qual o ato publicado remeta.

§ 2º O disposto no § 1º aplica-se à remissão a endereços eletrônicos.

§ 3º Os atos normativos que não se enquadrem nas hipóteses previstas no caput poderão ser publicados apenas em boletim interno.

§ 4º O disposto neste artigo não afasta hipóteses legais de restrição de acesso à informação.

Art. 69. Os atos normativos serão divulgados:

I - com registro, no corpo do ato normativo, das:

a) alterações realizadas por outros atos normativos;

- b) revogações de dispositivos; e
- c) suspensões ou invalidações por determinação judicial com efeito erga omnes;

II - em padrão linguagem de marcação de hipertexto;

III - em endereço de acesso permanente e único por ato;

IV - para atos inferiores a decreto, em sítio eletrônico que abranja todos os atos do órgão ou da entidade;

V - no prazo de um dia útil, contado da data de publicação no Diário Oficial da União; e

VI - no prazo de cinco dias úteis, contado da data de comunicação do órgão ou da entidade, na hipótese de suspensão ou de invalidação do ato normativo por determinação judicial.

(Destacamos)

27. Recomendamos, portanto, que a Administração do INSS atente para a observância das exigências constantes nos artigos 68 e 69, acima transcritos.

2.5 Da análise das minutas dos atos propostos

28. Quanto à minuta de Instrução Normativa proposta (SEI 21431474), a mesma altera diversos dispositivos da IN PRES/INSS nº 186/2025, para incorporar os termos do Acordo Interinstitucional homologado junto ao STF na ADPF nº 1236.

29. As mudanças propostas encontram-se tanto nos termos do Acordo (SEI 21461154) como no Plano Operacional do mesmo (SEI 21430784), de acordo com as referências a seguir:

1. As alterações propostas no art. 2º da IN 186/2025 decorrem dos itens 1.1 e 1.1.1 do Plano Operacional;
2. As alterações propostas no art. 5º da IN 186/2025 decorrem do item 3.1 do Plano Operacional;
3. As alterações propostas no art. 6º da IN 186/2025 decorrem dos itens 4.2 e 4.2.3 do Plano Operacional;
4. As alterações propostas no art. 8º da IN 186/2025 decorrem dos itens 4.5.1 e 4.5.2 do Plano Operacional;
5. A alteração proposta no art. 9º da IN 186/2025 decorrem dos itens 4.5.3 e 4.5.4 do Plano Operacional;
6. As alterações propostas no art. 10 da IN 186/2025 decorrem dos itens 4.2.4, 4.3, 7.1 e 7.4 do Plano Operacional e das Cláusulas 2ª, 4ª e 5ª, I, do Acordo;
7. A inclusão do parágrafo único do art. 4º 12-A atende ao parágrafo único da Cláusula 1ª do Acordo;
8. A inclusão do art. 12-A atende ao item 7.2 do Plano Operacional.

30. Por fim, anote-se que em tratativas realizadas entre o Presidente do INSS, a Diretora de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão - DIRBEN e o Procurador-Geral da PFE/INSS, acordou-se a inclusão das seguintes alterações no texto da minuta de IN:

a) **excluir o inciso III do art. 2º e o §2º do art. 5º da minuta da IN**, tendo em vista que as alterações sistêmicas para atendimento nas Agências da Previdência Social Móvel - PrevBarco ainda não estão completas;

b) **excluir o Parágrafo Único do art. 9º**, por considerar que a alteração é desnecessária;

c) **transformar o § 1º do art. 10 em art. 10-A, caput e renumerar os parágrafos abaixo** a fim de conferir mais clareza para o dispositivo que trata da devolução dos valores pelo INSS;

d) **no anterior § 2º do art. 10 ou novo §1º do art. 10-A**, incluir, após “administrativa” o seguinte texto:

[...] administrativa, *através do Meu INSS e pelas Agências do Correios; e*

e) **no anterior § 4º do art. 10 ou novo §3º do art. 10-A**, sugere-se a seguinte redação:

§ 4º A devolução aos beneficiários, pelo INSS, dos valores descontados indevidamente, importará nos seguintes efeitos:

I - concordância como todos os termos do acordo;

II - compromisso de desistência de ação já ajuizada em face do INSS, com renúncia expressa ao direito sobre o qual se funda o pedido, se for o caso; e

III - quitação plena ao INSS, ressalvados outros direitos em relação à entidade associativa.

f) **inclusão do § 6º no art. 10-A**, com a seguinte redação:

§ 7º O INSS adotará as providências necessárias para a devolução dos valores prevista neste artigo e efetuará o pagamento após o cumprimento integral da cláusula sexta do Termo de Acordo Interinstitucional referido no *caput do art. 10-A*.

31. Assim, a minuta do ato proposto reveste-se de regularidade, uma vez que atende ao objeto e à finalidade do ato ora examinado.

3. CONCLUSÃO

32. Ante o exposto, e ressalvado o juízo de gestão administrativa e o mérito e a discricionariedade da Administração, além dos aspectos técnicos, econômicos e financeiros, cuja análise não cabe a este Órgão Consultivo, opinamos pela viabilidade jurídica da edição da minuta de ato normativo ora analisado.

33. Sugere-se, após a aprovação desta manifestação, o encaminhamento deste feito ao Protocolo da PFE-INSS, para adoção das seguintes providências administrativas:

I) Juntada da documentação produzida no Sistema SAPIENS ao Sistema SEI;

II) Remessa dos autos para a unidade consultante (DIRBEN/INSS), para ciência e adoção das providências a seu cargo, nos termos do art. 14, § 6º, inciso I da Portaria/INSS/PRES nº 1.313/2021;

III) Encerramento da tarefa no Sapiens, mediante a juntada da Certidão de remessa em ambos os Sistemas.

IV) Após, ao arquivo provisório.

34. À consideração superior.

Brasília/DF, 08 de julho de 2025.

(assinado eletronicamente)

ALAN LACERDA DE SOUZA

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR DA EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

DESPACHO

1. De acordo com as conclusões do **PARECER n. 00086/2025/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e competência delegada, conforme art. 2º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

2. Encaminhe-se ao Procurador-Chefe da PFE/INSS, para aprovação.

(assinado eletronicamente)

ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

DESPACHO

DESPACHO

1. APROVO as conclusões do **PARECER n. 00086/2025/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, por seus próprios fundamentos.

2. Encaminhe-se ao Protocolo desta PFE-INSS para adoção das providências sugeridas.

(assinado eletronicamente)

ELVIS GALLERA GARCIA

PROCURADOR-CHEFE

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - PFE/INSS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014183847202511 e da chave de acesso c828fe9b



Documento assinado eletronicamente por ALAN LACERDA DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2700763809 e chave de acesso c828fe9b no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALAN LACERDA DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-07-2025 16:15. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2700763809 e chave de acesso c828fe9b no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-07-2025 16:13. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ELVIS GALLERA GARCIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2700763809 e chave de acesso c828fe9b no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ELVIS GALLERA GARCIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-07-2025 16:06. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.